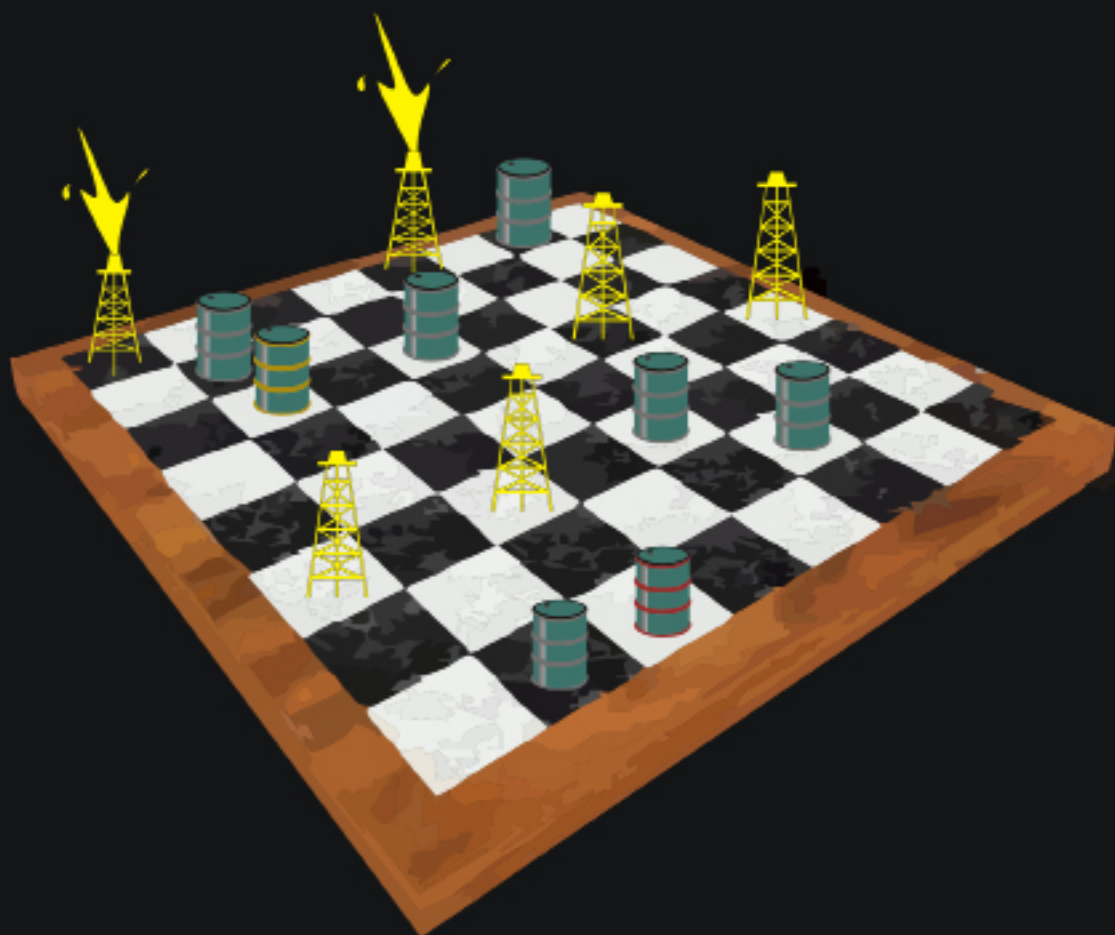


REFORMA ENERGETICA

Análisis a las iniciativas del Gobierno Federal y de los grupos parlamentarios



Expediente
parlamentario

16



CEDIP
Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias

EXPEDIENTE PARLAMENTARIO 16

REFORMA ENERGETICA

Análisis a las iniciativas del Gobierno Federal y
de los grupos parlamentarios

Octubre de 2008



Derechos Reservados:

ISSN 1870 - 7254

La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

© Marzo de 2007

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Duarte Jaques Cesar

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. González Garza Javier

Integrantes

Dip. Cantú Garza Ricardo

Dip. Chanona Burguete Alejandro

Dip. Gamboa Patrón Emilio

Dip. González Garza Javier

Dip. Lavara Mejía Gloria

Dip. Marina Arvizú Rivas Aída

Dip. Rodríguez Luna Silvia

Secretario General

Dr. Haro Bélchez Guillermo Javier

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Suárez Licona Emilio

**Secretario de Servicios Administrativos
Y Financieros**

Lic. Noble San Román Rodolfo

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Trejo Cerda Onosandro

Coordinación y Revisión Editorial

Lic. Velázquez Gallegos Rafael

Mtro. Noguerrón de la Roquette Pedro

Portada y Diseño Interior

Ayala López Humberto

**Comité del Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Presidente

Dip. Ríos Camarena Alfredo

Secretarios

Dip. Moreno Álvarez Mario Eduardo
Dip. Márquez Madrid Camerino Eleazar

Integrantes

Amaro Corona Alberto
Batres Guadarrama Valentina Valia
Borrego Estrada Felipe
Castillo Romero Patricia Obdulia de Jesús
Chaurand Arzate Carlos
Díaz Gordillo Martha Cecilia
Espejel Lazcano Jaime
Garay Ulloa Silvano
Gutiérrez Aguilar Miguel Ángel
Jacques y Medina José
López Adame Antonio Xavier
Macías Zambrano Gustavo
Monraz Ibarra Miguel Ángel
Navarro Sugich Carlos Alberto
Palma César Víctor Samuel
Quiñones Canales Lourdes
Sánchez Gil Carlos René

*EL CONTENIDO DEL TRABAJO DE INVESTIGACION QUE SE PUBLICA, ASÍ COMO LAS IMPRESIONES GRAFICAS UTILIZADAS, SON RESPONSABILIDAD DEL AUTOR, LO CUAL NO REFLEJA NECESARIAMENTE EL CRITERIO EDITORIAL.

REFORMA ENERGETICA

Análisis a las iniciativas del Gobierno Federal y de
los grupos parlamentarios

| | Pág. |
|--|------|
| Editorial | 11 |
| REFORMA ENERGÉTICA | 15 |
| ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS DEL GOBIERNO FEDERAL | |
| 1.- Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo | 16 |
| 2.- Iniciativa de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal | 20 |
| 3.- Iniciativa de Reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía | 22 |
| 4.- Iniciativa de Ley de la Comisión del Petróleo | 29 |
| ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INICIATIVA DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE DERECHOS | 35 |
| REFORMA ENERGÉTICA | |
| ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL | 41 |
| 1.- Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo | 42 |
| 2.- Iniciativa de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal | 50 |
| 3.- Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía | 53 |
| 4.- Iniciativa de Adiciones a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas | 54 |
| 5.- Iniciativa de Adiciones a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales | 56 |
| 6.-Iniciativa de Adiciones a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público | 57 |
| 7.- Iniciativa de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos | 58 |

| | |
|---|-----|
| 8.- Iniciativa de Ley de la Comisión Nacional Reguladora del Petróleo | 71 |
| 9.- Iniciativa de Ley para la Transición Energética | 74 |
| REFORMA ENERGÉTICA | |
| ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS DEL FRENTE | 77 |
| AMPLIO PROGRESISTA | |
| 1.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo | 77 |
| 2.- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos | 79 |
| 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal | 85 |
| 4.- Ley de Planeación | 88 |
| 5.- Ley de la Comisión Reguladora de Energía | 90 |
| 6.- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria | 92 |
| 7.- Ley Federal de Derechos | 99 |
| 8.- Proposición con Proyecto de Decreto de Creación del Programa de Acción Inmediata para el Fortalecimiento de Petróleos Mexicanos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2009 | 104 |
| <hr/> | |
| ANÁLISIS DEL LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE EXPIDE LA LEY PARA EL APROVECHAMIENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES | 107 |
| I. Ficha Técnica | 107 |
| II. Comentarios | 107 |
| <hr/> | |
| III. Opinión | 112 |
| <hr/> | |

PRESENTACIÓN

La importancia política, económica e histórica del petróleo y los hidrocarburos, ha implicado para la Nación un largo y ríspido debate, a partir de que el gobierno federal manifestó a principios del 2008 sus intenciones de abrir al capital extranjero la exploración y extracción del petróleo, ya que según su propio dicho, PEMEX no podía realizarlas por falta de recursos financieros y de tecnología y presentó su diagnóstico concluyendo que el país quedaría sin petróleo en un plazo breve si no venía a salvarlo el capital extranjero, cediéndole parte de la renta petrolera.

El 9 de abril de 2007, el titular del Poder Ejecutivo presentó ante el Senado de la República cinco iniciativas relacionadas con el marco jurídico del sector petrolero del país: Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de la Comisión Reguladora de Energía, nueva Ley de la Comisión del Petróleo y nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, las que tenían que ver con la redefinición legal de las diferentes actividades de la industria, la alteración del régimen exclusivo a cargo del Estado, la regulación de los órganos coordinadores, rectores y controladores de la industria y el funcionamiento y operación de Petróleos Mexicanos.

Asimismo, el 8 de mayo el propio Ejecutivo presentó ante la Comisión Permanente para ser remitida a la Cámara de Diputados, como Cámara de origen, la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Federal de Derechos, en la que plantea la creación de un régimen especial con dos nuevos Derechos a cargo de PEMEX: el Derecho Sobre Extracción de Hidrocarburos y el Derecho Especial Sobre Hidrocarburos.

Las dos grandes fuerzas que de inmediato entraron en confrontación fueron, por un lado, el gobierno y el PAN, impulsando la privatización de la industria petrolera y de los hidrocarburos y, por el otro, la del Frente Amplio Progresista, formado por los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia, dispuestos a impedir esa privatización.

La opción para las demás fuerzas políticas estaba en formarse del lado de cualquiera de esos dos bloques, o apoyaban la privatización propuesta por el gobierno y su partido, incluso con algunas variantes, o se oponían a esa y a cualquier privatización.

Con lo ocurrido en los últimos días del mes de abril de ese año, las cosas parecieron decantarse en torno al tema petrolero: asomó que el problema principal de PEMEX y el propósito gubernamental de privatizar importantes segmentos de la industria petrolera y de los hidrocarburos, finalmente, vendría a parar en el plano financiero, es decir, la pretendida justificación de la privatización era un problema de inversiones; lo que también colocó el debate en el nivel correspondiente para decidir quién debería hacer tales inversiones, si el capital privado o el gobierno y, si la renta petrolera se transferiría a los particulares o se conservaba para la Nación.

Los Diputados y Senadores del Partido Revolucionario Institucional, a su vez presentaron el 23 de julio, nueve iniciativas, al día siguiente de que concluyeron los foros de discusión sobre la reforma energética, llevados a cabo en el Senado de la República del 13 de mayo al 22 de julio, seis de reformas y adiciones y tres de nuevas leyes: Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; Ley Orgánica de la Administración Pública; Ley de la Comisión Reguladora de Energía; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; Ley Federal de las Entidades Paraestatales; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos; Ley de la Comisión Nacional Reguladora del Petróleo; y, Ley para la Transición Energética. Con las iniciativas presentadas por los priistas quedaba superada la situación que se mantuvo durante tres meses y medio de confrontación entre sólo dos posiciones, por lo demás irreductibles.

El Frente Amplio Progresista, formado por los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia presentó el 27 de agosto pasado, en la sesión de la Comisión Permanente y por conducto de sus Grupos Parlamentarios en la Cámara de Senadores, a las cuales, posteriormente, también se sumaron sus Diputados, ocho iniciativas relacionadas con el sector energético nacional: De Reformas y Adiciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; de nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos; de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública; de Reformas y Adiciones a la Ley de Planeación; de Reformas y Adiciones a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Derechos; Proposición con Proyecto de Decreto de Creación del Programa de Acción Inmediata para

el Fortalecimiento de Petróleos Mexicanos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2009.

El Partido Verde, por conducto de sus Senadores y Diputados, presentó iniciativa de Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables en la Cámara de Senadores, el 13 de agosto de 2008.

En este histórico debate sobre la “Reforma Energética”, ha participado el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, por instrucciones del Presidente del Comité del Centro, Dip. Alfredo Ríos Camarena, realizando el análisis de las diversas iniciativas presentadas y cuyos trabajos dan contenido a la presente publicación.

Palacio Legislativo Federal, Ciudad de México, D. F., Octubre de 2008

REFORMA ENERGÉTICA ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS DEL GOBIERNO FEDERAL

Con fecha 9 de abril de 2008, el titular del Poder Ejecutivo presentó ante el Senado de la República cinco iniciativas relacionadas con su proyecto de modificaciones al marco jurídico del sector petrolero del país, las que pueden clasificarse en tres rubros, el primero, y más importante, que tiene que ver con la redefinición legal (no constitucional) de las diferentes actividades industriales del petróleo y los hidrocarburos y la reorientación en su manejo exclusivo por el Estado (iniciativa de Reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo); el segundo, que comprende tres iniciativas relativas a los órganos coordinadores, rectores y controladores de la industria (iniciativa de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, iniciativa de Reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía e iniciativa de Ley de la Comisión del Petróleo); y, el tercero, la iniciativa que regularía el funcionamiento y operación de Petróleos Mexicanos (iniciativa de nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos).

En los días previos a la presentación de las mencionadas iniciativas se vinieron confrontando dos posiciones que se identifican con visiones opuestas de lo que se denomina “la reforma energética”: la de la “privatización”, y la de la “defensa de la Constitución”. El gobierno en todo momento, simplemente ha negado que quiera “privatizar PEMEX”. Sin embargo, con la presentación de las iniciativas del gobierno, todo queda claro, ya no hay ninguna duda de sus intenciones privatizadoras, y no de PEMEX, sino de la industria del petróleo y los hidrocarburos.

Si bien es cierto que en las cinco iniciativas se percibe una clara tendencia a permitir la participación del capital privado en las diversas actividades estratégicas de la industria petrolera mexicana, vía la celebración de contratos entre la paraestatal y empresas privadas, es en la primeramente mencionada en la que queda asentada con mayor claridad esa propuesta, en franca transgresión al mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto al proceso legislativo, debe señalarse que el turno a Comisión y los trabajos de estudio y análisis de las iniciativas para su dictamen, pueden llevarse a cabo sin respetar un determinado orden; sin embargo, una vez llegada la etapa de discusión en el Pleno (tanto en la Cámara de Origen como en la Revisora), y su aprobación y expedición, deberán sujetarse al orden lógico que impone la naturaleza jurídica de las normas que integran cada

iniciativa, resultando que las cámaras deberán conocer, en primer lugar, el dictamen correspondiente a la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en el que se centrará el debate más importante de todo lo que tenga que ver con la Reforma Energética y, de sus resultados, dependerá el destino de las otras iniciativas.

1.- Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo

Para comenzar, es de señalarse que en términos de la Constitución Federal, tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, **no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado.**

La Nación llevará a cabo la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, **en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.**

La explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos es un **área estratégica** a cargo del sector público.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas: petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera **para el eficaz manejo de las áreas estratégicas** a su cargo.

El Gobierno Federal mantendrá siempre **la propiedad y el control sobre los organismos** que en su caso se establezcan.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas, entre ellas, las del petróleo y los demás hidrocarburos, y de la petroquímica básica.

Tal régimen jurídico se encuentra establecido concretamente en los artículos 25 párrafo cuarto; 27 párrafos cuarto y sexto, y 28 párrafos cuarto y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la iniciativa gubernamental de reforma y adiciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, destaca:

A. Plantea **transformar** (mediante reforma o adición) **casi todos los**

artículos de dicha Ley, pues de los 16 numerales que la integran, pretende modificar 15. Además, añade tres nuevos preceptos (4º A, 15 A y 15B)

De donde resulta que **más que una reforma, se trata de una nueva Ley** Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, pero que pugna con el texto y espíritu de nuestra Ley Fundamental.

B. Propone que:

a) Se permitan a PEMEX y a sus organismos nuevas fórmulas de contratación para acceder a mejores tecnologías o a esquemas de financiamiento innovadores. Al efecto, reconoce que esas **contrataciones suelen generar cuestionamientos sobre su legalidad**, lo cual crea *-dice- incertidumbre jurídica tanto para proveedores y contratistas, como para los servidores públicos que proponen la contratación de terceros*. Pero argumenta que desde hace varias décadas **PEMEX utiliza de manera intensa a empresas de servicios en distintas actividades relativas a la exploración y explotación** de hidrocarburos. Eso lo hacen *-dice-* en el mundo las empresas petroleras internacionales, que suelen concentrar sus actividades en las tareas críticas de planear y administrar las actividades de exploración y producción, mientras que recurren a terceros para la ejecución de diversas funciones.

Señala la iniciativa que en el caso de PEMEX, cerca de dos terceras partes de las tareas de perforación se realizan a través de empresas. En materia de levantamiento de información sísmica tridimensional para ubicar áreas con potencial exploratorio, así como su interpretación, procesamiento y análisis, prácticamente el cien por ciento se encarga a empresas especializadas. Para los servicios de mantenimiento de ductos, plataformas e instalaciones de producción, la paraestatal se apoya, en buena medida, en terceros.

Añade que a la luz de **los retos tecnológicos y de ejecución** que van aparejados al **desarrollo de los nuevos yacimientos**, es evidente que **la colaboración de empresas especializadas es fundamental** para Petróleos Mexicanos.

b) Asimismo, diseña que en las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de los productos derivados de la refinación, del gas y de la petroquímica básica, **puedan participar los sectores social y privado, mediante un régimen de permisos administrativos.**

La iniciativa dice que es importante recordar que nuestro marco

constitucional vigente no excluye de manera alguna la participación de los particulares en las tres actividades referidas, toda vez que la realización de las mismas no supone en modo alguno la explotación del recurso.

Al respecto, es de comentar que desde la segunda mitad de los 90s se ha cuestionado la constitucionalidad y legalidad del otorgamiento de contratos en materia petrolera por parte de las autoridades.

Incluso se ha dicho que ha generado un daño patrimonial a PEMEX, afectando a la industria petrolera, área estratégica de la economía nacional.

También se ha afirmado que **se ha extranjerizado la actividad petrolera, mediante un sistema de contratos** de servicios múltiples o integrales que permiten, básicamente, a las empresas extranjeras explorar, extraer, procesar gas natural y elaborar gas metano y otros petroquímicos básicos.

Además, se ha cuestionado el Plan de Negocios 2002-2010 de PEMEX Exploración y Producción, del cual se dice está dirigido a incrementar la extracción del petróleo y propiciar que, en forma gradual, pero sostenida, el **sector privado realice bajo contrato la mayoría de las actividades** de ese organismo.

Y es que mediante ese tipo de contratos, las empresas privadas, básicamente extranjeras, elaboran y manejan gas y petroquímicos primarios, en una amplitud operativa, en la que el contratista decide dónde, cómo, cuándo y a qué ritmo perforar, producir y abandonar los yacimientos.

Por ejemplo, en el año 2004, Pemex Exploración y Producción licitó 7 contratos de servicios múltiples, de los cuales 5 fueron adjudicados a filiales de empresas petroleras extranjeras y dos quedaron desiertos.

Lo anterior, sin que pase inadvertido que del contenido de **ese tipo de contratos se observa que tiene por objeto actividades petroleras que sólo pueden llevarse a cabo a través de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios.**

Sin embargo, mediante una **interpretación que las autoridades hacen del artículo 6°** de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, **así como del artículo 3°** de la Ley de Obras Públicas y de Servicios Relacionados con las Mismas se celebran contratos, no obstante su incompatibilidad con el mandato constitucional.

En efecto, el artículo 6° de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo dispone:

ARTÍCULO 6°.- Petróleos Mexicanos podrá celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, serán siempre en efectivo y en ningún caso concederán por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten,

porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones.

Por su parte, el artículo 3º de la Ley de Obras Públicas y de Servicios Relacionados con las Mismas estatuye:

Artículo 3º.- Para los efectos de esta Ley, se consideran obras públicas los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles. Asimismo, quedan comprendidos dentro de las obras públicas los siguientes conceptos:

II. Los trabajos de exploración, geotécnica, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas que se encuentren en el subsuelo y la plataforma marina;

Así, los últimos Gobiernos han convertido a la industria del petróleo y los hidrocarburos en una vasta área de negocios del sector privado, sobre todo extranjero. Ello porque se han invadido áreas medulares de la explotación petrolera, mediante contratos de servicios múltiples o de servicios integrales. De modo que empresas privadas se hallan participando en actividades que constitucionalmente sólo pueden ser realizadas por el Estado.

Mediante contratos de servicios múltiples se permite que empresas transnacionales se encarguen de todo el ciclo de exploración y producción de petróleo, con excepción de la venta. Eso, a pesar de que la Ley de Inversión Extranjera establece que sólo los nacionales mexicanos y las empresas mexicanas, con cláusula de exclusión de extranjeros, pueden adquirir, establecer u operar gasolineras. Empresas como British Petroleum y Debreteis Petroleum las operan en el Distrito Federal, Monterrey, Guadalajara y otras ciudades, mediante actos de simulación o de fraude a la ley.

Y es que PEMEX, al celebrar contratos de servicios múltiples, sigue un modelo empresarial que incumple con los principios fundamentales plasmados por la Constitución Federal que manda: asegurar la conservación de la soberanía energética de la Nación sobre sus hidrocarburos; lograr que la riqueza del subsuelo mexicano contribuya al desarrollo nacional; mantener en los órganos del Estado el pleno control de todas las decisiones trascendentes en relación con las actividades de la industria petrolera; impedir que estados extranjeros, empresas petroleras extranjeras o transnacionales tengan injerencia o control sobre las decisiones trascendentales de la industria de hidrocarburos, y asegurar que los órganos del Estado encargados de la

industria de hidrocarburos desarrollen, modernicen, amplíen y preserven su capacidad de operación.

De ello resulta que mediante el otorgamiento de contratos y permisos por parte de las autoridades, empresas privadas se hallan participando en actividades que constitucionalmente, hoy por hoy, sólo pueden ser realizadas por el Estado, con violación del marco constitucional y legal en materia petrolera.

Asimismo, que se **permita a PEMEX y a sus organismos nuevas fórmulas de contratación**, añadidas a las que desde hace varias décadas PEMEX utiliza de manera intensa en actividades de la exploración y explotación de hidrocarburos vendrían a sumarse a los contratos que han sido celebrados en contra del marco constitucional vigente. Y lo mismo podría decirse de las **actividades de transporte, almacenamiento y distribución** de los productos derivados de la refinación, del gas y de la petroquímica básica, en las que se plantea que **puedan participar los sectores social y privado, mediante un régimen de permisos administrativos**.

2.- Iniciativa de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

A. Justificación de la propuesta de reforma

Se propone reformar el Artículo 33 de la LOAPF, mediante una redefinición de las atribuciones asignadas a la Secretaría de Energía con el objetivo de que pueda ejercer con “efectividad su responsabilidad como administrador de las reservas de hidrocarburos del país”, que marque el ritmo de la acumulación de reservas y de la explotación de hidrocarburos. La exposición de motivos aduce la necesidad de dotar a la Secretaría con atribuciones adicionales así como de los instrumentos que le permitan ejercerlas cabalmente.

El ejecutivo federal presenta como justificación de la iniciativa, un análisis de la situación de la industria petrolera a partir del diagnóstico elaborado por la propia Secretaría de Energía, en el que nuevamente se señalan aspectos vinculados a la caída en la producción petrolera, por el agotamiento de los principales pozos proveedores, y las consecuencias que habrán de derivarse de la disminución del ingreso petrolero en el mediano plazo. Por ello plantea un escenario de posibilidades para mantener la plataforma de explotación a partir de los recursos prospectivos en el sureste, tanto terrestre como en aguas someras, los yacimientos de Chicontepec y la posibilidad de desarrollar los proyectos en aguas profundas del Golfo de México.

Para ello, se dice que el organismo petrolero debe multiplicar su capacidad de ejecución y adquirir el conocimiento para administrar nuevas tecnologías. Maximizar la renta petrolera debe constituir el eje de la política energética, a partir de una exploración y explotación sostenible a largo plazo. El Estado, establece la iniciativa, debe fortalecer su presencia como rector de la industria petrolera.

Ésta y las demás iniciativas presentadas, se asienta en el documento, buscan definir al órgano rector, al regulador y al operador de la industria petrolera.

La Secretaría de Energía como órgano rector, elaborará planes estratégicos de mediano y largo plazos en las áreas de exploración y explotación de reservas de hidrocarburos, procurando una explotación sostenible. Se establecen además, como atribuciones nuevas, las de normar y supervisar que la explotación de los yacimientos se haga con la mayor eficiencia, y para ello se regulará el uso de las mejores técnicas de evaluación y ejecución de proyectos, el uso de las mejores tecnologías, para lo cual la secretaria dictaminará y supervisará la ejecución de los proyectos de explotación que lleve a cabo PEMEX.

Se incorporan atribuciones también para regular y supervisar el uso de las mejores prácticas en la industria sobre el tema de la seguridad industrial y además, que en el ejercicio de sus facultades propicie el desarrollo de la industria nacional y el de la tecnología por parte de empresas nacionales.

B. Calificación de la propuesta en cuanto a los ordenamientos legales que se propone reformar.

Para integrar las nuevas atribuciones que la iniciativa pretende otorgar a la Secretaría de Energía, se adicionan las fracciones I, III, V, VII, VIII, se cambia la XII y se incorporan como nuevas, de la XIII a la XXI del Art. 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

En principio, pareciera que se enriquecen las atribuciones de la Secretaría al incorporar nuevos elementos en la definición de sus responsabilidades, como es el caso de la (frac. III) en la que a la facultad de conducir, se agrega ahora la de *supervisar* las entidades paraestatales sectorizadas y "*autorizar la programación de la exploración, explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación ecológica*"

Se precisan conceptos, tales como: el otorgamiento y *revocación* de concesiones, permisos y autorizaciones, *para los principales proyectos y trabajos en el sector*, (frac. VII); regular y en su caso, *expedir Normas*

Oficiales Mexicanas sobre ahorro de energía, (frac. VIII); regular y promover el desarrollo y uso de las *fuentes de energía alternas*, (frac. XII); *determinar plataforma de producción* petrolera y ritmo de reposición de *reservas* de hidrocarburos, (Frac. XIII); expedir *disposiciones de carácter técnico* para el mejor aprovechamiento de los recursos petroleros y *verificar* su cumplimiento, (frac. XIV); regular la seguridad industrial del sector, (Frac. XV); Ordenar *visitas de inspección* a las *instalaciones de organismos y empresas* y *requerirles información*, (fracc. XIX y XX).

Sin embargo, esta ampliación aparente en las atribuciones de la Secretaría a cuyo cargo se encuentra la rectoría del sector, debe verse como una delimitación de su intervención en la medida en que ésta se habrá de referir ya no sólo a un organismo descentralizado como pudiera ser PEMEX, sino que ahora se abre de manera indeterminada a lo que quiera decir “empresas del sector”. Son como podrá advertirse previsiones de inspección y vigilancia que la autoridad podrá ejercer respecto de instancias privadas que habrán de participar en “los principales proyectos y trabajos del sector” y son, al menos de manera enunciativa, actos de soberanía del estado en la materia.

Preocupa sin embargo, el sentido y alcance que pueda otorgarse a lo dispuesto en la fracción XVI respecto a “otorgar y revocar” a Petróleos Mexicanos las asignaciones de áreas para exploración y explotación petrolera”, lo que podría ser equivalente a decir, por ejemplo, que en los “principales proyectos y trabajos del sector” que habrán de efectuarse en aguas profundas del Golfo de México, no participará Pemex.

O bien, la modificación que se hace del sentido de la fracción V, de por sí cuestionable en su redacción anterior: “promover la participación de los particulares, en los términos de las disposiciones aplicables, *en la generación y aprovechamiento de energía...*”, a la que ahora se propone: “promover la participación de los particulares *en las actividades del sector*, en los términos...” Se pretende nuevamente a través de una reforma a la ley, transgredir el mandato constitucional.

3.- Iniciativa de Reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía

Se arguye que la Comisión Reguladora de Energía ha cumplido con el objeto establecido en la ley que le dio existencia jurídica, lo que ha permitido una mayor competitividad de la planta industrial y el desarrollo de los sectores del gas y de la energía eléctrica en beneficio de los usuarios.

Que su fortaleza se ha sustentado en el carácter colegiado de sus decisiones y en sus atribuciones (otorgar permisos, expedir metodología para fijar precios y tarifas, aprobar términos y condiciones para la prestación de los servicios, expedir disposiciones administrativas de carácter general, dirimir controversias, requerir información y aplicar sanciones),

Que se pretende aprovechar la experiencia de dicha Comisión, fortaleciendo sus atribuciones y otorgándole nuevas en las actividades que se abren a la participación social y privada. **Por lo que, la propuesta es que dicha Comisión se encargue de promover la eficiencia de los permisionarios en la prestación de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de todos los hidrocarburos**, tal como lo ha venido haciendo con el gas.

Que las nuevas atribuciones regulatorias de la aludida Comisión, se derivan de los cambios (sic) a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, **en materia de transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos básicos, que permitirían la participación de particulares en estas actividades.**

Por consiguiente, la Comisión tendría, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Expedir metodologías para determinar los precios de venta de primera mano de los productos refinados y derivados del petróleo y de los petroquímicos básicos;
- Determinar los modelos de convenios y contratos de adhesión para estas actividades;
- Expedir las metodologías para el cálculo de precios por estos servicios y determinar los términos y condiciones a que deberá de sujetarse la prestación de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de estos productos;

Con ello, se establecen las bases para que la sociedad mexicana tenga acceso al suministro de los hidrocarburos que requiere para impulsar la planta productiva nacional y generar empleos, así como sostener y mejorar la calidad de vida de la población. Esta regulación generará condiciones que permitan mayor participación de agentes en el mercado de los hidrocarburos, con lo que se incrementarán los niveles de competencia en la oferta de bienes y servicios, con lo que es previsible una reducción de los precios pagados por los consumidores a través de una mayor eficiencia. También permitirá que la Comisión corrija cualquier anomalía o desajuste del mercado de los hidrocarburos y, en su caso, establecer sanciones a los infractores.

Asimismo, se plantea en el contenido de la iniciativa regular el desarrollo de los servicios que se presten en el caso de biocombustibles en los mismos términos que los hidrocarburos, para reducir la dependencia a los combustibles fósiles no renovables. Con lo que se amplían las opciones de abasto de combustibles para las generaciones futuras.

En tal virtud, en el proyecto de Decreto se propone reformar los artículos 2, fracciones V, VI y VII; 3, fracciones VII, VIII, X, XI, XIII a XV y XXI; 6 y 10, primer párrafo, y se derogan las fracciones VIII del artículo 2 y la IX del artículo 3, de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

En el artículo 2, se señala como objeto de la Comisión:

***Fracción V.** la venta de primera mano de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo, de gas y de los petroquímicos básicos. Se dispone que por venta de primera mano se entenderá la primera enajenación que PEMEX y sus subsidiarias realicen en territorio nacional a un tercero y para los efectos de esta ley, se asimilarán a éstas las que realicen a terceros las personas morales que aquellos controlen.*

***Fracción VI.** El transporte y distribución de gas, de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo y de los petroquímicos básicos, que se realice por medio de ductos, así como el almacenamiento de dichos productos.*

***Fracción VII.** El transporte y distribución de biocombustibles que se realice por medio de ductos, así como el almacenamiento de los mismos.*

Al respecto, debe mencionarse que la vigente Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, en su artículo 3, establece que la industria petrolera abarca:

I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación;

II. La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración, y

Se exceptúa del párrafo anterior el gas asociado a los yacimientos de carbón mineral y la Ley Minera regulará su recuperación y aprovechamiento, y

III. La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos, que a continuación se enumeran:

...

El artículo 4 de dicha ley, considera estratégicas la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3, salvo el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas que podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan.

A la luz de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, las actividades que comprende la reforma propuesta son estratégicas, según su artículo 3º, fracciones I y III, y deben llevarse a cabo por PEMEX y sus subsidiarias, según el artículo 4º, párrafo primero, de dicha ley.

Es decir, la propuesta de reforma contradice lo dispuesto en los artículos 3º y 4º de la precitada ley reglamentaria. Pero más aún, pugna con el artículo 27, párrafo sexto, parte quinta, constitucional, que dispone en forma tajante y categórica lo siguiente:

“Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva”.

En el artículo 3º, se adicionan como atribuciones de la Comisión las siguientes:

Fracción VII. Expedir los términos y condiciones a que deberán sujetarse las ventas de primera mano de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo, de gas y de los petroquímicos básicos, así como las metodologías para la determinación de sus precios, salvo que existan condiciones de competencia efectiva a juicio de la Comisión Federal de Competencia, o que sean establecidas por el Ejecutivo Federal mediante Acuerdo. Si habiendo existido condiciones de competencia efectiva la Comisión Federal de Competencia determina que se acude a prácticas anticompetitivas al realizar las ventas de primera mano a que se refiere esta fracción, la Comisión Reguladora de Energía restablecerá los términos y condiciones a que dichas ventas y enajenaciones deban sujetarse.

VIII. Expedir los términos y condiciones a que deberá sujetarse la prestación de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución a que se refieren las fracciones VI y VII del artículo 2 de esta ley.

IX: Se deroga (Aprobar los términos y condiciones a que deberá sujetarse la prestación de los servicios de transporte y distribución de gas licuado de petróleo por medio de ductos)

X. Expedir las metodologías que el cálculo de las contraprestaciones por los servicios a que se refiere la fracción VIII de este artículo, salvo que existan condiciones de competencia efectiva a juicio de la Comisión Federal de Competencia.

XI. Solicitar a la Secretaría de Energía la aplicación de las medidas necesarias para garantizar la continuidad de los servicios a que se refiere la fracción VIII anterior.

XIII. Expedir modelos de convenios y contratos de adhesión para la realización de las actividades reguladas.

XIV. Expedir y vigilar el cumplimiento de las disposiciones administrativas de carácter general, aplicables a las personas que realicen actividades reguladas.

XV. Proponer a la Secretaría de Energía actualizaciones al marco jurídico en el ámbito de su competencia, así como los términos en que la Comisión pueda participar con las dependencias competentes en la formulación de los proyectos de iniciativas de leyes, decretos, disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas relativas a las actividades reguladas.

XXI. Ordenar las medidas de seguridad e imponer, en el ámbito de su competencia, las sanciones administrativas previstas en la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo Petrolero y en la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos por infracciones a las disposiciones de esas leyes y sus disposiciones reglamentarias en las actividades reguladas.

Estas nuevas atribuciones se consideran inconstitucionales y contradictorias con la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, porque tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, el artículo 27, párrafo sexto, parte quinta, constitucional, prohíbe que se otorguen concesiones y contratos. Pero además, las actividades que se pretenden regular con dichas facultades, corresponden a la industria petrolera, las cuales deben llevarse a cabo por PEMEX y sus subsidiarias, según lo disponen los artículos 3° y 4° de la precitada ley.

En el artículo 6º, párrafo primero, se propone:

“Los comisionados serán designados por períodos escalonados de cinco años, con posibilidad de ser designados, nuevamente, por única ocasión por un período igual. Los comisionados que cubran las vacantes que se produzcan antes de la terminación del período respectivo, durarán sólo el tiempo que le faltare al sustituido. Durante cada período sólo podrán ser removidos por:....”

Sobre el particular, es de destacar que el texto vigente contempla también el lapso de cinco años, pero renovables, lo que implica que se puede designar al mismo comisionado cada vez que termine un plazo, lo que permite perpetuarse en el cargo. En cambio, en la propuesta de reforma, se acota a una segunda designación como límite, lo cual se considera acertado.

En el artículo 10, párrafo primero, se propone:

“El otorgamiento de permisos para la prestación de los servicios de transporte, distribución y almacenamiento, a que se refieren las fracciones VI y VII del artículo 2 de esta Ley, implicará la declaratoria de utilidad pública para el tendido de los ductos y construcciones en predios de propiedad pública, social y privada, de conformidad con el trazado aprobado por la Comisión en coordinación con las demás autoridades competentes”.

Asimismo, se reitera que las actividades que se pretenden regular en la propuesta de reforma, consistentes en el transporte, distribución y almacenamiento de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo y de los petroquímicos básicos, así como su venta de primera mano, son parte de la industria petrolera, que debe llevar a cabo PEMEX y sus subsidiarias, según lo disponen los artículos 3º, fracciones I y III, y 4, de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo.

Así las cosas, esta propuesta de reforma contradice también a la precitada Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, por lo que aun cuando se llegare a reformar ésta, persistiría la inconstitucionalidad de la reforma planteada, e incluso tendría este mismo vicio la Ley Reglamentaria.

Es importante destacar que en la propuesta de reforma al artículo 10 de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, se pretende que el otorgamiento del permiso para la prestación de los servicios de transporte, distribución y almacenamiento de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo y de los petroquímicos básicos, **implique la declaratoria de utilidad pública** para el tendido de los ductos y construcciones en predios de propiedad pública, social y privada, de conformidad con el trazado aprobado por la Comisión en coordinación con las demás autoridades competentes.

Si se estima inconstitucional el otorgamiento de permisos para los fines indicados, por las razones constitucionales y legales apuntadas, el efecto que se le pretende dar es de suyo también inconstitucional, consistente en que implicará la declaratoria de utilidad pública, no solamente porque tiene

como acto generador el permiso, sino porque tal declaratoria en términos del artículo 27, fracción VI, párrafo segundo, constitucional, se hará de acuerdo a las leyes de la federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, en las que se determinarán los casos de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

Es decir, la ley que debe aplicarse para realizar la declaratoria de utilidad pública, es la ley federal denominada Ley de Expropiación, en cuyo artículo 1° señala las causas de utilidad pública; en su artículo 3° dispone que la Secretaría de Estado, departamento administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el Decreto respectivo; y en el artículo 4°, ordena que **la declaratoria a que se refiere el artículo anterior, se hará mediante Decreto que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados.**

En las condiciones apuntadas, la reforma propuesta es inconstitucional y pugna con lo que disponen los artículos 3° y 4° de la Ley de Expropiación.

Es de llamar la atención, que en la propuesta de reforma y en la Ley en vigor que se pretende reformar, no se encuentra establecida la figura de la requisita respecto de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural y licuado, así como tampoco en cuando a esas mismas actividades con respecto a los productos obtenidos en la refinación del petróleo y de los petroquímicos básicos que se pretenden incluir en la propuesta de reforma.

Adicionalmente, es de mencionar que los comisionados del órgano desconcentrado Comisión Reguladora de Energía, están excluidos del régimen de responsabilidades administrativas y del juicio político, en virtud de que el artículo 6, fracción I, de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía en vigor y que no se aborda en la propuesta de reforma, dispone que serán removidos conforme a la **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

En efecto, recordemos que esta Ley actualmente única y exclusivamente regula, en materia federal, los procedimientos de declaración de procedencia y juicio político. Por tanto, si los comisionados no gozan de fuero constitucional, no les son aplicables el procedimiento de declaración de procedencia, así como tampoco el juicio político ya que no están señalados en la Constitución como sujetos del mismo. O sea, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no les es aplicable para removerlos, por tal razón se estima

que están excluidos del régimen de responsabilidades administrativas.

En tal virtud, debería adecuarse el artículo 6°, fracción I, de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, para señalar que los comisionados podrán ser removidos conforme a la **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**.

Si se considera que son importantes las facultades de los comisionados y que pueden realizar algún acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, debería proponerse también la reforma constitucional respectiva para incluirlos como sujetos del juicio político.

4.- Iniciativa de Ley de la Comisión del Petróleo

El proyecto contiene 9 artículos y 4 transitorios.

Propone la creación de esta Comisión, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía (SENER), con autonomía técnica y operativa, para apoyar a la Secretaría en la regulación y supervisión de las actividades de exploración y producción de hidrocarburos.

También apoyaría a la Secretaría en la planeación y programación sectorial, aportaría elementos técnicos en la evaluación de las asignaciones de áreas para la exploración y explotación, determinaría las reservas de hidrocarburos y emitiría dictámenes técnicos de proyectos de exploración y explotación que presente PEMEX.

Según dice la iniciativa, esta Comisión nace de la necesidad de obtener certeza de una adecuada ejecución de los proyectos de inversión en servicios y obras que realiza PEMEX, por medio de la evaluación de los mismos y otorgamiento y revocación de permisos para su ejecución, funcionamiento o desmantelamiento de obras.

Propone que una estructura con cinco Comisionados (incluido su presidente), designados escalonadamente, con duración en su encargo de cinco años, prorrogable por un período igual y un secretario ejecutivo.

Pero no queda garantizada la autonomía de dicha Comisión, pues sus miembros serán designados por el Ejecutivo Federal (**art. 5º**), a propuesta de la Secretaría de Energía. Es decir, serán empleados del gobierno, **sin** ninguna posibilidad de actuar con esa pretendida autonomía.

Por otro lado, en ese mismo artículo, sólo se requiere para ser comisionado, “haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales o académicas, relacionadas con la exploración o explotación de hidrocarburos”,

(no se explica qué significa eso), pero no requiere título universitario, ni de ingeniería, siendo que se trata de aspectos técnico-científicos.

Como requisito también se establece en el numeral en comento, que los comisionados deberán ser mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad, lo que contraviene la Ley General de Población, que ya permite la doble nacionalidad, sin que exista una razón suficientemente explícita para proponerlo.

Incluye como función de la Comisión (**art. 8°**) el otorgamiento de permisos para la ejecución, funcionamiento y desmantelamiento de obras y trabajos relacionados con la exploración y explotación de hidrocarburos, lo que implicará la declaratoria de utilidad pública en predios de propiedad pública, social y privada, de conformidad con los planos registrados ante esa Comisión.

Agrega que la Comisión promoverá los actos jurídicos que se requieran para ello (parece que se refiere veladamente a los decretos expropiatorios necesarios).

En la fracción X del **artículo 3°** se le dan facultades para que por sí, o por conducto de terceros (¿?) realice visitas de inspección a las instalaciones petroleras (sin especificar razón, ni motivo).

Ni la exposición de motivos, **ni** el propio texto de la iniciativa dejan expresamente clara la razón de la misma. El texto es muy general y en consecuencia, confuso.

Parece que se trata de un órgano asesor de la SENER, pero con facultades para otorgar permisos y ante la cual se puede interponer el recurso de revisión. Pero que puede realizar también actos preparatorios de expropiaciones (**sin** aclarar a que autoridad corresponde hacerlo en este momento y si esas facultades se duplican o no).

No señala la iniciativa el costo de crear dicha Comisión, **ni** el presupuesto anual que se requerirá, con lo que el Gobierno Federal comienza violando lo que ha propuesto: transparencia en el sector petrolero.

Por otro lado, parece que el Gobierno Federal olvida al Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), creado desde 1965 y con amplia y probada experiencia precisamente en los campos que pretende atender este nuevo organismo. Algunas de las cuales son precisamente de las que habla la iniciativa que se encargarían a esa nueva Comisión (**artículo 3°**), verbigracia: cuantificación de las reservas de hidrocarburos; disposiciones de carácter técnico para el mejor aprovechamiento de los recursos petroleros; factor de recuperación de hidrocarburos; etc. Con todo ello, parece que se duplicarían esfuerzos y crecería la burocracia, con el costo y el desperdicio de recursos que esto implica.

5.- Iniciativa de nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos

La iniciativa de nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos propone un organismo acorde con las modificaciones a las leyes anteriores, que sirva a una industria petrolera y de los hidrocarburos con un volumen importante de actividades en manos de empresas privadas.

El texto contiene en su articulado diversas omisiones (artículos 1° en sus dos párrafos, 3°, 4° segundo párrafo, 28 fracción IV y, artículo 41 párrafos segundo y quinto, fracción I) e imprecisiones (artículos 47 primer párrafo); no obstante, dichas omisiones e imprecisiones pueden ser subsanadas durante el proceso de estudio, análisis, dictaminación y discusión tanto en el Senado de la República, que es Cámara de Origen, como en la Cámara de Diputados, que será Revisora.

Ahora bien, lo verdaderamente delicado del proyecto de nueva Ley Orgánica de PEMEX, enviado a la Cámara de Senadores radica en la inconstitucionalidad del artículo 5° que autoriza a PEMEX y sus organismos subsidiarios a “celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios y contratos,...”, lo que contraviene el mandato constitucional del artículo 27 sexto párrafo: “...Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos..., no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.”

Asimismo, se observa una clara contradicción entre el mencionado artículo 5° y el Artículo 2°, señalando éste literalmente: “El Estado realizará las actividades que le corresponden en exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica, por conducto de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios, de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en el Ramo del Petróleo y sus Reglamentos.”

En esa virtud debe acotarse la facultad de PEMEX, consignada en el citado artículo 5°, para celebrar contratos con personas físicas o morales, señalándose de manera expresa las actividades estratégicas que la Constitución reserva en forma exclusiva al Estado.

Otro aspecto que amerita ser revisado con mucho detenimiento es el de algunas disposiciones que, verdaderamente crean un “régimen de excepción” en PEMEX, ya que excluyen a la paraestatal de la aplicación de ciertas leyes generales como la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, la de Adquisiciones, la de Entidades Paraestatales, la de Deuda Pública y la de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en aras de una supuesta “autonomía de gestión”, que termina por configurar un fenómeno sui generis

de casi total independencia administrativa, desvirtuando su naturaleza jurídica de organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, manejado como empresa privada con una gran discrecionalidad por parte del Ejecutivo, la Secretaría de Energía y la Dirección General de PEMEX, demeritando la rectoría del Estado en la industria petrolera; como ejemplos de lo afirmado pueden citarse las siguientes disposiciones:

Artículo 18.- En adición a lo establecido en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, compete al Consejo de Administración:

IX.- Aprobar a solicitud del Director General, la constitución y desincorporación de las empresas filiales bajo control de Petróleos Mexicanos o de sus organismos subsidiarios, consideradas entidades paraestatales, **sin sujetarse para esos efectos al procedimiento previsto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento;**...

Artículo 29.- La Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control tendrán las funciones que los ordenamientos jurídicos les otorguen. No obstante, **sus actividades de investigación y auditoría deben referirse únicamente a la verificación del cumplimiento de la norma aplicable, y no podrán abarcar la revisión del desempeño del organismo, ni de las metas, objetivos, programas y controles administrativos de sus unidades.**

Artículo 38.- Petróleos Mexicanos se sujetará en el manejo de sus obligaciones constitutivas de deuda pública a lo siguiente:

II.- **Podrá realizar, sin autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,** negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales; **contratar los financiamientos externos** que se requieran o que se concierten en moneda extranjera, así como **contratar obligaciones constitutivas de deuda;**...

Artículo 43.- En el manejo de su presupuesto Petróleos Mexicanos se sujetará a las reglas siguientes:

II.- **Aprobará las adecuaciones a su presupuesto sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,** siempre y cuando cumpla con la meta anual de balance financiero y no incremente el presupuesto regularizable de servicios personales;

Artículo 44.- Las **adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como las obras y servicios relacionados con las mismas** que contraten Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, tratándose exclusivamente de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3°, 4° y 4° A, de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, **se llevarán a cabo únicamente**

conforme a lo dispuesto en la presente Ley, su reglamento y las disposiciones que emita el Consejo de Administración.

Artículo 45.- **Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios**, bajo su responsabilidad y previo dictamen correspondiente, **podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública** y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, en los casos siguientes:

V.- Las **contrataciones con el propósito de desarrollar innovaciones tecnológicas** relacionadas con el objeto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios;

VI.- Los **servicios de consultoría, estudios, asesorías, investigaciones y capacitación**,...

Artículo 46.- **Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar contratos en los que se pacte una remuneración fija o variable**, determinada o **determinable**, con base en las **obras y servicios especificados al momento de la contratación o que el desarrollo del proyecto exija con posterioridad**...

La propuesta de emisión de bonos ciudadanos, por parte de PEMEX, para allegarse recursos frescos que permitan sanear sus finanzas y apoyar sus proyectos productivos, debe ser analizada con seriedad y profundidad, pues pudiera resultar útil, más allá de que se aprobara la iniciativa gubernamental, pues podría incorporarse a la vigente Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios o expedirse un decreto para la emisión de dichos bonos; asimismo, la propuesta requiere ser modificada para depurarla y quitarle cualquier intento de bursatilización de PEMEX, así como, la visión excluyente y clasista, que beneficiaría solamente a quienes tienen el dinero disponible para la compra de esos títulos; es claro que, emitir bonos de deuda debe resultar una medida financiera que fortalezca a PEMEX, pero, que también beneficie a los trabajadores mexicanos; en esa virtud, sería necesario hacer algunos ajustes al planteamiento original.

Por último, el artículo 49 en su segundo párrafo permite que en aquellos actos jurídicos de carácter internacional que celebre PEMEX, éste pueda convenir que se le aplique el derecho de otros países y someterse a la jurisdicción de tribunales extranjeros, lo que no resulta lo más propio jurídicamente, ni conveniente para los intereses de la paraestatal y del país, por lo que tal disposición debe suprimirse. Lo adecuado sería establecer, que en tratándose de actos jurídicos internacionales se aplique el orden normativo mexicano, así como las reglas previstas por la ley nacional para

el caso de conflicto, quedando las partes sujetas a la jurisdicción de los tribunales federales.

México, D. F., a 14 de Abril de 2008

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INICIATIVA DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE DERECHOS

La iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Federal de Derechos que el Ejecutivo federal presentó el pasado 8 de mayo ante la Comisión Permanente para ser remitida a la Cámara de Diputados, como Cámara de origen, plantea la creación de un régimen especial con dos nuevos Derechos a cargo de PEMEX: el Derecho Sobre Extracción de Hidrocarburos y el Derecho Especial Sobre Hidrocarburos. Tales derechos se aplicarían en sustitución del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos y del Derecho Sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, única y exclusivamente, en tratándose de exploración y explotación de petróleo y gas en la región de Chicontepec, que abarca a éste Municipio y nueve más del Estado de Veracruz y dos Municipios del Estado de Puebla, así como, en aguas profundas del Golfo de México.

De la iniciativa de reformas a la Ley Federal de Derechos, es necesario formular dos observaciones de carácter fundamental:

1ª.- El régimen especial que se propone crear, no representa una medida de carácter fiscal adecuada para canalizar, por parte del gobierno, recursos frescos que fortalezcan las finanzas de PEMEX, a fin de que lleve a cabo trabajos de exploración, búsqueda y localización de yacimientos o mantos y extracción del petróleo en Chicontepec y en aguas profundas del Golfo de México. La única posibilidad de que la paraestatal contara con un margen de recursos financieros que pudiera utilizar en exploración y explotación en esas zonas sería si la reforma recayera en el Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos.

2ª.- Por la naturaleza jurídica de los derechos, al ser contraprestaciones, que se causan y se pagan en virtud del uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, como el petróleo, el gas y demás hidrocarburos, las tasas tanto del Derecho Sobre Extracción de Hidrocarburos como del Derecho Especial Sobre Hidrocarburos y, en consecuencia su pago y las deducciones correspondientes, se efectuarán a partir del momento en que se inicie la extracción del petróleo de los yacimientos de Chicontepec y de las aguas profundas del Golfo de México, lo que configura para la paraestatal un horizonte financiero de mediano y largo plazo, lo que significa que pueden pasar varios años para que se actualice la hipótesis legal del gravamen.

Planteadas así las cosas, la pregunta es obligada: ¿De dónde obtendrá

PEMEX los recursos necesarios para llevar a cabo los trabajos de exploración, localización de pozos y extracción de petróleo en las dos zonas petroleras a que se contrae la iniciativa?

Dado que no existe, hasta la fecha, ninguna propuesta que favorezca la asignación de recursos financieros a PEMEX, para el desarrollo de la zona de Chicontepec y en aguas profundas del Golfo de México, es previsible que se recurra a inversiones que provengan de empresas privadas, nacionales y extranjeras, a las que pretende abrirse la puerta para que participen en la industria petrolera nacional con las cinco iniciativas privatizadoras que envió el Ejecutivo al Senado de la República con fecha 8 de abril. La iniciativa en comento es, en los hechos, continuidad de las iniciativas:

1. De Reformas a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo;
2. De Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
3. De Reforma a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía;
4. De Ley de la Comisión del Petróleo; y
5. De nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.

La principal característica de las cinco iniciativas antes señaladas y de la Reforma y Adición a la Ley Federal de Derechos, motivo de este análisis, es la de permitir la incorporación de particulares, ya sea como inversionistas o contratistas y a través del otorgamiento de permisos y autorizaciones o mediante la celebración de contratos, sin distinguir de ellos los referidos a las actividades estratégicas exclusivas del Estado; en esa virtud, presentan problemas de inconstitucionalidad al incorporar la figura de terceros –particulares-, prohibida expresamente en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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 que en su caso se establezcan.”

Artículo 27.

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; 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 yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; **el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos**; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.”

Artículo 28.

“**Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; 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 yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos**; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.”

“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, **el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes**. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán

por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. **Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.** Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.”

La iniciativa analizada propone reformas al artículo 261, primero y segundo párrafos; y, adiciones a los artículos 257 Bis, 257 Ter, 257 Quáter, 257 Quintus, 257 Sextus, 257 Séptimus; 258 Bis y 259 Ter, de la Ley Federal de Derechos.

De las reglas que pretende establecer la iniciativa en cuestión, destacan las siguientes:

- 1.- Respecto al Derecho Sobre Extracción de Hidrocarburos, establece que no se considerará dentro de la base del Derecho Sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, sin embargo, su recaudación sí se destinará a dicho Fondo.
- 2.- En términos generales no se modifica el régimen fiscal de PEMEX, por lo que esta empresa paraestatal seguirá tributando bajo las mismas reglas. Los Derechos a la explotación de los Hidrocarburos seguirán siendo la principal fuente de ingresos de la Federación.
- 3.- El Derecho Sobre Extracción de Hidrocarburos, se calculará empleando una tasa porcentual variable no mayor de 20%, aplicable a PEMEX Exploración y Producción **o algún tercero al que esa entidad no cobre contraprestación por dicho consumo.** Se incorpora el concepto de **“algún tercero”**, como quién hace trabajos a nombre de PEMEX Exploración y Producción; o que consuma petróleo crudo o gas natural, al que se le aplicaría la tasa máxima del 20% de tal Derecho. Los costos gastos e inversiones que **efectúen terceros** a nombre de PEMEX Exploración y Producción, de conformidad con las disposiciones aplicables, serán deducidos siempre y cuando se realicen a precios de mercado.
- 4.- Al Derecho Especial Sobre Hidrocarburos, en su primera modalidad aplicable a los campos del Paleocanal de Chicontepec, se le aplicará la tasa de 71.5%, al valor anual, previa reducción de las deducciones permitidas,

que serían similares a las previstas para el derecho ordinario sobre hidrocarburos, previsto en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos. En las deducciones permitidas al 100%, se agregan los conceptos de recuperación mejorada, además de la recuperación secundaria, así como los gastos de las pruebas tecnológicas.

Los otros dos conceptos de deducciones: el 16.7% para el desarrollo y explotación de yacimientos de petróleo crudo o gas natural, se le adiciona la frase “hasta agotar el monto de la inversión”; respecto a la deducción del 5% del monto original de las inversiones realizadas en oleoductos, gasoductos, terminales, transporte o tanque de almacenamiento, en cada ejercicio.

5.- Respecto al Derecho Especial Sobre Hidrocarburos, en su segunda modalidad, para campos en aguas profundas del Golfo de México, se proponen las siguientes variaciones:

En lugar de la tasa del 71.5%, se aplicaría una tasa entre el 60% y el 71.5%. (No se precisa el criterio de variabilidad).

Se deduce el 100% del monto original de las inversiones en exploración hasta el ejercicio en que los hidrocarburos extraídos del campo de que se trate, formen parte de la producción reportada por PEMEX Exploración y Producción.

Se propone establecer un límite de deducción para las inversiones efectuadas en exploración de campos en aguas profundas de 3 dólares por barril de petróleo crudo extraído. Esta deducción se aplicaría hasta alcanzar el 100% del monto original de las inversiones.

6.- Las deducciones para el petróleo crudo y gas natural asociado será de 15 dólares por barril de petróleo crudo, en el caso de las aguas profundas, en lugar de los 10 dólares por barril de los campos en el Paleocanal de Chicontepec; y, de 4 dólares tratándose de gas natural no asociado por cada 1000 pies cúbicos, extraído de aguas profundas, en lugar de los 2.7 dólares aplicables a los campos de Chicontepec.

Se propone limitar las deducciones hasta el 35% del valor del petróleo crudo y gas natural en el año, del campo de aguas profundas; para asegurar al Estado un flujo mínimo de ingresos, desde el primer día de producción.

7.- Al hablar de los conceptos no deducibles tanto del derecho ordinario sobre hidrocarburos, como de los derechos especiales, se consideran los costos y gastos que no sean estrictamente indispensables, entre ellos, los costos en que se incurra por negligencia o fraude de PEMEX Exploración y Producción **o de las personas que actúen por cuenta de éste.**

Como se observa aquí nuevamente se hace referencia a **personas que actúen por cuenta de éste (terceros)**.

CONCLUSIONES:

1. La Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, no modifica la estructura vigente del régimen fiscal de PEMEX, por lo que no representa disponibilidad de recursos financieros adicionales para dicho organismo descentralizado.
2. Los beneficios que pudieran reportar a PEMEX los nuevos Derechos, vía las deducciones autorizadas, se recibirían a futuro, a partir de que los campos de Chicontepec y en aguas profundas del Golfo de México sean productivos.
3. La incorporación en esta iniciativa de la figura de “terceros” que actúen por cuenta de PEMEX, es decir, “particulares”, contradice al igual que las cinco primeras iniciativas, la prohibición expresa establecida en nuestra Constitución de contratar las actividades de exploración y explotación con empresas privadas.
4. La iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Federal de Derechos pretende crear un régimen ad hoc para la participación del capital privado en la industria nacional del petróleo y los hidrocarburos, específicamente en las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas en Chicontepec y en aguas profundas del Golfo de México.

México, D. F., a 26 de Mayo de 2008

REFORMA ENERGÉTICA ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Un día después de concluidos los foros de discusión sobre la reforma energética, que se llevaron a cabo en el Senado de la República del 13 de mayo al 22 de julio, los Diputados y Senadores del PRI, presentaron ante la Comisión Permanente nueve iniciativas, seis de reformas y adiciones y tres de nuevas leyes, relacionadas con la industria petrolera nacional.

Con las iniciativas presentadas por los priístas queda superada la situación que se mantuvo durante tres meses y medio de confrontación entre sólo dos posiciones, por lo demás irreductibles: la propuesta privatizadora proveniente del gobierno y el PAN, por un lado y, la oposición a la privatización de PEMEX y la industria petrolera nacional, por el otro, encabezada por el Frente Amplio Progresista que agrupa a los Partidos de la Revolución Democrática, Convergencia y del Trabajo. Durante ese tiempo las demás fuerzas políticas se mantuvieron a la expectativa, incluido el PRI.

El atrevido intento de privatizar algunas de las actividades de la industria petrolera nacional, como lo hace la iniciativa presidencial, entraña una flagrante violación al espíritu y al texto de lo dispuesto por los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los legisladores del PRI en las dos cámaras, han venido a superar el estado de tensión que marcó esa etapa de catorce semanas, ya que presentan una propuesta de reformas y adiciones legislativas que no plantea abiertamente la intención de privatizar alguna o algunas de las actividades de la industria petrolera nacional, expresamente descarta la posibilidad de que se celebren contratos de riesgo entre PEMEX e inversionistas privados, reserva la renta petrolera para la Nación y en la justificación de tales proyectos manifiesta aspirar al fortalecimiento y modernización de Petróleos Mexicanos.

Los priístas sostienen: que sus iniciativas se apegan al marco constitucional, preservando para el Estado el manejo de la industria petrolera nacional en todas y cada una de sus actividades estratégicas y, que se mantiene la responsabilidad en el manejo y la operación de la industria del petróleo a través de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal que es Petróleos Mexicanos. No obstante, en algunas de las disposiciones propuestas para la modificación del texto vigente de seis leyes secundarias, se perciben situaciones contrarias a esos propósitos, lo que significa, ni más

ni menos, trasgresión a lo dispuesto por nuestra Ley Fundamental.

Con la metodología rigurosa del análisis e interpretación jurídica de sus textos, a continuación se presenta el resultado del trabajo de revisión de las nueve iniciativas, con algunas observaciones y comentarios:

1.- Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo

~ Esta propuesta empieza por ratificar, en el artículo 1°, que: *“Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional, -incluida la plataforma continental- y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios, y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañan o se derivan de él.”*

Esta adición que tiene por objeto, superar la propuesta de reforma presidencial al artículo 2° de dicha Ley Reglamentaria, que textualmente dice: *“De conformidad con lo dispuesto en los párrafos cuarto del artículo 25 y en el sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen las áreas estratégicas de la industria petrolera en los términos del artículo siguiente.”*

Como puede observarse, la Iniciativa Presidencial omite referirse a los párrafos cuarto, quinto y sobre todo el octavo, del Artículo 27 Constitucional que establece:

“La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.”

~ La Iniciativa reafirma la exclusividad a favor de la Nación en el artículo 2°, al dejarlo intocado en su esencia y expresar que:

“Sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos de esta Ley.”

~ La propuesta priísta, en su artículo 3°, mantiene sin modificación alguna, el texto de la Ley Reglamentaria, referido a lo que se considera la Industria Petrolera.

No sucede así con la Iniciativa Presidencial, que pretende reformar el artículo 3° y excluir del mismo, a la materia del gas, *“el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración.”*

De igual manera, la Iniciativa Presidencial pretende suprimir de la Industria Petrolera, las actividades del transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración, de los derivados del petróleo y del gas, que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos.

Ambas sustracciones tienen como fin, permitir la participación en la Industria Petrolera nacional, de los sectores social y privado, como se manifiesta en la propuesta presidencial de reforma al artículo 4° de la Ley Reglamentaria, como se verá en el siguiente punto.

~ La Iniciativa del PRI, reitera en el artículo 4° la exclusividad del Estado en la Industria Petrolera y en las áreas estratégicas, al complementar el texto vigente y adecuarlo al artículo 28 Constitucional: *“El Estado llevará a cabo, en forma directa, exclusiva y excluyente, la exploración, extracción y explotación integral del petróleo en términos de lo señalado por el artículo 3o., de esta Ley y los demás carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos a que se refiere el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ejercerá de manera exclusiva las funciones del área estratégica del petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica básica prevista en el artículo 28 de la Ley Fundamental por conducto de Petróleos Mexicanos y los organismos descentralizados de carácter estratégico a que se refiere este ordenamiento jurídico, mismos que estarán sujetos a la propiedad y el control del Gobierno Federal y se ceñirán a lo preceptuado tanto en el presente ordenamiento como en la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus reglamentos.”*

La iniciativa en comento es congruente con los párrafos, cuarto en su parte inicial y quinto del artículo 28 Constitucional:

“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso

de la Unión.”

“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.”

Por su parte la iniciativa presidencial, no sólo desaparece este importante enunciado, sino que continuando con su idea privatizadora original, abre la puerta al otorgamiento de permisos a los particulares, en algunas importantes actividades de la industria petrolera como lo son : transporte, almacenamiento y distribución de gas, de los productos que se obtengan de la refinación de petróleo y de petroquímicos básicos; pudiendo Pemex y sus organismos subsidiarios contratar con terceros los servicios de refinación de petróleo; y permitiéndoles construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos. Se pretende con una ley secundaria, contravenir no sólo el espíritu, sino lo expresado textualmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el párrafo sexto del artículo 27, de ahí su inconstitucionalidad, al pretender sustraer a la Nación la exclusividad de la explotación del petróleo:

“Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.”

~ Con el objeto de solucionar las insuficiencias de Pemex, la iniciativa del PRI propone que el Ejecutivo Federal cree mediante decreto, organismos descentralizados, filiales estratégicas de Pemex, para que realicen por cuenta de él la construcción de ductos y los servicios de refinación de petróleo, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y derivados de éstos. Dichos organismos filiales serán propiedad exclusiva de Petróleos Mexicanos y se constituirán a propuesta de su Consejo de Administración.

Si bien se trata de una propuesta, la creación de las denominadas filiales estratégicas de Pemex, sólo por decreto presidencial debe estudiarse con mayor detenimiento por las siguientes razones:

La constitución, por decreto del Ejecutivo Federal, de organismos descentralizados con carácter estratégico filiales de Petróleos Mexicanos, no

se encuentra como facultad expresa en el artículo 89 de la Carta Magna, ni tampoco como atribución extraordinaria en el artículo 131; sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 45, establece que son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. De igual manera, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su artículo 15, precisa que los organismos descentralizados se pueden crear por decreto del Ejecutivo Federal; por lo que sí resultaría jurídicamente factible su creación por decreto del Ejecutivo Federal, no obstante, por la importancia y trascendencia de esta medida, la recomendación sería que previo estudio de impacto presupuestal y factibilidad financiera, realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se creen por Ley del Congreso.

A mayor abundamiento, considérese que en la propia iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Federal de Entidades Paraestatales presentada por el PRI, se propone en la adición del segundo párrafo del artículo 3º, que dichos organismos descentralizados de carácter estratégico serán “...creados por Ley o Decreto expedido por el Titular del Ejecutivo Federal...”

~ Respecto a otorgar la pretendida plena autonomía a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, así como a los organismos filiales; mediante una ley secundaria, así sea reglamentaria de un artículo de la Constitución, no sustituye ni se puede aplicar de manera supletoria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a mayor abundamiento, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sólo reconoce a los organismos descentralizados personalidad jurídica y patrimonio propios. Para la “plena autonomía” se requeriría reformar la Constitución, dado que se trata propiamente de un caso de “autonomía constitucional”.

Por otro lado, mientras no se realice una reforma administrativa a PEMEX, no es recomendable otorgar plena autonomía y mucho menos dejarla fuera de la regulación en materia de contratación de obras, adquisiciones, arrendamientos y servicios, creándole un régimen de excepción. PEMEX es la entidad pública con el mayor número de funcionarios suspendidos y sancionados por la Secretaría de la Función Pública; en todo caso, la Cámara de Diputados, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, deberá auditarla.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, tampoco es recomendable otorgarle la plena autonomía presupuestaria a toda la actividad petrolera. En las condiciones actuales, sería irracional concederle la plena autonomía

presupuestal a PEMEX sin antes iniciar una verdadera reforma fiscal, para que gradualmente se vayan ampliando los recursos financieros o administrar directamente por PEMEX, vale la pena recordar, que actualmente la Federación depende en cerca del 50% de los recursos fiscales provenientes de la actividad petrolera.

Para resolver el problema de la falta de recursos y hacer más transparente su uso, la propia Cámara de Diputados, tiene a su mano la solución, mediante el otorgamiento de un mayor presupuesto de inversión por la vía del Presupuesto de Egresos de la Federación o vía la reforma a la Ley Federal de Derechos por el Congreso de la Unión, para la deducción del pago del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos de las inversiones que haga el organismo descentralizado en algunas actividades.

La iniciativa del PRI, no contrasta con la iniciativa presidencial en el artículo 4° A, adicionado a la Ley Reglamentaria, sin embargo es conveniente su análisis, ya que propone una inconsecuencia jurídica, dándole a Pemex, en una ley secundaria, la facultad de realizar los actos necesarios para cumplir con los tratados internacionales relativos a la exploración y desarrollo de los yacimientos transfronterizos:

“4° A. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios realizarán los actos necesarios para dar cumplimiento a los tratados internacionales que los Estados Unidos Mexicanos celebre para la exploración y desarrollo de los yacimientos de hidrocarburos transfronterizos, entendiendo por éstos a aquéllos que se encuentran en territorio nacional y tienen continuidad física fuera de éste.”

Al respecto, la fracción X del artículo 89 Constitucional, que señala al Presidente de la República sus atribuciones, establece como obligación, no sólo la celebración de los tratados internacionales sino también la de someterlos a la aprobación del Senado y la Ley Orgánica de la Administración Pública ordena que será la Secretaría de Relaciones Exteriores la encargada de conducir la política exterior; siendo esta una facultad indelegable a un organismo descentralizado como es el caso de Pemex.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

(...)

“X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservar y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder

Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;”

Adicional a lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 28, establece la atribución a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores de participar en los tratados en que el Estado mexicano sea parte:

“I.- Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;...”

~ La iniciativa del PRI, referida a la adición de un segundo párrafo al artículo 6°, difiere de lo pretendido por la Iniciativa Presidencial en el artículo 4°, ya que la primera no permite la participación de los sectores social y privado en algunas actividades de la industria petrolera, dejando esta posibilidad sólo a las nuevas filiales de Pemex.

En tratándose de la construcción de ductos y los servicios de refinación de petróleo, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y derivados de éstos, se afirma que Petróleos Mexicanos “podrá” (sería más conveniente que en este caso dijera “solo podrá”) contratarlos con sus organismos descentralizados, filiales de carácter estratégico. Petróleos Mexicanos podrá también, tratándose de estas actividades, celebrar contratos de arrendamiento financiero de equipos e instalaciones, en los que se estipule que el organismo tendrá el control, en todo tiempo, sobre tales instalaciones y equipos contratados y asumirá la operación de los mismos.

En este punto vale la pena hacer hincapié en que la única figura jurídica que en sentido estricto no conlleva ninguna contravención ni violación al texto Constitucional son, precisamente, los contratos de arrendamiento financiero, que es una modalidad prevista en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, que pudieran permitirle al arrendatario, en este caso Pemex, adquirir mediante el pago de la renta financiera, tecnología de punta, instalaciones, equipos, obras y cualquier otro bien que requiera para la realización de sus actividades; lo que no implica tampoco ninguna

pérdida en el control de los recursos petroleros. Al respecto, el sentido del párrafo sexto del artículo 27 constitucional, al prohibir las concesiones y los contratos, se refiere a impedir aquellos actos jurídicos que mediante cualquier modalidad, puedan ser traslativos de derechos a favor de terceros, ya sea de manera temporal, permanente o definitiva, toda vez que el dominio de la Nación sobre el petróleo es inalienable e imprescriptible.

~ La Iniciativa del PRI, en los artículos 7° y 8° de la Ley Reglamentaria, sólo cambia las palabras terrenos por áreas, sin modificar el sentido de la Ley Reglamentaria vigente.

En cuanto a la Iniciativa Presidencial, referente al primero de los artículos se plantea sólo la incorporación de la Secretaría de la Función Pública, a quien se le podrá hacer la consulta para la entrega de anticipos que tengan como fin indemnizar a los dueños de los predios afectados, por los daños y perjuicios resultantes de los trabajos de investigación petrolífera.

~ La propuesta priísta agrega al artículo 9°, al igual que la Iniciativa Presidencial los párrafos segundo y tercero con idéntico texto, relacionados con la materia ambiental, sin afectar los postulados constitucionales. Situación similar ocurre en el caso del artículo 10, lo que no representa ninguna variación con la Iniciativa Presidencial; sin contravenir la Constitución.

~ La Iniciativa en comento, en el artículo 11, hace referencia a la Comisión Reguladora del Petróleo, actualmente inexistente, a la que le atribuye facultades regulatorias, conjuntamente con la Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía.

No obstante la prevalencia de la actividad petrolera, a primera vista resulta poco justificable la creación de una Comisión Reguladora del Petróleo, dado que existe la Comisión Reguladora de Energía, la que debería ampliar su competencia y sujetar el nombramiento presidencial de su titular a la aprobación del Senado. Tanto la Iniciativa Presidencial, como la Iniciativa del PRI, pretenden darle extensas facultades al Ejecutivo Federal en materia regulatoria.

~ La iniciativa del PRI, en el artículo 13, al igual que la iniciativa presidencial agregan en los mismos términos, la fracción VI, sobre las causales de revocación de los permisos otorgados a terceros en actividades que, como el gas, realizan los particulares. Asimismo, adiciona el artículo 14 Bis, mediante

el cual se pretende regular la distribución y venta de la gasolina y demás combustibles líquidos producto de la refinación del petróleo, con el fin de evitar su alteración. Deberá señalarse el nombre de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y no usar el de Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

~ El PRI en su iniciativa pasa el artículo 15 al 15 Bis, y al igual que la Iniciativa Presidencial, establece obligaciones para los permisionarios de las actividades no exclusivas de la industria petrolera, con la observación de que la iniciativa presidencial pretende disminuirlas. Respecto al artículo 15 Bis, de las infracciones, se diferencia de la Iniciativa Presidencial en la base para la determinación de la multas, al establecer para su cálculo el sistema de porcentajes, mientras que la Iniciativa Presidencial lo hace sobre salarios mínimos.

~ El artículo 15 Ter de la Iniciativa priísta es semejante al 15 A, de la Iniciativa Presidencial. La diferencia estriba en que, también se incorpora en materia de medidas de seguridad a los permisionarios, junto con Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y sus filiales; además, el último párrafo que se agrega en la iniciativa del PRI precisa:

“En caso de infracción a lo dispuesto por los párrafos séptimo y octavo del artículo 4º de esta Ley, sin perjuicio de las sanciones previstas en los párrafos anteriores, el infractor perderá a favor de Petróleos Mexicanos los subproductos petrolíferos o petroquímicos básicos obtenidos. Para la imposición de las sanciones previstas en el presente artículo se estará a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”

~ La Iniciativa del PRI, en relación al artículo 16, incorpora a la Comisión Nacional Reguladora del Petróleo, como órgano que aplicará la Ley Reglamentaria, en coordinación con la Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía.

~ Por cuanto hace a los Artículos Transitorios, la iniciativa que se comenta difiere de la presidencial en lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO.- La Iniciativa del PRI le da el carácter de Ley y la Iniciativa Presidencial de decreto.

ARTÍCULO CUARTO.-En la Iniciativa del PRI, se propone que: el Congreso de la Unión expedirá la Ley de la Comisión Nacional Reguladora del Petróleo, dentro de los siguientes ciento ochenta días naturales a partir de la vigencia del presente ordenamiento. Mientras que la Iniciativa Presidencial se refiere a que: las nuevas actividades reguladas por este Decreto que se vinieran realizando antes de su publicación, podrán seguirse efectuando sin el permiso correspondiente, hasta por el término de un año, contado a partir de su entrada en vigor.

El texto de este artículo en la Iniciativa Presidencial, pretende legitimar actividades inconstitucionales por un año más, lo que debiera ser motivo de investigación y de fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos involucrados.

2.- Iniciativa de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Plantea modificar el artículo 33, a efecto de precisar y ampliar el ámbito de atribuciones de la Secretaría de Energía, como Coordinadora del Sector Energético.

La iniciativa priísta propone la modificación de siete (I, III, IV, V, VII, VIII y XII) de las doce fracciones contenidas en el actual artículo 33, así como la adición de once fracciones más, consistiendo en lo siguiente:

El texto vigente prevé en su fracción I que a la Secretaría de Energía le corresponde *“Conducir la política energética”,* por lo cual se plantea que además sea la encargada de *“Establecer, ... y supervisar la política energética del país, con prioridad en la seguridad energética del país, en la diversificación energética, el ahorro de energía y la protección del medio ambiente”*

La reforma propuesta a dicha fracción, resulta conveniente ya que para conducir una política, previamente debe haberse definido dicha política y, si se parte del principio de que el Ejecutivo Federal es el encargado de determinar, conforme al Plan Nacional de Desarrollo, las políticas de gobierno, resulta correcto que la Secretaría de Energía como Coordinadora del sector energético sea la responsable de las políticas que el Ejecutivo estime necesarias para el logro de los objetivos y metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y particularmente en los Programas Energéticos.

Asimismo, se estima adecuada la adición que establece que la Coordinadora de Sector será la encargada de supervisar la política energética del país y especialmente lo referente a la seguridad y la diversificación energética, el ahorro de energía y la protección del ambiente. Sin embargo,

se hace necesario precisar que la protección del medio ambiente a cargo de la Secretaría de Energía, se ajustará a las políticas definidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Por otra parte, se propone la adición de la fracción III, del citado artículo 33 de la LOAPF, confiriendo a la Secretaría de Energía la facultad de supervisar las actividades de las entidades paraestatales ubicadas en el Sector Energético, para lo cual podrá disponer la realización de visitas de inspección encaminadas a verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable, con apego a la legislación ecológica.

La atribución otorgada a una Dependencia para supervisión a las entidades paraestatales sectorizadas, resulta adecuada e incluso indispensable para que la Coordinadora de Sector pueda conducir la política energética como le corresponde, por lo cual es correcta la adición propuesta incluida la atribución para ordenar visitas de inspección tendentes a verificar que en cada caso se cumpla estrictamente con las disposiciones jurídicas aplicables.

La iniciativa del PRI propone que la fracción IV del precepto en comento, pase a ser la fracción XXI, incluyéndose como nueva fracción IV, la atribución de la Secretaría de Energía para supervisar y verificar la programación de actividades encaminadas a la exploración, explotación y transformación de hidrocarburos, así como las relativas a la generación de energía (eléctrica y nuclear).

Esta adición pareciera redundante con las actividades de supervisión e inspección a las instalaciones de las entidades paraestatales sectorizadas, sin embargo, se aprecia que para mayor precisión en la delimitación de atribuciones, se determina que la Secretaría de Energía se encargará de verificar y supervisar la programación para la generación de energía eléctrica o nuclear, así como para la exploración, explotación y transformación de hidrocarburos, situación que resulta apropiada.

En esta fracción IV del artículo 33 de la LOAPF se introduce el concepto “transformación” de hidrocarburos, al lado de los términos señalados en la Constitución de “exploración” y “explotación”, lo que debe ser objeto de atención, ya que la “transformación”, para cualquier efecto queda comprendida en el concepto “explotación”; y aquí valdría la pena concretar la disposición a los términos de la Constitución o de manera explícita señalar todas y cada una de las etapas y actividades que se desarrollan en la industria petrolera nacional, que van desde la exploración y búsqueda de mantos o yacimientos, pasando por la perforación, la extracción, la transportación, la conducción, el almacenamiento, la refinación, las ventas de primera mano, hasta la exportación de petróleo crudo y la comercialización y venta de sus derivados.

La vigente fracción V del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la Secretaría para promover la participación de los particulares en la generación y aprovechamiento de energía, sin embargo, la iniciativa que se analiza plantea una redacción más genérica al señalar que se promoverá la participación de los particulares en las actividades del sector, lo cual implicaría que podrían participar en actividades de exploración, explotación y transformación de hidrocarburos los particulares, situación que contraviene el mandato constitucional y el principio básico establecido en la propia iniciativa de mantener la exclusividad del Estado en el sector petrolero, al proponer la creación de organismos descentralizados de carácter estratégico filiales de PEMEX, con el propósito de complementar la capacidad de ejecución de obras y de operación que le corresponden a éste, ya que a dichas filiales se les encomendarían actividades de refinación, transporte, almacenamiento, y distribución de derivados, así como la construcción de ductos.

Por ello, se considera que en los términos en los que está redactada la propuesta de nueva fracción V, daría lugar a interpretaciones inconstitucionales en materia de petróleo e hidrocarburos, que pudieran ser utilizadas para ignorar la exclusividad del Estado.

La iniciativa que se analiza, propone adicionar la fracción VII del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, facultando a la Secretaría de Energía para otorgar, modificar, revocar y en su caso cancelar las asignaciones, permisos y autorizaciones que en materia energética se hayan conferido conforme a las disposiciones aplicables.

Tal disposición plantea la posible participación de particulares en áreas reservadas a la exclusiva acción del Estado, lo que entraña violación al espíritu y la letra de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, razón por la que debería modificarse.

En la fracción VIII del artículo 33 objeto de nuestro análisis, se propone adicionar como atribuciones de la Secretaría de Energía la promoción, regulación y expedición de normas oficiales mexicanas encaminadas al ahorro de energía, independientemente de las funciones que en este campo ya se encuentran previstas, lo cual se estima correcto para optimizar el aprovechamiento de los recursos energéticos del país, pero fundamentalmente porque dichas actividades responden más a las competencias que le son inherentes a la Secretaría de Energía como Coordinadora de Sector.

Por lo que corresponde a la fracción XII del proyecto, se plantea que la Secretaría de Energía será la encargada de establecer la regulación en materia de asignación de áreas para la exploración y explotación petrolera y

de permisos de reconocimiento y exploración superficial, así como su debido cumplimiento, sin que sea precisa la redacción para definir a favor de quién podrían expedirse los permisos a que alude o quienes se encargarían de realizar la exploración y explotación.

Por ello, más allá de la atribución que se conferiría a la Secretaría de Energía para establecer la regulación que menciona, se puede interpretar que con el texto utilizado se faculta para que pudieran intervenir terceros particulares en tareas de exploración y explotación petrolera, lo cual resultaría contradictorio con lo dispuesto por la Constitución y en el artículo 4° del Proyecto de Reforma a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que forma parte de la misma iniciativa que se revisa, que establece *“El Estado llevará a cabo en forma directa, exclusiva y excluyente, la exploración, extracción y explotación integral del petróleo ...”*.

Por lo tanto, de ser correcta la interpretación de una posible participación de terceros particulares en las actividades ya mencionadas, sería improcedente el texto de la fracción XII que se comenta, máxime si se tiene en cuenta que en la fracción XVIII se dispone *“Otorgar, rehusar y cancelar a Petróleos Mexicanos las asignaciones de áreas para exploración y explotación petrolera...”*.

Finalmente, se estima que el contenido de las fracciones XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XIX, XX, XXI, XXII y XIII, de la iniciativa resultan congruentes en su redacción y contenido, sin que se aprecie aspecto alguno que requiera de observación, por lo que se estima sería viable su aprobación.

3.- Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía

El 31 de octubre de 1995, se promulgó la Ley de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) que transformó a este organismo consultivo en materia de electricidad (como lo estableció el decreto de su creación en 1993), en uno desconcentrado de la Secretaría de Energía, con autonomía técnica y operativa, como ente regulador para atender actividades que habían sido abiertas a la participación de los sectores social y privado.

En materia de electricidad, se le dieron atribuciones para regular la cogeneración, autoabastecimiento, pequeña producción y producción independiente, así como la importación y exportación del fluido. En materia de hidrocarburos, para regular el transporte y almacenamiento del gas natural que no estén relacionados con su explotación, producción o procesamiento, la distribución de gas natural, transporte y almacenamiento de gas licuado

de petróleo por medio de ductos, así como las ventas de primera mano tanto de gas natural, como de gas licuado de petróleo. Así se complementaron, de manera dinámica, los esfuerzos del Gobierno de la República con el impulso de los sectores social y privado.

La toma de decisiones y la instrumentación de resoluciones quedan en manos de cinco comisionados. La estabilidad de la CRE se asegura con el nombramiento escalonado, por periodos de 5 años, de cada uno de los comisionados.

Ahora bien, la iniciativa del PRI propone modificar la Ley de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), a efecto de darle atribuciones para fijar precios de las ventas de primera mano de gas natural y de productos de la petroquímica básica, cuando se destinen a la producción de fertilizantes.

El propósito es que la Comisión apruebe esos precios con criterios técnicos que tomen en cuenta que se cubran los costos de las materias primas de los fertilizantes, pero que a la vez se atienda la necesidad de que el costo de los fertilizantes permita fijar precios competitivos para los mismos y que, además, sean más accesibles para los productores agrícolas.

Se propone también dotar a la Comisión con mayor capacidad de decisión y autonomía de gestión. Para ello, se establece que gozará de plena autonomía para emitir sus decisiones, contra las cuales no podrán alegarse daño o perjuicio en la esfera económica de las personas que realicen actividades reguladas.

También se prevé que se puedan fijar derechos por servicios de regulación y supervisión para financiar el presupuesto de la Comisión, que así tendrá una mayor autonomía.

Se reforman los artículos 3, fracciones VII y XXI; 4 y se adiciona la fracción IX del artículo 2 y los artículos 12 y 13.

Las reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía planteadas en la iniciativa en comento no resultan significativas para mejorar sustancialmente la situación de PEMEX. Se trata fundamentalmente de modificaciones y ajustes de forma y burocráticos, así como para recaudar más derechos que ingresen a la caja de la CRE, sin razón aparente, pues es estar inyectando recurso a un órgano administrativo regulador.

4.- Iniciativa de Adiciones a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

La iniciativa del PRI, igual que la iniciativa del gobierno, propone introducir un régimen de excepción en materia de obras públicas y servicios relativos a ellas, que responda a las particularidades de la industria petrolera, aplicándose

la ley de la materia sólo de manera supletoria.

En esa virtud se introduce una adición al artículo 1° de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, a fin de establecer, de manera absurda, la aplicación de sus normas por parte de PEMEX, sus “organismos subsidiarios” y los “organismos descentralizados de carácter estratégico filiales”, en lo que no se contrapongan a las disposiciones establecidas en la nueva Ley Orgánica de PEMEX, configurando un régimen especial de contratación de obras públicas, supuestamente adecuado a la industria petrolera y sus necesidades específicas.

Si bien es cierto que la industria petrolera nacional tiene cierto tipo de requerimientos para operar con eficiencia, eficacia y economía, también lo es que ni esos requerimientos ni ninguna otra circunstancia justifican que PEMEX, organismo directamente responsable de la industria más importante del país sea cobijado mediante un régimen de excepción en materia de obras públicas y servicios relativos a ellas, especialmente porque este rubro, junto con el de adquisiciones, son la fuente más importante de actos de corrupción en la que intervienen servidores públicos.

Por otro lado, la propuesta priísta presenta el mismo vicio que la iniciativa enviada al Senado por el Ejecutivo, la solución planteada resulta inconstitucional, jurídicamente irregular y carente de técnica legislativa al establecer disposiciones en materia de obras públicas en una ley orgánica, creando un régimen especial y favoreciendo la no aplicación de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (que es una ley de carácter general), Reglamentaria del Artículo 134 de la Constitución, la que fija las bases para la contratación de obras públicas; sin que, desde ningún punto de vista, pueda considerarse a la Ley Orgánica de PEMEX, también como reglamentaria del citado precepto constitucional, que a la letra dice:

“Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados”
“Las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado

las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”

5.- Iniciativa de Adiciones a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Las reformas y adiciones propuestas en las iniciativas en materia energética, que presentan senadores y diputados del Partido Revolucionario Institucional, están interrelacionadas estrechamente y su objeto es armonizar el marco jurídico Federal en materia de entidades paraestatales con las modificaciones propuestas a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y otras leyes, cuyo objeto es dotar a PEMEX de una mayor autonomía presupuestaria y de gestión, para lo que se propone entre otras fórmulas la constitución de “organismos descentralizados de carácter estratégicos filiales de petróleo mexicanos” -organismos que se propone serán propiedad exclusiva de PEMEX y que tendrán el propósito de complementar la capacidad de ejecución del organismo descentralizado en las áreas estratégicas que le corresponden a la Nación, mismos que en el texto del segundo párrafo del artículo 14 Bis propuesto se señalan como propiedad del Gobierno Federal-, así como que la paraestatal continúe desarrollando la producción de petroquímicos básicos a través de “organismo subsidiarios”.

Asimismo, se propone una adición al artículo 3° de la propia Ley, a fin de establecer la autonomía de PEMEX, sus “organismo subsidiarios” y los “organismos descentralizados de carácter estratégico filiales” mediante su propio marco jurídico contenido en la Ley del Congreso o en el Decreto del Ejecutivo que los cree, señalando que la Ley de Entidades Paraestatales se aplicará únicamente en lo que no se oponga a ese marco exclusivo.

Por lo que respecta a la propuesta de adición al artículo 14 bis, con ésta se propone incluir a los “organismo descentralizados de carácter estratégico en el ramo del petróleo” en el Capítulo II que regula a los Organismos Descentralizados, estableciendo sus características en el primer párrafo y estableciendo en el segundo la propiedad exclusiva y el control de estos organismos a favor del Gobierno Federal, así como la forma en que deberán cumplir las funciones constitucionales a su cargo y finalmente se establecen requisitos para la aprobación de sus programas y presupuestos.

En la redacción de este artículo se observa que se utiliza el término “organismo descentralizados de carácter estratégico en el ramo del petróleo” que presenta una variación con respecto a la que se ha usado

recurrentemente en el resto de la iniciativa “organismos descentralizados de carácter estratégico filiales”, lo cual no representa un inconveniente de importancia pero puede generar alguna confusión.

6.-Iniciativa de Adiciones a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

La iniciativa del PRI, igual que la iniciativa del gobierno, propone introducir un régimen de excepción en materia de adquisiciones, que responda a las particularidades de la industria petrolera, aplicándose la ley de la materia sólo de manera supletoria.

En esa virtud se introduce una adición al artículo 1° de la Ley de Adquisiciones, a fin de establecer, de manera absurda, la aplicación de sus normas por parte de PEMEX, sus “organismos subsidiarios” y los “organismos descentralizados de carácter estratégico filiales”, en lo que no se contrapongan a las disposiciones establecidas en la nueva Ley Orgánica de PEMEX, configurando un régimen especial de contratación de adquisiciones, supuestamente adecuado a la industria petrolera y sus necesidades específicas.

Si bien es cierto que la industria petrolera nacional tiene cierto tipo de requerimientos para operar con eficiencia, eficacia y economía, también lo es que ni esos requerimientos ni ninguna otra circunstancia justifican que PEMEX, organismo directamente responsable de la industria más importante del país sea cobijado mediante un régimen de excepción en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, especialmente porque este rubro, junto con el de contratación de obras públicas, son la fuente más importante de actos de corrupción en la que intervienen servidores públicos.

Por otro lado, la propuesta priísta presenta el mismo vicio que la iniciativa enviada al Senado por el Ejecutivo, la solución planteada resulta inconstitucional, jurídicamente irregular y carente de técnica legislativa al establecer disposiciones en materia de adquisiciones en una ley orgánica, creando un régimen especial y favoreciendo la no aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (que es una ley de carácter general), Reglamentaria del Artículo 134 de la Constitución, la que fija las bases para la contratación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios; sin que, desde ningún punto de vista, pueda considerarse a la Ley Orgánica de PEMEX, también como reglamentaria del citado precepto constitucional, que a la letra dice:

“Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el

Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.”

“Las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.”

7.- Iniciativa de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos

En principio, es de señalarse que la iniciativa propone abrogar la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada en el DOF el 16 de julio de 1992, y crear una nueva ley denominada: Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos (LOPM), compuesta por seis capítulos, organizados en secciones, y una de éstas (la Sección Primera del Capítulo IV) en Apartados. En su conjunto, el proyecto de Ley se integra con 63 artículos permanentes y 12 disposiciones transitorias.

En su exposición de motivos, la iniciativa destaca la crisis en PEMEX y en el sector petrolero, así como el compromiso del PRI con la reforma energética y con la sociedad mexicana; en ese tenor, plantea modernizar y fortalecer a PEMEX, sin permitir privatizaciones abiertas o simuladas, ni de PEMEX, ni de la industria petrolera. Dotar a PEMEX de una mayor autonomía presupuestaria y de gestión para promover su eficiencia. Impulsar la investigación científica y tecnológica y disminuir la dependencia del exterior en esta materia.

Igualmente, formula que el gobierno federal debe asumir una parte de los pasivos de PEMEX, y colaborar con este organismo para hacer frente al pasivo laboral y las deudas por los PIDIREGAS, que PEMEX tuvo que adquirir por los altos impuestos que fue obligado a pagar a la SHCP. Que el fisco debe permitir a PEMEX contar gradualmente con más recursos, así como de utilizar sus propios excedentes para su modernización y fortalecimiento.

Los promotores de la iniciativa de nueva Ley Orgánica para PEMEX, afirman que el documento retoma la mayor parte del contenido de la iniciativa del Ejecutivo Federal, presentada el pasado 8 de abril ante el Senado de la República. Empero se observan algunos agregados y modificaciones.

En cuanto al contenido normativo, se destacan los siguientes preceptos:

-El artículo 1° establece la naturaleza y el objeto de la ley. Al respecto, es de destacar que el dispositivo otorga amplias facultades al Ejecutivo Federal para reglar lo concerniente a los organismos subsidiarios de PEMEX, ya que establece que se sujetarán a las disposiciones de los respectivos decretos del Ejecutivo Federal. Eso conlleva atribuciones discrecionales en el titular del Ejecutivo Federal para crear cuantos organismos subsidiarios considere.

-El artículo 5° presenta visos de inconstitucionalidad, porque faculta a PEMEX y sus organismos subsidiarios para celebrar de acuerdo con sus respectivos objetos, con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios, contratos y suscribir títulos de crédito; aunque aclara que PEMEX y sus organismos subsidiarios mantendrán en exclusiva la propiedad y el control del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos, con sujeción a las disposiciones legales aplicables.

Asimismo, podría prohiar actos inconstitucionales, porque faculta a PEMEX y sus organismos subsidiarios para realizar todo tipo de operaciones relacionadas directa o indirectamente con su objeto.

En ese tenor, tales operaciones podrían resultar en contravención al artículo 27 constitucional que ordena: *“Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado.”*

Por otra parte, el precepto en glosa otorga amplísimos poderes a los directores generales de PEMEX y de sus organismos subsidiarios para administrar y representar a dichas entidades paraestatales, a saber:

Poderes generales para actos de dominio, administración y pleitos y cobranzas;

Facultades que requieran poder o cláusula especial;

Facultades para formular querellas en casos de delitos que sólo se pueden perseguir a petición de parte afectada;

Facultades para ejercitar y desistirse de acciones judiciales, inclusive en el juicio de amparo, así como para comprometerse en árbitros y transigir;

Facultades para otorgar y revocar poderes generales y especiales;

Empero, lo trascendente es que tales poderes amplísimos se pueden conferir también a los funcionarios inmediatos inferiores, para asuntos de su competencia y para aquéllos que les asigne o delegue su director general, situación diversa a la prevista en la LFEP, la cual solamente permite facultades de esa naturaleza a directores generales, no a funcionarios menores.

Además, la citada LFEP ordena que los directores generales ejercerán esas facultades bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico que autorice el Órgano o Junta de Gobierno; en cambio la norma en estudio es omisa al respecto.

-El artículo 7° establece una dirección y administración de PEMEX bicéfala, que corresponde, a la par, al Consejo de Administración y al Director General, nombrado por el Ejecutivo Federal.

Ello a diferencia de las pautas vigentes que disponen que PEMEX sea dirigido y administrado por un Consejo de Administración como órgano superior de gobierno de la industria petrolera, sin perjuicio de la autonomía de gestión de los organismos subsidiarios.

Este artículo estatuye que PEMEX contará con las unidades que requiera para el mejor cumplimiento de su objeto, en términos de lo que disponga su Estatuto Orgánico. Pero es omiso en indicar qué tipo de unidades serán, cómo se integrarán y qué facultades y deberes tendrán.

A lo anterior, es de mencionar que la propia iniciativa, en precepto transitorio, previene que ese Estatuto Orgánico de PEMEX lo presentará el Director General para su aprobación por el Consejo de Administración.

De donde resulta que el Director General, designado por el Ejecutivo Federal, será quien elaborará el Estatuto Orgánico en el que se establecerán las unidades que habrá de tener PEMEX.

-Los artículos 8° y 9° tratan de la composición del Consejo de Administración de PEMEX, y encuentran su similar en el artículo 7° de la Ley actual, con las siguientes diferencias, a saber:

El texto vigente habla de once miembros propietarios:

Seis representantes del Estado designados por el Ejecutivo Federal, entre los que deberá estar el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y Cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que deberán ser miembros activos de dicho sindicato y trabajadores de planta de PEMEX.

También indica que el Presidente del Consejo será el titular de la coordinadora del sector al que esté adscrito PEMEX, y tendrá voto de calidad.

Por cada uno de los consejeros que se designe se nombrará un suplente.

Los suplentes de los consejeros que representan al Estado serán designados por los respectivos titulares y los de los consejeros sindicales serán designados por el Sindicato, debiendo reunir los mismos requisitos exigidos para los propietarios.

En cambio, la iniciativa propone que el Consejo de Administración de PEMEX se compondrá de quince miembros propietarios, a saber:

Seis representantes del Estado designados por el Ejecutivo Federal;

Cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que deberán ser miembros activos de dicho sindicato y trabajadores de planta de PEMEX, y

Cuatro consejeros profesionales designados por el Ejecutivo Federal, que representarán al Estado y serán servidores públicos.

De la propuesta destaca que para nombrar a los consejeros profesionales, el Presidente de la República someterá sus designaciones a la Cámara de Senadores para su ratificación por mayoría absoluta.

También sobresale que el Presidente del Consejo será el Titular de la Secretaría de Energía, quien tendrá voto de calidad en caso de empate.

Por cada uno de los consejeros propietarios, el Ejecutivo Federal y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana designarán a sus respectivos suplentes.

Pero los consejeros profesionales no tendrán suplentes.

A los consejeros suplentes les resultarán aplicables las mismas disposiciones que a los propietarios, según se trate de los representantes del Estado o de los designados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

De lo anterior, se nota que la iniciativa incrementa los miembros propietarios del Consejo de Administración de PEMEX, manteniendo el número de la representación sindical, y aumentando cuatro a los designados por el Ejecutivo Federal.

-El numeral 11 establece los requisitos que deben reunir los consejeros profesionales.

Pero con falta de técnica legislativa dispone también las causas de remoción de los consejeros profesionales, las cuales deberían de ir en otro precepto. Más aún, esas causas las señala taxativamente. Sin embargo, en el artículo siguiente (12, fracción IX) añade una más.

-El artículo 12 instituye las causas de remoción de los consejeros integrantes del Consejo de Administración. Pero la causal de ausentarse de

sus funciones o dejar de asistir a alguna sesión del Consejo de Administración sin motivo o causa justificada, a juicio de este último, anómalamente, aplica solamente a los consejeros profesionales, no así a los demás consejeros.

Además, en su último párrafo el dispositivo dice: “Sin perjuicio de lo anterior, el Ejecutivo Federal y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana podrán sustituir libremente a sus representantes en el Consejo de Administración, con excepción de los consejeros profesionales.”

El párrafo transcrito colisiona con las causas precisas de remoción, pues, a fin de cuentas, el Ejecutivo Federal y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana podrán desbancar libremente a sus representantes en el Consejo de Administración, salvo el caso de los consejeros profesionales.

-El artículo 19 establece los asuntos que competen al Consejo de Administración. De esos asuntos descuella la facultad del Consejo para: Aprobar, previa opinión del comité competente, las operaciones, cada una en lo individual, con personas relacionadas que pretenda celebrar PEMEX o sus organismos subsidiarios.

Al efecto, el numeral dispone incluso que no requieran aprobación del Consejo de Administración las siguientes operaciones con personas relacionadas, siempre que se apeguen a las políticas y lineamientos que al efecto apruebe el Consejo:

Las operaciones que en razón de su cuantía carezcan de relevancia para PEMEX o sus organismos subsidiarios; y,

Las operaciones que se realicen entre PEMEX y sus organismos subsidiarios o entre cualesquiera de éstos, siempre que sean del giro ordinario o habitual del negocio y se consideren hechas a precios de mercado, se realicen de acuerdo con lo establecido por las autoridades competentes, o estén soportadas en valuaciones realizadas por agentes externos especialistas.

Al respecto, es de considerar que en la exposición de motivos, la iniciativa no da razón ni explicación alguna de por qué se autorizan las operaciones con personas relacionadas. Ni indica qué tipo de operaciones serán.

Más aún, ni siquiera define qué se entiende por personas relacionadas.

Pero permite operaciones con personas relacionadas, cual es el caso, por ejemplo, de contrataciones con los miembros del Consejo de Administración o con los cónyuges o con parientes de dichos miembros.

Por otra parte, es de mencionar que en el citado artículo 19, asimismo, sobresale la facultad del Consejo de Administración para:

Aprobar las disposiciones aplicables a PEMEX y sus organismos subsidiarios para la contratación de obras y servicios relacionados con las

mismas, adquisiciones, arrendamiento y servicios, en los términos de lo dispuesto por el artículo 50 de la ley propuesta.

Al respecto, debe considerarse la inconstitucionalidad de dicha norma en vista del mandato de los artículos 27 y 134 de la Carta Suprema.

El primero dispone: *“Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado.”*

El segundo ordena: *“Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.”*

“Las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.”

-El artículo 23 faculta al Consejo de Administración para establecer comités para la realización de sus funciones. En específico, dispone que PEMEX cuente con los siguientes cinco comités:

- El Comité de Transparencia y Auditoría;
- El Comité de Estrategia e Inversiones;
- El Comité de Remuneraciones;
- El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios; y,
- El Comité de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Esos Comités tendrán funciones relacionadas con el régimen especial que se establece para PEMEX

-El artículo 27 se refiere a la integración y a las funciones del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios.

De las funciones del Comité destaca la inconstitucional fracción VIII, relacionada con los, también inconstitucionales artículos 19 fracción IV inciso j y 50 de la propia iniciativa de nueva Ley Orgánica de PEMEX, para proponer al Consejo de Administración las disposiciones en materia de adquisición de bienes, arrendamientos, contratación de servicios y obras y enajenación de

bienes aplicables a PEMEX y sus organismos subsidiarios.

Con ello se crea un régimen de excepción inconstitucional sustitutivo de las leyes reglamentarias del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

-El artículo 32 se encuentra inserto en la sección llamada: Vigilancia de Petróleos Mexicanos.

En él destaca la ilógica e ilegal limitante que establece a la SFP y al Órgano Interno de Control, de los cuales dice que sus actividades de investigación y auditoría deberán referirse únicamente a la verificación del cumplimiento de la normativa aplicable, y no podrán abarcar la revisión del desempeño de PEMEX, ni de las metas, objetivos, programas y controles administrativos de sus unidades.

-Los Artículos 35 a 42 plasman el régimen especial y de excepción de responsabilidades de los integrantes del Consejo de Administración de PEMEX.

Se fija responsabilidad de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados causados a PEMEX y a sus organismos subsidiarios con motivo de los actos, hechos u omisiones a que hacen referencia los artículos 36 (violación del deber de diligencia) y 37 (violación del deber de lealtad).

Pero de esa responsabilidad exime a los consejeros, cuando los daños o perjuicios causados a PEMEX y sus organismos subsidiarios, sean derivados de los actos u omisiones que ejecuten o las decisiones que adopten, actuando de buena fe, cuando se actualice cualquiera de los supuestos siguientes:

Que cumplan con los requisitos para la aprobación de los asuntos que compete conocer al Consejo de Administración o, en su caso, a los comités de los que formen parte.

Que tomen decisiones o voten en las sesiones del Consejo de Administración o, en su caso, comités a que pertenezcan, con base en información proporcionada por directivos de PEMEX, el auditor externo o los expertos independientes, o

Que hayan seleccionado la alternativa más adecuada, a su leal saber y entender, o los efectos patrimoniales negativos no hayan sido previsibles; en ambos casos, con base en la información disponible al momento de la decisión.

Más aún, en términos de la iniciativa en glosa, PEMEX contratará en favor de los miembros del Consejo de Administración y del Director General, los seguros, fianzas o cauciones que cubran el monto de las posibles indemnizaciones por los daños o perjuicios que llegaren a causar a dicha

paraestatal y a sus organismos subsidiarios. Empero, no se fija un tope a ese monto.

De donde resulta que ocurrido el quebranto patrimonial ocasionado por alguno de los miembros del Consejo de Administración o por el Director General, no tendrán que repararlo, pues se aplicará la garantía que los salvaguardará del deber de resarcir, con sus bienes propios, la indemnización correspondiente.

Se trata de un régimen que privilegia a dichos funcionarios, que no es compatible con el desarrollo que en los tiempos actuales ha tenido el sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México.

-Los artículos 43 a 61 se encuentran insertos en el Capítulo IV, denominado: Régimen especial de operación de Petróleos Mexicanos, el cual se divide en cuatro secciones, a saber:

La Sección Primera, subdividida en dos apartados:

Apartado A. De la deuda (artículos 43 a 45).

Apartado B. De los bonos ciudadanos (artículos 46 y 47).

La Sección Segunda, tocante a “Presupuesto” (artículos 48 y 49).

La Sección Tercera sobre “Adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas” (artículos 50 a 57).

La Sección Cuarta referente a: “Modalidades especiales de contratación” (artículos 58 a 60).

Los preceptos de todas esas Secciones, como lo indica el rubro del que forman parte, estatuyen un régimen especial y de excepción para la operación de PEMEX, que permite al Ejecutivo Federal manejar con discrecionalidad al organismo descentralizado; asimismo, relega la aplicación de leyes generales como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y la Ley General de Deuda Pública.

Ahora bien, de los dispositivos que componen ese régimen es de destacar lo siguiente, en cuanto a cada tema de los que lo componen:

Deuda.

La iniciativa plantea estatuir un régimen de deuda en el cual PEMEX:

Deberá proponer a la SHCP, para que ésta los apruebe, los lineamientos

respecto de las características del endeudamiento, de acuerdo con la estrategia de financiamiento del Gobierno Federal. Al respecto, tales lineamientos sólo podrán versar sobre los propósitos, objetivos, metas e indicadores respecto del programa financiero del sector público federal y de las finanzas públicas.

Podrá, sin requerir autorización de la SHCP, realizar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales; contratar los financiamientos externos que se requieran o que se concierten en moneda extranjera, así como contratar obligaciones constitutivas de deuda.

Pero se reserva a la SHCP la facultad de ordenar que no se realice la operación de que se trate, cuando considere que con dicha operación se podría perjudicar gravemente la estabilidad de los mercados financieros; incrementar el costo de financiamiento del resto del sector público, o bien reducir las fuentes de financiamiento del mismo.

Además, incomprensiblemente, las obligaciones constitutivas de deuda pública de PEMEX no constituyen obligaciones garantizadas por el Estado Mexicano, por lo que el único responsable es dicho organismo.

En suma, en ese régimen especial las operaciones de PEMEX respecto de su endeudamiento quedan sujetas a la determinación del Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, pero tales obligaciones no cuentan con el aval del Estado Mexicano.

Bonos ciudadanos.

En este punto, la iniciativa establece que PEMEX puede emitir y colocar “bonos ciudadanos”, que no son otra cosa que títulos de deuda. De esos bonos, se estatuye que otorgarán a sus tenedores una contraprestación vinculada con el desempeño de PEMEX, y que:

Pueden ser adquiridos por las personas físicas de nacionalidad mexicana y las siguientes personas morales mexicanas:

- a) Sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro;
- b) Fondos de pensiones;
- c) Sociedades de inversión para personas físicas, y
- d) Otros intermediarios financieros que funjan como formadores de mercado.

Al respecto, es de considerar que en términos del artículo 34 de la Constitución Federal, la calidad de ciudadanos de la República sólo la tienen los

varones y mujeres mexicanos; es decir, personas físicas o individuales, no así las personas morales, jurídicas o colectivas. Por tanto, es impropio que se denomine “bonos ciudadanos” a instrumentos que pueden ser adquiridos por quienes no son, estrictamente hablando, ciudadanos, sino por personas morales.

Por lo demás, es de considerar que la emisión de tales bonos puede resultar útil para mejorar las finanzas de PEMEX y las necesidades que tiene de inversión en infraestructura.

También es de tomar en cuenta que la iniciativa plantea mecanismos para evitar la concentración o acaparamiento de los bonos, para que se cumpla con el propósito de que sirvan para que los mexicanos se beneficien del desempeño de PEMEX.

Finalmente, de los dos artículos que integran el apartado de la deuda, es oportuno enfatizar las amplias facultades de la SHCP para emitir disposiciones de carácter general sobre dichos bonos, y en cuanto al derecho de los tenedores de bonos ciudadanos, contar con la información oportuna sobre las políticas y resultados de PEMEX.

Presupuesto.

En este punto, la iniciativa plantea en dos artículos (48 y 49) el régimen especial en materia de presupuesto de PEMEX.

Dicho régimen se basa en reconocer autonomía presupuestaria a PEMEX para que, con base en lo que sus órganos de dirección y administración determinen, pueda, sin requerir de autorización por parte de la SHCP, disponer de los excedentes de ingresos propios que genere; aprobar adecuaciones a su presupuesto; y autorizar sus calendarios de presupuesto y las modificaciones a los mismos.

Pero el ejercicio de esa autonomía presupuestal se condiciona a que PEMEX cumpla con su meta de balance financiero (en el caso de las tres facultades mencionadas), y no se incremente el presupuesto regularizable de servicios personales (en el caso de las dos primeras facultades).

Si no cumple con esos requisitos, PEMEX no podrá administrar sus recursos y erogarlos con la libertad que se establece en la iniciativa.

Al respecto, cabe mencionar que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (en el artículo 19, fracción III, segundo párrafo), prevé el caso de uso de excedentes de ingresos propios a entidades reconocidas como centros públicos de investigación, sin requerir autorización de la SHCP. Ello sin sujeción a ninguna condición o requisito.

Adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas.

En este punto, la iniciativa plantea en ocho artículos (50 a 57) un régimen especial, de excepción y, por lo tanto, inconstitucional de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, con un sistema de contrataciones fuera de la ley de la materia.

La iniciativa sugiere que el Consejo de Administración de PEMEX emitirá disposiciones en materia de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios y obras en los términos del artículo 50 de la Ley propuesta y sujeto a una serie de bases y reglas.

Asimismo, establece supuestos específicos en sustitución a las disposiciones de las leyes que regulan esas materias, en cuanto a adjudicaciones directas y procedimientos de invitación restringida. Es decir, flexibiliza y subvierte el régimen establecido por las leyes reglamentarias del artículo 134 constitucional.

-Un caso de especial relevancia lo constituye la disposición del artículo 58 tercer párrafo, que da lugar a situaciones que contravienen lo dispuesto por el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, incurriendo en notable contradicción con el propio párrafo primero, que reserva “...la explotación de los hidrocarburos **y las demás actividades a que se refiere el artículo 3° de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo...**”, ya que se establece: “La renta petrolera es la que se obtiene por la venta de los hidrocarburos menos todos los costos económicos para **extraerlos** en que incurra Petróleos Mexicanos por sí **o a través de terceros...**”

-Los artículos 61 y 62 componen el Capítulo V del proyecto en estudio, el cual se refiere a los informes específicos de PEMEX, como sistema de rendición de cuentas.

Así, el artículo 61 establece la presentación de un informe anual ante el Congreso de la Unión.

Pero ese informe no será presentado directamente por PEMEX, sino que este organismo, por medio de su Director General -en marzo de cada año-, lo entregará a la dependencia coordinadora de sector, y ésta lo presentará al Congreso de la Unión.

Sin duda, tal situación discrepa con la mayor autonomía de gestión que la iniciativa le quiere dar a PEMEX.

Por lo demás, el artículo 62 estatuye el deber del Director General de PEMEX de: Enviar informes trimestrales respecto de su operación y gestión a la dependencia coordinadora de sector, para que ésta los presente a las cámaras del Congreso de la Unión.

Remitir un informe a la SHCP, por conducto de la SENER, sobre el uso del endeudamiento, fundamentalmente respecto de la rentabilidad de los proyectos; sus condiciones financieras; el manejo de disponibilidades asociadas al endeudamiento; calendarios de ejecución y desembolsos y perfil de riesgos.

Este informe se presentará de conformidad con los lineamientos que sobre el particular emita la SHCP.

Asimismo, dispone que el Comisario de PEMEX rinda un informe anual sobre la situación operativa, programática y financiera de dicha paraestatal, así como de las recomendaciones formuladas al Consejo de Administración, a las secretarías de Energía y de Hacienda y Crédito Público y a los tenedores de los bonos ciudadanos.

-El artículo 63 es el único que forma el Capítulo VI "Disposición final" de la iniciativa. Pero su contenido es de suma trascendencia ya que en su párrafo segundo permite que en los actos jurídicos de carácter internacional que celebre PEMEX, sus organismos subsidiarios o los organismos descentralizados de carácter estratégico filiales puedan convenir la aplicación de derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto.

Al respecto, es de señalar que la exposición de motivos de la iniciativa no da cuenta de tal norma, como tampoco menciona qué tipo de actos tendrán el perfil de mercantiles y cuáles tendrán el carácter internacional.

Lo anterior, sin que pase desapercibido que en términos del artículo 15 del Código Civil Federal, supletorio del Código de Comercio, en términos del artículo 2° de dicho ordenamiento jurídico:

No se aplicará el derecho extranjero:

I. Cuando artificiosemente se hayan evadido principios fundamentales del derecho mexicano, debiendo el juez determinar la intención fraudulenta de tal evasión; y

II. Cuando las disposiciones del derecho extranjero o el resultado de su aplicación sean contrarios a principios o instituciones fundamentales del orden público mexicano.

Disposiciones transitorias

En cuanto al régimen transitorio de la iniciativa, es de destacar que

establece la fecha de entrada en vigor de la nueva Ley propuesta; así como, aquella en que tendrá efectos la designación de los cuatro consejeros profesionales; el plazo para la instalación del Consejo de Administración de PEMEX; el plazo para la aprobación del Estatuto Orgánico de PEMEX; las reglas para la aplicación del régimen especial de PEMEX; y, la puesta en marcha, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y observando los lineamientos y procedimientos previstos en la Ley de Planeación, de un programa de modernización del sector energético, a efecto de que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión lo considere y en su caso lo incorpore al Presupuesto de Egresos de la Federación.

8.- Iniciativa de Ley de la Comisión Nacional Reguladora del Petróleo

Se propone crear la Comisión Nacional Reguladora del Petróleo (CNRP), considerando que PEMEX tiene una sobrecarga presupuestal y administrativa, mientras que sus trabajos técnicos no tienen la regulación necesaria (pero no se aclara en que se basa esa afirmación). La Secretaría de Energía es, en principio, la autoridad en la materia, pero carece de las atribuciones suficientes y de los recursos para llevarlas a cabo (afirmaciones que en todo caso, también son discutibles).

Se trata de constituir un cuerpo técnico selecto (¿que no está en PEMEX ese cuerpo?), no un ente burocrático (¿entonces para qué crear una comisión y no fortalecer el área técnica del propio PEMEX?), para lo cual se prevé un financiamiento con base en un derecho sobre el petróleo producido y luego a partir de las cuotas y tarifas por servicios (no aclara entonces si son uno o dos derechos).

Esta iniciativa cae también en el error de querer sangrar más a PEMEX, en lugar de liberarlo de sus enormes cargas fiscales, que lo tienen maniatado. Dicho de otra manera, se pretende crear otro ente administrativo, que esté financiado por PEMEX, para cumplir funciones que PEMEX mismo pudiera realizar, si pudiera contar con recursos propios para contratar, preparar y capacitar permanentemente a sus técnicos.

Las decisiones se tomarían de manera colegiada por su órgano de gobierno. Este se constituiría por cinco elementos, nombrados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República con encargos de 8 años, renovación escalonada y seleccionados sobre la base de un perfil profesional definido.

Sus funciones se desarrollarían sobre la base de obtener el máximo posible, económicamente viable, de cada uno de los yacimientos de hidrocarburos, de

cuidar la reposición e incremento de las reservas, de procurar (¿porqué no garantizar?) que se utilice la tecnología más adecuada y se proteja el medio ambiente (Habría que especificar y regular esto, si no resulta pura retórica) y la seguridad industrial.

Sus atribuciones permitirán regular y supervisar la exploración y explotación de petróleo y gas. Para ello podrá emitir normas, disposiciones, lineamientos, dictámenes, permisos y autorizaciones. Su nivel de trabajo tendrá la generalidad necesaria o la especificidad requerida para conseguir los resultados que se buscan. Podrá ejercer sus facultades a nivel de proyecto, que es la unidad de programación y presupuestación que se aplica en PEMEX, y con ello se daría a su quehacer la profundidad debida.

Apoyará también a la SENER en las funciones vinculadas a las asignaciones petroleras y en general en lo que se le requiera para nutrir con elementos técnicos la formulación de políticas, e incluso el realizar las visitas de inspección que le ordene la Secretaría.

El proyecto de ley contiene 22 artículos y 6 transitorios.

En el artículo 1º determina que es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica y operativa.

El artículo 4º establece las facultades y obligaciones de la Comisión.

En las fracciones IV y VI se olvida a PEMEX.

En la fracción X no queda claro por qué esta Comisión debiera autorizar toda clase de obras y trabajos relacionados con la explotación y exploración de hidrocarburos y no sólo los de carácter técnico.

En la fracción XI se olvida que ya hay un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a nivel federal.

La fracción XII enumera una serie de datos que tiene PEMEX.

Las fracciones XIV y XV pudieran ser una sola.

La fracción XVII habla de evaluar a los terceros, sin especificar a quienes se refiere.

La fracción XVIII no es clara en su última parte.

En la fracción XIX se limitan las visitas de inspección únicamente a aquellas que SENER solicite.

La fracción XX omite señalar bajo cuales criterios emitirá la Comisión opinión en los casos que refiere.

La fracción XXV no aclara cuáles son las personas acreditadas para la evaluación, o si la Comisión contratará terceros o contratistas para hacerlas.

En la fracción XXVI, no aclara en el inciso c) a que contratos y convenios se refiere; en el inciso d) se trata de facultades de SENER (de acuerdo con la Ley de Expropiación); el inciso f) son facultades de SEGOB.

La fracción XXX no cumple los supuestos relativos a recursos humanos (seleccionar, contratar, capacitar, etc.).

La fracción XXXII debiera decir anteproyecto de presupuesto.

La fracción XXXIII no hace referencia a que deberá emitir las políticas, bases, etc., conforme a las leyes respectivas.

La fracción XXXIV le da a la Comisión atribuciones que ya señala la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

La fracción XXXIX va más allá de la técnica jurídica, pues le otorga facultades que establezcan la ley, el reglamento (como si fuera el mismo nivel normativo) y otros ordenamientos aplicables (no es claro)

En el artículo 5º propone una estructura con cinco directores (incluido su director en jefe), designados escalonadamente, con duración en su encargo de ocho años, renovables indefinidamente, así como un secretario ejecutivo. En ese sentido copia parcialmente la estructura de la CRE, sin razón aparente.

Cabe destacar que, como en el caso de la CRE, no queda garantizada la autonomía de dicha Comisión del Petróleo, pues sus miembros serán designados por el Ejecutivo Federal (artículo 5º), aprobados por el Senado. Es decir, serán empleados del gobierno, sin posibilidad de actuar con esa pretendida autonomía que propone la iniciativa en comento.

Por otro lado en el artículo 6º, se señala que se requiere para ser comisionado, "haber destacado en el ámbito profesional o académico en actividades relacionadas con la competencia de la CNRP. Como requisito que también se establece en el numeral en comento, es que los comisionados deberán ser mayores de 35 años y menores de 70. Establece como requisito grado de maestría, lo que implica que un doctor en ingeniería, por ejemplo, no podría ser director. Es una incongruencia.

La fracción IV habla de tener una excelente reputación, lo que debiera eliminarse, pues ¿quién y bajo qué parámetros puede afirmar que alguien la tiene o no?

El artículo 7º establece que el Senado aprobará esos nombramientos por mayoría absoluta de votos, lo que parece exagerado. El párrafo cuarto de esa

fracción atenta contra el espíritu del artículo 6, pues si pueden ser renovados conjuntamente, de nada sirve prever su escalonamiento.

El artículo 8° va más allá de la propia Constitución, pues ni el Presidente de la República es absolutamente inamovible durante su encargo.

La fracción I atenta contra lo dispuesto en la Ley de Nacionalidad, que ya permite que un mexicano tenga doble nacionalidad. En consecuencia, también es violatoria del artículo 1° constitucional.

El párrafo tercero del artículo 9° señala el quórum mínimo para las sesiones del órgano de gobierno.

En el artículo 12 faltó asignar a los directores la facultad de dirigir y coordinar a su respectiva dirección y al personal que la integre.

El artículo 15, que establece las atribuciones específicas del Director Jurídico, es mucho más explícito que los anteriores dos artículos, que resultan demasiado escuetos (artículos 13 y 14), que establecen las atribuciones específicas de los otros directores, lo cual evidencia una falla de técnica legislativa, y un desconocimiento de las funciones técnicas de los otros, que resulta inadmisibles, pues el organismo es de carácter técnico y precisamente las que debieran estar perfectamente definidas debieran ser las funciones técnicas. Aun así faltan funciones de asesoría jurídica y contratos para el director Jurídico.

La fracción I del artículo 16 no sólo es de coordinación, sino de dirección y operación.

En el artículo 17 se omitieron entre las facultades del Secretario Ejecutivo las de dar seguimiento a los acuerdos del órgano de gobierno.

Finalmente, parece que la propuesta olvida al Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), creado desde 1965 y con amplia y probada experiencia precisamente en los campos que pretende atender este nuevo organismo, ya que el IMP tiene entre sus líneas de productos:

Evaluación de yacimientos.

Evaluación del potencial petrolero.

Perforación, terminación y mantenimiento de pozos.

Prevención y control de la corrosión.

Procesamiento sísmico.

Productividad de pozos.

Recuperación de hidrocarburos.

Sistemas de información para exploración y producción.

Sistemas e instalaciones de producción.

Sistemas y herramientas para la adquisición y procesamiento de información de pozos e instalaciones.

Prospección geofísica

Algunas de las cuales son precisamente de las que habla la iniciativa que se encargarían a esa nueva Comisión (artículo 3), verbigracia: cuantificación de las reservas de hidrocarburos; disposiciones de carácter técnico para el mejor aprovechamiento de los recursos petroleros; factor de recuperación de hidrocarburos; etc.

Con todo ello, parece que se duplicarían esfuerzos y crecería la burocracia, con el costo y el desperdicio de recursos que esto implica. En suma, no hay suficiente fundamento para la propuesta de creación de esta Comisión del Petróleo, que podría ser fácilmente sustituida por el IMP.

9.- Iniciativa de Ley para la Transición Energética

El proyecto contiene 6 artículos permanentes y 2 transitorios. La propuesta de ley, definida como de orden público e interés social, propone establecer un sistema de financiamiento para la transición energética y la creación del Fondo Nacional para la Transición Energética.

Define el concepto de “transición energética” como la inducción hacia el uso intensivo de energías alternativas, entendiéndose por ello la adopción de cualquier forma que permita generar energía fuera del uso de combustibles fósiles. Mientras en diversas partes del mundo se ha logrado abatir hasta en un 40 % la utilización de estos combustibles, en México señala la iniciativa, apenas hemos podido prescindir de su uso en un 10 %, lo cual dimensiona el tamaño del reto.

Es preciso entonces, impulsar el uso intensivo de energías alternativas como la eólica, la solar, la geotérmica, la bioenergética y cualquier otra que no derive de combustibles fósiles, que a decir de la iniciativa y conforme a los pronósticos de los expertos más optimistas, en 40 años alcanzará su cenit de producción a nivel mundial y empezará su declive. La escasez empieza a mostrar sus efectos consecuentes en el mercado al incrementar sensiblemente los precios de los hidrocarburos y con ello, arrastrar a los alimentos y muchos otros insumos productivos hacia niveles muy preocupantes para el estado, responsable de garantizar el desarrollo de su población.

En este orden de ideas, el Fondo Nacional para la Transición Energética, con carácter de fideicomiso público, será responsable de apoyar financieramente las acciones encaminadas a promover el uso cada día mas

frecuente de las fuentes alternas de generación de energía. El Fondo que se propone viene a integrarse a los dos fondos sectoriales creados a iniciativa del Senado en 2007, para apoyar la investigación científica y el desarrollo tecnológico con CONACYT- Secretaría de Energía, en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética.

Como en los casos anteriormente mencionados, se prevé suministrar los recursos necesarios para su operación en los términos que establezca el capítulo XII de la Ley Federal de Derechos. Debe precisarse sin embargo que estaría pendiente la propuesta de modificación a la ley mencionada, respecto de la aportación de PEMEX por concepto de pago de Derechos, prevista en el artículo 254 Bis, para hacer factible la operación de los fondos citados. La iniciativa prevé otras fuentes de financiamiento como transferencias presupuestales o donaciones, de los sectores social y privado para apoyar las actividades del Fondo en lo general, pero pudiéndose también aplicar dichos donativos para proyectos específicos.

Sin embargo, no parece conveniente que se abra la posibilidad de que este apoyo —el de las donaciones— se destine a proyectos específicos como dice el segundo párrafo del artículo 2° del proyecto de ley. En todo caso, la composición plural del Comité Técnico y de Asignación de Fondos, que la propia iniciativa consigna, deberá contar con la facultad para calificar los más convenientes, sin intereses particulares de por medio.

El Comité Técnico y de Asignación de Fondos mencionado, será presidido por el representante de la Secretaría de Energía, cabeza del sector y contará, además con representantes de diversas dependencias del ejecutivo federal, de instituciones de educación superior, así como institutos de investigación científica y tecnológica. Por el impacto económico de su objeto, resultaría conveniente contar con un representante de la Secretaría de Economía en su composición.

La creación del Fondo propuesto se integra a los que ya operan y son financiados con las aportaciones que Pemex hace en términos del artículo 254 bis, fracciones I y IV, de la Ley Federal de Derechos. La exposición de motivos y el artículo 1° de la iniciativa, aluden a la necesidad de impulsar el uso intensivo de energías alternativas. Por su parte, el artículo 4° establece los criterios bajo los cuales deben otorgarse los apoyos económicos a los proyectos, que tendrán por objeto “la promoción y desarrollo de las energías alternativas, así como la preservación del medio ambiente y el desarrollo sustentable”.

Estos objetos de investigación podrían cruzarse en más de un sentido con los proyectos que ya se apoyan a través de los fondos antes mencionados;

extraña por ello que la formulación de la propuesta de ley en comento, sea omisa en aludir a la conveniencia de ligar el Fondo Nacional para la Transición Energética a los convenidos con CONACYT, atendiendo a lo dispuesto por los artículos 23, 25 y 26 de la Ley de Ciencia y Tecnología.

Finalmente, la iniciativa es susceptible de una revisión de redacción y estilo a efecto de precisar con mayor claridad los objetivos de los proyectos financiables, y quienes pueden ser sujetos de los créditos concedidos.

México, D. F., a 4 de agosto de 2008

REFORMA ENERGÉTICA ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS DEL FRENTE AMPLIO PROGRESISTA

El Frente Amplio Progresista, formado por los Partidos de la Revolución Democrática, Convergencia y del Trabajo, presentó el 27 de agosto pasado, en la sesión de la Comisión Permanente y por conducto de sus Grupos Parlamentarios en la Cámara de Senadores, a las cuales también se sumaron sus Diputados, siete iniciativas y una proposición, relacionadas con el sector energético nacional:

-De Reformas y Adiciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo;

-De nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos

-De Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública

-De Reformas y Adiciones a la Ley de Planeación

-De Reformas y Adiciones a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía

-De Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

-De Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Derechos

-Proposición con Proyecto de Decreto de Creación del Programa de Acción Inmediata para el Fortalecimiento de Petróleos Mexicanos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2009

Estos documentos se suman a los presentados con anterioridad por el Ejecutivo Federal en el mes de abril y por los Grupos parlamentarios del PRI en las Cámaras de Diputados y Senadores en el mes de julio.

Se encuentran, entonces, planteadas ya las propuestas sobre la reforma petrolera por las tres principales fuerzas políticas del país, para ser consideradas por las respectivas comisiones ordinarias de dictamen legislativo de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, según corresponda la materia.

1.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo

Esta iniciativa plantea, en el marco de respeto a la Constitución General

de la República, la reforma de siete artículos 1°, 3° fracción III, numeral 7, 4°, 5°, 6° párrafo cuarto, 7° y 8° y la adición del 4° Bis, 4° Ter y un párrafo segundo del artículo 6°.

En el artículo 1°, que se refiere al territorio nacional, ámbito en el que se localizan los carburos de hidrógeno, se hace la referencia a su extensión, que es la señalada en los artículos 27 párrafo octavo y 42 constitucionales.

El artículo 3° modifica el numeral 7 de la fracción III, a fin de **considerar como elemento de la petroquímica básica al “etileno”**.

Por cuanto hace al artículo 4°, se **introduce el concepto de “organismo público descentralizado plenamente integrado”** y una disposición de reenvío a la Ley Orgánica de PEMEX que señalará el procedimiento para definir las áreas operativas que hagan eficiente el desempeño del organismo.

Respecto a la concepto de “integración”, más que referirse al organismo, debería precisarse que tal calidad corresponde a la industria del petróleo y los hidrocarburos, es decir, establecer en la Ley el fundamento para mantener y defender una “industria integrada” de carácter nacional, sin posibilidad de crear una industria petrolera privada paralela.

El artículo 4° Bis, **establece criterios que orientarán la industria petrolera:** “seguridad energética de la Nación, sustentabilidad de la plataforma de extracción, la diversificación de mercados y de proveedores y la incorporación de mayor valor agregado a los bienes producidos.”, elementos importantes para mantener el status de la industria petrolera nacional.

El artículo 4° Ter se dedica a establecer la **autonomía de gestión y presupuestaria**, insistiéndose en la calidad de **PEMEX** como “organismo público descentralizado plenamente integrado”.

De manera excesiva, se establece en el párrafo tercero de este artículo que PEMEX. “Para financiar su presupuesto de gasto e inversiones... **dispondrá de los recursos propios** más los financiamientos que estime necesarios...”, lo que a todas luces debe aclararse y acotarse pues los ingresos de la renta petrolera no pueden considerarse en tal concepto, ya que una parte importante de ellos constituyen ingresos públicos cuyo destino es el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El cuarto y último párrafo alude al **régimen impositivo especial** que permita, por un lado, contar con recursos fiscales al gobierno y, por el otro, apoyar con finanzas sanas al organismo descentralizado para su operación y desarrollo; cuestión que resulta plenamente atendible, dado que Pemex desde hace muchos años viene arrastrando el grave problema de la insuficiencia de recursos para su operación, desarrollo, inversiones y mantenimiento, como

resultado del régimen fiscal a que se le ha sujetado, lo que constituye la causa principal de su endeudamiento.

Los artículos 5°, 7° y 8° presentan mínimas modificaciones, sin que representen propuestas que vayan al fondo de la regulación de la industria petrolera.

En el artículo 6° se introduce en su primer párrafo la **preferencia en igualdad de condiciones para que los contratos que celebre el organismo con personas físicas o morales, sean de nacionalidad mexicana**, cuestión que vendría a dar un mayor impulso a la industria y los servicios en nuestro país; asimismo, se prevé que dentro de las prohibiciones establecidas para las remuneraciones por dichos contratos en porcentajes de los productos o participación en los resultados de las explotaciones, se incluya la de “sus equivalentes en efectivo”.

2.- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos

La iniciativa propone una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y derogar la vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de julio de 1992; el proyecto se compone de 32 artículos permanentes -distribuidos en siete capítulos- y 11 disposiciones transitorias.

Dicha iniciativa plantea:

A. Que el Estado realizará las actividades que le corresponden en exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo, demás hidrocarburos y **petroquímica (no sólo básica)**, por conducto de Petróleos Mexicanos (PEMEX) en los términos de lo dispuesto por los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la nueva LOPM, así como sus reglamentos (*Vid.*, el artículo 1, párrafo primero, de la iniciativa).

B. Que PEMEX sea un organismo **plenamente integrado**, suprimiendo a: Pemex-Exploración y Producción; Pemex-Refinación; Pemex-Gas y Petroquímica Básica, y Pemex-Petroquímica (*Vid.*, artículo 2, párrafo primero, de la iniciativa).

C. Que PEMEX goce de **autonomía presupuestal**, la cual se ejercerá conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Es de mencionar que el artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece el alcance de la autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto público federal (*Vid.*, el artículo 2, párrafo primero).

D. Que PEMEX goce de **autonomía gestión**, entendida como la facultad de operar con fundamento en criterios técnicos, económicos, estratégicos, ambientales y de seguridad, de conformidad con la legislación aplicable y los lineamientos del Programa Nacional de Energía y demás programas y proyectos que se definan conforme a lo dispuesto en la nueva LOPM (*Vid.*, el artículo 2, párrafo segundo, de la iniciativa).

E. Instituir que las operaciones de PEMEX tendrán como **meta la seguridad energética nacional** y la eficaz y eficiente explotación y aprovechamiento de los recursos del subsuelo, con sustentabilidad y responsabilidad ambiental, promoviendo condiciones que propicien el sano desarrollo e integración de la industria y la tecnología nacionales, la diversificación de mercados y de proveedores y la incorporación del mayor valor agregado a sus productos (*Vid.*, el artículo 1, párrafo segundo, de la iniciativa).

F. Indicar que el objeto de PEMEX reside en la conducción estratégica y la dirección integral de todas las actividades que abarca la industria petrolera, de acuerdo con los siguientes criterios:

- La soberanía y seguridad energéticas;
- El mejoramiento de la productividad energética;
- La adecuada restitución de reservas de hidrocarburos;
- La reducción progresiva de impactos ambientales de la producción y consumo;
- La satisfacción de las necesidades energéticas del país;
- El ahorro y uso eficiente de la producción y consumo de la energía, y
- El apoyo de la investigación y el desarrollo tecnológico nacionales

Todo ello, en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (*Vid.*, el artículo 3 de la iniciativa).

G. Consentir que PEMEX, de acuerdo con su objeto, pueda celebrar con personas físicas o morales actos, convenios y contratos, **excepto de riesgo**, y suscribir títulos de crédito, manteniendo en exclusiva la propiedad y el control del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos, de conformidad con las disposiciones relativas de la nueva LOPM y de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (*Vid.*, el artículo 4 de la iniciativa).

H. Ampliar las facultades de PEMEX para el logro de su objeto (*Vid.*, el artículo 5 de la iniciativa).

I. Determinar que PEMEX puede **cogenerar, directamente, sin intervención alguna de particulares, energía eléctrica** y vender sus excedentes a Comisión

Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, mediante convenios (*Vid.*, el artículo 6 de la iniciativa).

J. Conservar a PEMEX como un organismo descentralizado (paraestatal), pero con una estructura y organización modificada (*Vid.*, los artículos 2, 8, 9, 10, 11 y 14 de la iniciativa).

En ese contexto, la iniciativa plantea que PEMEX sea dirigido y administrado por un Consejo de Administración integrado por once miembros, a saber (*Vid.*, el artículo 8 de la iniciativa):

Seis designados por el Ejecutivo Federal, que serán titulares de secretarías de Estado u organismos públicos descentralizados, cuya área de responsabilidad se relacione con el sector energético, debiendo estar entre ellos el titular de la Secretaría de Energía, quien presidirá el Consejo;

Tres **consejeros en representación de la sociedad**, designados por el Ejecutivo Federal, a partir de una lista de seis **nominados**, definida **por el Congreso de la Unión**, y.

Dos trabajadores sindicalizados de base de PEMEX, elegidos al efecto mediante voto libre, secreto, universal y directo.

De los consejeros representantes de la sociedad, la iniciativa señala:

- Los requisitos que deberán satisfacer y la naturaleza estrictamente personal del cargo, por lo que no se les designarán suplentes;
- Las condiciones de su remuneración y el apoyo técnico que se les proveerá, lo cual será determinado **por la Cámara de Diputados** al aprobarse el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) o en Ley posterior. En la misma forma se prevé la determinación de la remuneración del Director General de PEMEX.

También indica la iniciativa que los informes que deberán formular y presentar esos tres consejeros, la **Auditoría Superior de la Federación** (ASF) los considerará en la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (*Vid.*, el artículo 14 de la iniciativa).

Adicional a lo anterior, la iniciativa propone que al Consejo de Administración se integrarán, como **invitados permanentes**, con derecho a voz:

- Los **presidentes de las comisiones de Energía de las cámaras de Diputados y Senadores**, y
- El **Presidente de la Comisión de Vigilancia** de la Auditoría Superior de la Federación **de la Cámara de Diputados**.

También señala que las ausencias temporales de los legisladores de referencia serán suplidas por uno de los secretarios de las citadas comisiones legislativas (*Vid.*, el artículo 8 de la iniciativa).

Asimismo, prevé que el Consejo de Administración sesionará una vez al mes en forma ordinaria y sus decisiones se tomarán por mayoría, teniendo el presidente voto de calidad en caso de empate (*Vid.*, el artículo 8, último párrafo, de la iniciativa).

Conjuntamente, la iniciativa estatuye nuevas facultades al Consejo de Administración para dirigir a la industria petrolera, despuntando las que tienen que ver con la autonomía presupuestal y de gestión de PEMEX (*Vid.*, el artículo 9 de la iniciativa).

Entre otras atribuciones, se asignan al Consejo de Administración facultades para:

- Aprobar el proyecto de presupuesto anual de PEMEX y remitirlo a la SHCP para su integración al PEF, en términos de la LFPRH, y aprobar sus modificaciones;
- Autorizar la emisión de bonos u obligaciones de cualquier naturaleza para su colocación en la República o en el extranjero, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;
- Emitir el Estatuto Orgánico de PEMEX, así como la normatividad administrativa relativa a la gestión del organismo;
- Definir las áreas operativas necesarias para el logro del objeto del organismo, y
- Elaborar y aprobar su Reglamento Interior y aquellos otros que lo ameriten.

En particular, de esas atribuciones descuella la concerniente a que para la operación de actividades de PEMEX, no reservadas en forma exclusiva a la Nación, el Consejo de Administración puede determinar la **creación, liquidación o fusión de subsidiarias, filiales o cualquier otro organismo** de propiedad o participación de PEMEX, en territorio nacional o en el extranjero.

Ese planteamiento es **contrario a la propuesta principal de la iniciativa de un PEMEX plenamente integrado y la desaparición de los organismos descentralizados a que se refiere el artículo 3 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios**, actualmente en vigor.

La iniciativa dice que las referidas determinaciones deberán ser

autorizadas por el titular del Ejecutivo Federal e **informadas al Congreso de la Unión**.

Finalmente, por cuanto a la Dirección de PEMEX, es de destacar que la iniciativa anuncia que recaerá en un Director General que será nombrado por el Ejecutivo Federal y **ratificado por mayoría de dos tercios por el Senado de la República** (*Vid.*, el artículo 10 de la iniciativa).

K. Que los actos jurídicos que celebre PEMEX se regirán por las leyes federales aplicables y las controversias –**no sólo las nacionales**- en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia de los tribunales de la Federación, quedando exceptuados de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aun en los casos de controversias judiciales (*Vid.*, el artículo 13 de la iniciativa).

L. Suprimir la disposición de que tratándose de actos jurídicos de carácter internacional, PEMEX pueda convenir la aplicación de **derecho extranjero** y la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles (*Vid.*, el artículo 13 de la iniciativa).

M. Conservar la facultad del organismo de celebrar acuerdos arbitrales, cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto (*Vid.*, el artículo 13 de la iniciativa).

N. Establecer una política de planeación y programación integral de la industria petrolera (*Vid.*, los artículos 15 a 19 de la iniciativa).

En ese tenor, la iniciativa plantea que el Director General PEMEX presentará al Consejo de Administración, para su aprobación, **el programa anual de PEMEX y el Programa de Desarrollo de la Industria Petrolera**, que deberá ajustarse a lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Este Programa, una vez revisado y realizadas las adecuaciones procedentes, **se remitirá al Congreso de la Unión** y al Secretario de Energía. Sin embargo, no se indica para qué efectos se hará esa remisión (*Vid.*, el artículo 17 de la iniciativa).

Ñ. Estatuir que **el programa anual de PEMEX será la base para la elaboración del proyecto de presupuesto de gastos e ingresos del organismo para cada año** (*Vid.*, el artículo 20 de la iniciativa).

La iniciativa prevé que el Director General PEMEX elaborará un documento de prospectiva y actualizaciones anuales del organismo, que deberá plantear las necesidades de expansión, adición, rehabilitación y mantenimiento, modernización o sustitución de la infraestructura para la exploración, perforación, extracción, transformación industrial, distribución y venta de hidrocarburos y sus productos durante un periodo de diez años, así como las medidas que se estimen necesarias para satisfacer dichas necesidades. El

documento de prospectiva será aprobado por el Consejo de Administración (*Vid.*, el artículo 16 de la iniciativa).

También propone que el anteproyecto de presupuesto de PEMEX será elaborado por el Director General y deberá ajustarse estrictamente a lo dispuesto en el programa anual y a las previsiones de gastos de los programas multianuales comprendidos en el Programa de Desarrollo de la Industria Petrolera, y deberá tener el contenido mínimo que señala la nueva LOPM (*Vid.*, el artículo 20 de la iniciativa).

O. Establecer que el **superavit** de operación de PEMEX al finalizar un ejercicio fiscal **será aplicado en el siguiente presupuesto como ingreso propio del organismo** y deberá destinarse para atender las prioridades de la paraestatal (*Vid.*, el artículo 23 de la iniciativa).

P. Facultar a PEMEX **para la contratación** de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, pero con la regla de **dar preferencia- en igualdad de condiciones- a las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana** (*Vid.*, el artículo 25 de la iniciativa); asimismo, con el mandato de observar lo ordenado en el artículo 134 constitucional, así como las disposiciones relativas al procedimiento de licitación dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, según el caso.

En este rubro, la iniciativa incluye las características que deberán reunir las remuneraciones de los contratos, a saber:

-Serán siempre en efectivo;

-En ningún caso concederán, por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, porcentajes en los productos, participación en los resultados de las explotaciones o sus equivalentes en efectivo.

Igualmente, traza que en todas esas actividades se deberán aplicar las reservas para el sector energético negociadas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y otros tratados en la materia.

También sugiere que cuando se considere necesario acudir a procedimientos de invitación restringida o adjudicación directa, y se trate de contratos de exploración y desarrollo o de construcción de instalaciones industriales, de transporte o de almacenamiento, se seguirá un procedimiento en el que se recabará la opinión de la Secretaría de la Función Pública y en el que **la propuesta será enviada a la Cámara de Diputados** para su conocimiento (*Vid.*, el artículo 26 de la iniciativa).

A la par, propone los criterios a seguir para la **contratación de grandes**

proyectos de construcción de instalaciones industriales de refinación, plantas petroquímicas y ductos y de exploración, desarrollo y producción de hidrocarburos. Esos criterios son los siguientes: la incorporación creciente de contenidos nacionales; favorecer la integración de cadenas productivas; la formación de recursos humanos; **el desarrollo científico y tecnológico nacional, y la promoción de nuevas ramas industriales del país** (*Vid.*, el artículo 27 de la iniciativa).

Q. Fortalecer al Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) (*Vid.*, el artículo 28 de la iniciativa).

R. Implantar, conjuntamente con los actuales mecanismos de auditoría de PEMEX -como son su contraloría interna y la fiscalización que lleva a cabo la ASF- un Comité Interno de Fiscalización y Transparencia, como parte del Consejo de Administración (*Vid.*, el artículo 29 de la iniciativa).

Tal Comité vigilará el cumplimiento de los programas anuales y del Programa de Desarrollo de la Industria Petrolera; tendrá amplias facultades para examinar la documentación relativa a la gestión de PEMEX; podrá realizar recomendaciones al Consejo de Administración y poseerá, entre otras, la facultad de presentar denuncias o querrelas penales, demandas civiles y quejas administrativas. Y para ello **podrá solicitar la opinión de la ASF** (*Vid.*, el artículo 30 de la iniciativa).

S. Como último punto, la iniciativa esboza que **el control y auditoría de PEMEX se sujetará a lo que dispongan los ordenamientos jurídicos y administrativos respectivos**, en especial cumplirá con los mínimos de transparencia y de acceso a la información previstos en el artículo 6 de la Constitución Federal.

3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La reforma al Artículo 33 de la LOAPF, resume la visión que sobre el problema de la generación de energía en el país ha venido exponiendo el Frente Amplio Progresista (FAP), en el sentido de que la soberanía energética es en la actualidad asunto estratégico de seguridad nacional. En función de ello, la reforma propuesta habrá de girar en torno a toda una serie de instrumentos que garanticen no solo la autosuficiencia en materia de hidrocarburos, sino que imponga una visión de conjunto para lograr la satisfacción del mercado interno en primer término, de sus necesidades energéticas; y que permitan, en su caso, aprovechar el mercado externo como palanca de desarrollo para el país y la propia industria energética, promoviendo una explotación

sustentable y armónica con el medio ambiente.

Para el FAP, el asunto no radica en mantener una plataforma de producción y exportación de crudo en los niveles de explotación por encima de los 3 millones de barriles diarios a que nos acostumbró la abundancia de Cantarell, que llevó a justificar al Ejecutivo Federal su propuesta de reforma petrolera con el argumento de que es preciso mantener la plataforma de explotación a partir de los recursos prospectivos en el sureste terrestre y en aguas someras, los yacimientos de Chicotepec y la posibilidad de desarrollar los proyectos en aguas profundas del Golfo de México.

La propuesta de reformas y adiciones al Artículo 33 de la LOAPF por parte del FAP resulta, sin embargo, un documento oscuro, confuso y con deficiencias en materia de técnica legislativa. Señala, por ejemplo, para la SENER, la facultad de **crear un Consejo Nacional de Energía**, atribuyéndole tareas como la de realizar la planeación y definición de políticas en materia energética, que por otro lado consigna como tareas de la propia Secretaría, originando con ello una duplicidad de funciones.

En fin, la iniciativa en el caso específico del artículo 33 de la LOAPF, no modifica ni incrementa las atribuciones a la Secretaría, sino que pareciera complicar su funcionamiento al crear instrumentos que, orientados a apoyar su gestión podrían ciertamente dificultarla.

La Iniciativa plantea las siguientes reformas y adiciones. Se reforman las fracciones I, III, IV, V, VI, VII y VIII, se adicionan las fracciones VI Bis, VI ter, y VI Quater, del mencionado artículo 33 de la LOAPF.

Fracción I. A la tarea de conducir la política energética del país se incorporan los conceptos de definir y planear, pero se establece que ambas se harán con el concurso de un Consejo Nacional de Energía, creado según lo establece la nueva fracción VI bis.

Fracción III. A una definición clara de la redacción actual de la fracción que establecía como facultad de la SENER la “conducción” de la actividad de las entidades paraestatales del sector, se le agregó la idea de “cuidar la coordinación” y de que ésta se haría con apego a la legislación en materia energética y ambiental y, en las “disposiciones que regulen su organización interna”, lo cual resulta una precisión innecesaria, siendo la SENER precisamente la cabeza del sector.

Fracción IV. La **participación en los Foros Internacionales** a que se refiere esta fracción por parte de la SENER y de la SRE, así como la celebración de convenios y tratados internacionales, cuya aprobación compromete al propio Senado de la República, involucran a los actores no solo en la definición de

compromisos y obligaciones, sino además en el seguimiento y evaluación de resultados. Es de entenderse la preocupación planteada por el FAP en esta fracción, en el sentido de adiclarla para que se vigile de manera especial la explotación de yacimientos transfronterizos, pero igualmente debe considerarse innecesaria esta modificación.

Fracción V. En este caso sí resulta conveniente la sustitución del término promover por vigilar que “la participación de los particulares en la generación y aprovechamiento de energía **eléctrica** se realice estrictamente en los términos **y límites de las disposiciones aplicables**. Se precisa también que la participación de particulares es para producir energía eléctrica y no dejar abierto como en la disposición vigente, el concepto “energía”.

Fracción VI. La propuesta parte de la redacción original, al establecer como **responsabilidad de la SENER llevar a cabo la planeación energética** a mediano y largo plazos y **fixar las directrices para el desarrollo del sector energético paraestatal**; la adición que se incorpora pareciera enriquecer el concepto de planeación energética, estableciendo criterios y definiendo una política energética de estado, desglosando aspectos que considera elementos estratégicos de ésta.

Fracción VI bis. Esta nueva fracción, sin embargo, propone como **responsabilidad de la SENER, crear un Consejo Nacional de Energía**, “para las tareas de planeación, y definición y seguimiento de una política energética integral”, presidido por el titular de la Secretaría e integrado por los titulares de entidades públicas productoras de energía. El Consejo, además de la planeación, formulará una política energética de Estado, atendiendo lo establecido en los artículos 25,26, 27 y 28 constitucionales. En aras de la claridad y congruencia, pudiera haberse establecido en una sola fracción la propuesta de crear el Consejo Nacional de Energía, atribuyéndole las tareas que antes se consignaban como responsabilidad única de la SENER, y destacando la designación de su titular como Presidente del Consejo.

Fracciones VI ter y VI quater. Se prevén en estas fracciones, situaciones que pueden aparecer en las deliberaciones del Consejo, como la necesidad de que comparezca la representación de alguna otra dependencia (o entidad pública) o bien, la posibilidad de establecer un canal o Foro Consultivo por el que la participación ciudadana pueda transitar en dichas deliberaciones, así como de otras instancias de gobierno, federales, estatales y locales, Instituciones Públicas de Educación Superior e Investigación Científica y las representaciones de los Sectores Social y Privado.

Fracción VII. Se **suprime** de esta fracción **la palabra “concesiones”**, dentro

de la facultad que la SENER tiene de otorgar, en materia energética junto con los permisos y autorizaciones. Lo anterior genera un conflicto en materia de la Ley Federal de Derechos y de la regulación de los servicios que ahora están a cargo de particulares.

El Artículo Segundo Transitorio, establece que a 180 días de que entre en vigor este Decreto, **el Congreso de la Unión expedirá una Ley que crea el Instituto Nacional de Energías Renovables**, como un organismo público descentralizado de la APF, sectorizado en la SENER, en cuyo órgano de gobierno participarán ciudadanos especializados en dicha materia, el cual, una vez creado “se integrará” al Consejo Nacional de Energía. Resulta extraño que no habiéndose hecho referencia alguna a dicho Instituto en el cuerpo de la iniciativa, sin más se incluya en un artículo transitorio, sin especificar su objeto.

4.- Ley de Planeación

El Frente Amplio Progresista, a diferencia de las propuestas del gobierno y del PRI, propone modificar la Ley de Planeación (LP), de la siguiente manera:

- Artículo 17, adicionar una fracción VII: “Las entidades a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, relativas a las áreas estratégicas de petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, energía nuclear y electricidad, que cuenten con autonomía presupuestaria conforme a lo dispuesto por el artículo 5 bis de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se regirán, para los efectos de la elaboración de sus propuestas al Plan y a los programas sectoriales, así como de sus programas institucionales y anuales, se sujetarán a lo dispuesto por el Capítulo Quinto de esta Ley.”

Se observa una deficiente redacción, es redundante y no aporta algo nuevo, pues los artículos 1º, 9 y 12 de la propia Ley de Planeación, entre otros, ya lo establecen. Por otro lado, no hay ningún artículo 5º bis de la LFPRH actualmente, quizá por separado lo vaya a presentar el FAP.

- Artículo 22, adicionar una fracción III: “En las materias de energía definidas en el párrafo segundo del artículo 17 de esta Ley, deberá elaborarse el programa sectorial de carácter estratégico que se define en el Capítulo Quinto de la misma.”

No se aporta algo nuevo. Redundante con el artículo 17 vigente de la

Ley de Planeación.

Artículo 29, adicionar una fracción V: “El programa sectorial estratégico y los programas institucionales de las entidades definidas en el segundo párrafo del artículo 17 de esta Ley, serán formulados y aprobados de conformidad con lo dispuesto por el Capítulo Quinto de la misma.” **No** aporta algo nuevo.

Adicionar un Capítulo Quinto (recorriéndose todos los demás capítulos), que se denomine: *Programación Estratégica de Energía*, con los artículos: 32 bis, 32, ter, 32 quater, 32 quintus y 32 sextus.

Artículo 32 Bis.- “Las entidades a que se refiere el párrafo segundo del artículo 17 de esta ley, deberán elaborar sus propuestas al Plan y al programa sectorial de carácter estratégico, así como sus programas institucionales y anuales, de conformidad con las disposiciones de este Capítulo.”

“Conforme a los criterios dispuestos por el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la planeación y programación del sector energético, así como la formulación y establecimiento de la política energética de estado, será desarrollada por el Consejo Nacional de Energía.”

No agrega algo nuevo. Resulta redundante. Se refiere a un Consejo Nacional de Energía, que seguramente es una propuesta adicional a la presente.

Artículo 32 Ter.- “La base de la planeación y programación de dichas entidades se constituye en un documento de prospectiva que para el efecto emitan, que será actualizable anualmente y deberá plantear las necesidades de inversión para la expansión, adición, rehabilitación y mantenimiento, modernización o sustitución de la infraestructura, relativas a sus propias actividades durante un período de 10 años; las metas que racionalmente se plantean para la atención de esas necesidades, así como las medidas que se estiman necesarias para dar cumplimiento a dichas metas.”

“Los anteproyectos de prospectiva serán elaborados por los directores generales de las entidades del sector energético y revisados por los órganos de gobierno de las mismas, para ser remitidos al Consejo Nacional de Energía.”

La prospectiva es útil, pero sólo indicativa. Decir que esos anteproyectos de prospectiva serán elaborados por los directores generales es una imprecisión; serán elaborados por la dirección general.

Artículo 32 Quater.- “Con base en los documentos de prospectiva a que se refiere el art. anterior, y en los tiempos que para tales efectos fije el Consejo Nacional de Energía, los directores generales de las entidades del sector energético elaborarán un anteproyecto de Programa de Desarrollo para la industria estratégica de que se trate, que será su programa institucional, debiendo ser aprobado por los respectivos órganos de gobierno.”

“Los programas institucionales deberán contemplar el desarrollo de proyectos específicos a mediano plazo para dar cumplimiento a los objetivos y metas establecidos con base en los documentos de prospectiva.”

No agrega algo novedoso.

Artículo 32 Quintus.- “La SENER, con el concurso del Consejo Nacional de Energía, integrará y armonizará los proyectos de programas de desarrollo de las diversas entidades del sector energético nacional, guardando congruencia con lo establecido en el Plan, y observando sus respectivos documentos de prospectiva, para formular el proyecto de decreto del Programa Nacional de Energía, que será el programa sectorial, mismo que deberá ser enviado al titular del Poder Ejecutivo Federal, con objeto de que, con las observaciones que le formule, sea enviado a la Cámara de Diputados para su discusión, modificación y aprobación.”

“Emitido el decreto a que se refiere el párrafo anterior, los órganos de gobierno de las entidades del sector, deberán realizar los ajustes que resulten necesarios en sus programas de desarrollo.”

No agrega algo nuevo, que no sea la intervención de ese nuevo Consejo Nacional de Energía, sobre cuya integración, funciones, atribuciones, nada se dice.

Artículo 32 Sextus.- “Los programas anuales de las entidades del sector energético deberán ser congruentes con el decreto del Programa Nacional de Energía y el Plan.”

No agrega algo nuevo.

La propuesta de reformas a la Ley de Planeación tiene un contenido evidente de tratar de mejorar las condiciones en las que PEMEX y los otros organismos del sector energético puedan desarrollar mejor sus funciones presentes, con una perspectiva futura.

No obstante, la reforma a la Ley de Planeación no aporta nada realmente novedoso, ni que resulte sustancial para el mejoramiento de las condiciones de PEMEX.

Más aún porque la propia Ley de Planeación es una norma imperfecta, que carece de sanción, razón por la cual ha sido ignorada muchas veces.

5.- Ley de la Comisión Reguladora de Energía

Pretende reformar la Ley de la Comisión Reguladora de Energía de la siguiente manera:

Adicionar el artículo 3° con una fracción XVI Bis y Modificar el artículo 6°

“XVI bis.-Presentar a la cuenta pública anual, un informe que incluya los permisos otorgados, así como la deliberación y fundamentación de las decisiones adoptadas para otorgarlos.”

Cualquier esfuerzo encaminado a la transparencia y rendición de cuentas debe ser bienvenido.

Artículo 6.- “Los Comisionados serán designados para períodos escalonados de cinco años. Durante cada período sólo podrán ser removidos por

Establece que ya no será renovable el cargo de comisionado, lo que parece razonable para airear periódicamente al organismo.

Por otro lado, recordemos que el 31 de octubre de 1995, se promulgó la Ley de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) que transformó a este organismo consultivo en materia de electricidad (como lo estableció su decreto de creación en 1993), en uno desconcentrado de la SENER, con autonomía técnica y operativa, como ente regulador para atender actividades que habían sido abiertas a la participación de los sectores social y privado.

En materia de electricidad, se le dieron atribuciones para regular la cogeneración, autoabastecimiento, pequeña producción y producción independiente, así como la importación y exportación del fluido. En materia de hidrocarburos, para regular el transporte y almacenamiento del gas natural que no estén relacionados con su explotación, producción o procesamiento, la distribución de gas natural, transporte y almacenamiento de gas licuado de petróleo por medio de ductos, así como las ventas de primera mano tanto de gas natural, como de gas licuado de petróleo.

La CRE ha promovido el desarrollo de los sectores del gas y la energía eléctrica en beneficio de los usuarios. Ha regulado los monopolios naturales y legales en las industrias relacionadas al gas de manera transparente, imparcial y uniforme, basada en normas claras y estables, consiguiendo un suministro confiable, seguro, oportuno y competitivo de bienes y servicios relacionados con el gas natural y el gas licuado de petróleo, fomentando mayor competitividad de la planta industrial, en el mejor interés de los consumidores.

A lo largo de más de 10 años, la fortaleza de esta Comisión se ha sustentado en sus atribuciones para otorgar permisos, expedir la metodología para fijar precios y tarifas, aprobar términos y condiciones para la prestación de los servicios, expedir disposiciones administrativas de carácter general (directivas), dirimir controversias, requerir información y aplicar sanciones.

Es decir, como puede verse, no es una entidad que pueda incidir directamente en todas las actividades de PEMEX, a menos que se le dotara de mayores atribuciones de las que actualmente tiene, lo que ciertamente

no se contempla en la iniciativa en comento.

6.- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Se reforman los artículos **19**, en su párrafo primero y en sus fracción IV, incisos a), b), c), d) y párrafo segundo, y su fracción V, incisos c) y d); **31**, fracción I, inciso a), y fracción II, incisos a) y b). Se adicionan los artículos **2**, con una fracción LIV, recorriéndose la actual y las subsecuentes fracciones; **5**, con una fracción IV, con sus incisos a), b), c) y d); **19 bis**; **31**, con un párrafo segundo; **39**, con un párrafo tercero, recorriéndose el actual para quedar como cuarto, y **91**, con los párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto. Y se deroga el inciso a) de la fracción V, del artículo **19**, todos de la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**.

Se propone adicionar la fracción LIV, dentro del artículo 2, que se refiere a las definiciones de los conceptos utilizados en la Ley, para quedar como sigue:

Artículo 2.- *Para efectos de esta Ley, se entenderá por:*

I al LIII ...

LIV: Superávit de operación: será la diferencia entre los ingresos totales respecto del total de costos, intereses, las diversas contribuciones fiscales y aportaciones a la reserva laboral realizados por las entidades a que se refiere el párrafo cuarto¹ (sic) del artículo 28 constitucional, relativas a las áreas estratégicas de petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, energía nuclear y electricidad. La cuantificación de ingresos totales debe incluir los ingresos no percibidos por la entidad debido a los subsidios ordenados por el gobierno federal; (el subrayado es propio).

Comentario:

Al respecto, se debe de tener en cuenta que el tratamiento contable y fiscal aplicado a PEMEX es diferente al de cualquier empresa, su naturaleza jurídica es la de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo.

Lo que quiere decir, que su objeto no es mercantil sino que es el instrumento que utiliza el Estado mexicano para llevar a cabo la explotación del petróleo, cuya propiedad le corresponde a la Nación; y por el cual se encuentra sujeto al pago de Derechos, los que de conformidad con el artículo 2°, fracción IV,

¹La cita es incorrecta debe de decir párrafo quinto.

del Código Fiscal de la Federación se definen de la manera siguiente:

“IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.”

La Ley de Ingresos de la Federación, en su artículo primero, indica el concepto de “Derechos a los hidrocarburos”, mismos que se determinan de conformidad con los artículos 254 al 261 de la Ley Federal de Derechos. **Visto lo anterior, si la naturaleza jurídica de PEMEX no es la de una sociedad mercantil, no tiene porqué tener un superávit de operación (utilidades), por lo que la adición de la fracción LIV resulta jurídicamente improcedente.**

Artículo 5.- *La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:*

I a la III

IV. En el caso de las entidades a que se refiere el párrafo cuarto (sic) del artículo 28 constitucional, relativas a las áreas estratégicas de petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, energía nuclear y electricidad, conforme a las respectivas disposiciones contenidas en las leyes o decretos de su creación:

- a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de presupuesto de egresos de la Federación;*
- b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en los ordenamientos específicos que las regulen y en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la de la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujeto a la evaluación y el control de los órganos correspondientes;*
- c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, siempre y cuando no afecte durante su ejercicio de que se trate sus metas de balance primario y financiero;*
- d) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d), e) y f) de la fracción I de este artículo.*

Los ejecutores de gasto público que cuenten con autonomía presupuestaria deberán sujetarse a lo previsto en esta Ley y a las disposiciones específicas contenidas en las leyes de su creación, sujetándose al margen de autonomía establecido en el presente artículo.

Comentario:

Como lo precisa la fracción I de este artículo, la autonomía presupuestaria en el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, se otorga conforme a las respectivas disposiciones constitucionales; que no lo es para las entidades relativas a las áreas estratégicas de petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, energía nuclear y electricidad; para ello, requerirían primero que la Constitución les otorgue tal autonomía, tal como lo ha hecho con el Banco de México, el IFE, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; o bien la Ley Orgánica de PEMEX. Es decir, no es suficiente que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria lo señale, puesto que se plantearía una probable Acción de Inconstitucionalidad. **Por lo tanto, la adición de la fracción IV es legalmente improcedente, si no se establece, primeramente, en la Ley Orgánica de PEMEX.**

Artículo 19.- *El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos, con cargo a los excedentes que, en su caso, resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos o de excedentes de ingresos propios de las entidades, con excepción de lo dispuesto en el artículo 19 bis de esta Ley, conforme a lo siguiente:*

I al III ...

IV. ...

- a) En un 20% (25% actualmente) al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;*
- b) En un 60% (25% actualmente) al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos;*
- c) En un 10% (40% actualmente) al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.*
- d) En un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de **los municipios con mayor grado de marginación en el territorio nacional.** (las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.)*

Los ingresos excedentes se destinarán a los Fondos a que se refiere esta fracción hasta alcanzar una reserva adecuada para afrontar una caída de la Recaudación Federal Participable o de los ingresos petroleros del Gobierno

Federal y de Petróleos Mexicanos. El monto de dichas reservas, en pesos, será igual al producto de la plataforma de producción de hidrocarburos líquidos estimada para el año, expresada en barriles, por un factor de 1.875 para el caso de los incisos a) y b), y de 4.0 (3.75) en el caso del inciso c), en todos los casos por el tipo de cambio del dólar estadounidense con respecto al peso esperado para el ejercicio. En el caso de los ingresos excedentes para el Fondo a que se refiere el inciso b) de esta fracción, estos recursos se transferirán anualmente a Petróleos Mexicanos para que éste constituya la reserva.

...

V. Una vez que los Fondos a que se refiere la fracción anterior alcancen el monto de la reserva determinado, los excedentes de ingresos, a que se refiere la fracción IV de este artículo se destinarán conforme a lo siguiente:

a) **Se deroga** (En un 25% a los programas y proyectos de inversión en infraestructura que establezca el Presupuesto de Egresos, dando preferencia al gasto que atienda las prioridades en las entidades federativas;)

b) En un 25% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

c) En un 50% (25%) a los programas y proyectos de inversión en infraestructura de Petróleos Mexicanos;

d) En un 25% para el Fondo de Apoyo para la Reestructuración (Reestructura) de Pensiones.

Artículo 19 Bis. El superávit de operación de las entidades a que se refiere el párrafo cuarto (sic) del artículo 28 constitucional, relativas a las áreas estratégicas de petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, energía nuclear y electricidad, se destinará a las mismas y se aplicará a aquellos proyectos previamente autorizados en el Presupuesto de Egresos, con respecto de cada entidad.

Comentario:

Respecto a la reforma del artículo 19, ésta sí es procedente jurídicamente, y sólo requeriría de la decisión política de los CC. Diputados en el uso de sus facultades constitucionales para fortalecer los programas y proyectos de inversión en infraestructura de Petróleos Mexicanos; además con esta propuesta se protege al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, al disminuir, con cargo al monto de las autorizaciones de las erogaciones de los excedentes, del 40% al 10%. Esta medida incluso debería de reducirse al 0% y dejarlo intocado, dado que se trata de un recurso no renovable y escaso. Considero también aceptable y loable el apoyo a los municipios con mayor grado de marginación.

Con relación a la adición del artículo 19 Bis, resulta jurídicamente improcedente como se anotó en el caso de la reforma propuesta al artículo 2°.

Artículo 31. El precio internacional de la mezcla de petróleo mexicano será determinado por el precio de referencia que resulte del promedio entre los métodos siguientes:

I. El promedio aritmético de los siguientes dos componentes:

- a) El promedio aritmético del precio internacional mensual observado de la mezcla mexicana en los cinco (diez) años anteriores a la fecha de estimación;*
- b) (sin cambio)*

II. El resultado de multiplicar los siguientes dos componentes:

- a) El precio a futuro promedio, para el ejercicio fiscal que se está presupuestando del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas, Estados Unidos de América, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, Estados Unidos de América, ajustado por el diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, **en los seis meses precedentes a la fecha de estimación** (con base en los análisis realizados por los principales expertos en la materia;)*
- b) Un factor de **85%** (84%).*

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, elaborará la iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal correspondiente, con un precio que no exceda el precio de referencia que se prevé en este artículo.

La Cámara de Diputados en el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, podrá cambiar hasta en un 20% la estimación del precio resultante de aplicar el método establecido en este artículo.

Comentario:

Las reformas y adiciones a este artículo le incorporan un elemento de inseguridad en el último párrafo agregado, puesto que no tiene mayor sustento técnico, sólo sería rescatable la reducción de 10 a 5 años en el inciso I, subinciso a), con base en que en el último lustro los precios del petróleo se han incrementado y sostenido, no así en el lustro anterior.

“Artículo 39.- La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero.

En el Presupuesto de Egresos se aprobarán las previsiones de gasto con un nivel de agregación de ramo y programa. En el caso de las entidades, las previsiones de gasto se aprobarán por flujo de efectivo y programa.

El Ejecutivo Federal, al elaborar el Presupuesto de Egresos, deberá limitar el crecimiento de gasto corriente de operación a una tasa igual a la mitad de la del crecimiento del país proyectado en los Criterios Generales de Política Económica, del ejercicio fiscal que se trate.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos como entidades de control directo a aquéllas que tengan un impacto sustantivo en el gasto público federal.”

Comentario:

Este agregado contiene en sí una recomendación interesante, que no representa ninguna contradicción con la Constitución, además de que contribuiría a hacer más eficaz y transparente el destino del gasto público, permitiendo destinar más recursos a la inversión; actualmente, el gasto corriente representa el 85% del total del gasto público. Debería, en consecuencia, ser parte de la política de austeridad y disciplina presupuestaria; complementando lo previsto en el artículo 61 de esta Ley, que precisa que: “Los ejecutores de gasto, en el ejercicio de sus respectivos presupuestos, deberán tomar medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos.”

Artículo 91.- El registro de las operaciones y la preparación de informes financieros deberán llevarse a cabo de acuerdo con los principios de contabilidad gubernamental generales y específicos, así como conforme a las disposiciones que emitan la Auditoría, la Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En el caso de que los registros presupuestarios y contables impliquen una duplicación en los mismos, la Secretaría podrá reflejar montos netos en dichos registros, así como el monto neto por concepto de intereses derivados del costo financiero de la deuda pública.

Para el caso de las obligaciones relativas a planes de retiro de los organismos descentralizados del sector energético con relaciones de trabajo sujetas al apartado A del artículo 123 constitucional, estos organismos llevarán a cabo la cuantificación de pasivos, tomando en cuenta sólo al personal con beneficios adquiridos al momento del estudio actuarial respectivo.

Se crearán fondos tendientes a asegurar el pago de los pasivos determinados en el párrafo anterior, constituidos con los recursos que actualmente los organismos tienen destinados a ese propósito y en su caso se provisionarán anualmente aplicando un porcentaje de los ingresos que esos organismos obtengan en exceso de los previstos en la Ley de Ingresos de la Federación del Ejercicio Fiscal correspondiente. El Presupuesto de Egresos de la Federación, dispondrá el valor del porcentaje referido. La creación de este fondo no libera a los organismos de sus obligaciones laborales contractuales.

Con objeto de custodiar y administrar los recursos que formen parte de cada uno de los fondos deberán crearse seis fideicomisos: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del centro, Instituto Mexicano del Petróleo, Instituto de Investigaciones Eléctricas e Instituto de Investigaciones Nucleares; cuyas partes constitutivas serán: como fideicomitentes, los organismos des centralizados del sector energético;

como fiduciario, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C.; como fideicomisarios, el personal jubilado o pensionado sindicalizado y de confianza de los organismos descentralizados representados por dos representantes designados por el sindicato titular del Contrato Colectivo de Trabajo. La obligación de crear estos fideicomisos y de convenir las reglas de operación de éstos, corresponderá a los órganos de gobierno de los organismos respectivos.

Con base en el párrafo tercero de este artículo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá los criterios financieros empleados en los estudios actuariales para la determinación de los pasivos laborales.

Comentario:

El artículo 91, se refiere al registro de las operaciones financieras, dentro del Título Quinto, de la Contabilidad Gubernamental; por lo que el agregado propuesto es improcedente, y en todo caso correspondería adicionarlo al artículo 19 de esta Ley, que es el que se refiere al destino de los excedentes; sin embargo, habrá que considerar que desde el ejercicio 2003, en que aprobó el Programa de Separación Voluntaria, hasta el de 2007, fue en el texto de los Decretos de Presupuesto de Egresos respectivos, donde se indicaron las medidas y los montos destinados a cubrir las compensaciones pagadas a los servidores públicos.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, establece en el artículo 5, con cargo al Ramo General 23, las obligaciones relativas a los planes de retiro:

Artículo 5. *El gasto programable previsto para el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, se sujeta a las siguientes reglas:*

I. ...

*II. Las dependencias y entidades podrán solicitar autorización a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, con cargo a los recursos del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas o al mecanismo de pago correspondiente, se apliquen medidas para cubrir una **compensación económica a los servidores públicos que decidan concluir en definitiva la prestación de sus servicios en la Administración Pública Federal, sin perjuicio de las prestaciones que les correspondan en materia de seguridad social. Dichas medidas se sujetarán a lo siguiente:***

Es decir, este agregado resulta por lo tanto innecesario, así como su contenido, ya que los organismos descentralizados forman parte de la Administración Pública Federa y sólo se requeriría que solicitaran la autorización a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Comentario general sobre la Iniciativa inserta en el Artículo Sexto:

Como se puede observar claramente, las reformas, adiciones y derogaciones insertas en la Iniciativa de Decreto relativa a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, deberá ser dictaminada en sentido negativo por sus inconsistencias jurídicas y constitucionales; salvo las propuestas de reformas a los artículos 19, no así el 19 Bis que es improcedente y el 39 que pone un límite al crecimiento del gasto corriente.

7.- Ley Federal de Derechos

Se reforman los artículos 254, fracciones II y III, párrafos sexto, séptimo, octavo y noveno; 254 Bis, párrafos primero, segundo y sexto; 257, párrafo primero, y 258, fracción III. Se adicionan los artículos 254, con una fracción IX al párrafo segundo y un párrafo décimo con los incisos a), b), y c); y el 257, con un párrafo segundo, recorriéndose los subsecuentes, todos de la Ley Federal de Derechos.

*Artículo 254. **Petróleos Mexicanos** (PEMEX Exploración y Producción) estará obligado al pago anual del derecho ordinario sobre hidrocarburos, aplicando la tasa de 71.5% a la diferencia que resulte entre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año y las deducciones permitidas en este artículo, mediante declaración anual que se presentará a más tardar el último día hábil del mes de marzo del siguiente año correspondiente al ejercicio de que se trate.*

Para la determinación de la base de este derecho, serán deducibles los siguientes conceptos:

- I. El 100% del monto original de las inversiones realizadas para la exploración, recuperación secundaria y el mantenimiento no capitalizable, en el ejercicio en el que se efectúen;*
- II. El **100%** (16.7%) del monto original de las inversiones realizadas para el desarrollo y explotación de yacimientos de petróleo crudo o gas natural, en cada ejercicio;*
- I. El **100%** (5%) del monto original de las inversiones realizadas en oleoductos, gasoductos, terminales, transporte o tanques de almacenamiento, en cada ejercicio;*
- II. Al VIII (sin cambio)*

IX. Tratándose de proyectos de baja rentabilidad, intensa inversión en desarrollo y explotación de yacimientos, así como en ductos, terminales, transporte y almacenamiento necesarios para la producción de hidrocarburos se establecerá un monto adicional al previsto en el párrafo sexto de este artículo por cada barril de petróleo crudo equivalente. Dichos proyectos y la deducción adicional serán propuestos por Petróleos Mexicanos y aprobados por el Congreso de la Unión (sic) en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

...
...
...

*En ningún caso serán deducibles los intereses de cualquier tipo a cargo de **Petróleos Mexicanos** (PEMEX Exploración y Producción), la reserva de exploración, los gastos de venta y los pagos por pensiones que se hagan con cargo a la reserva laboral. En el caso de que la reserva laboral tenga remanentes en el ejercicio, dicho remanente se reducirá de las deducciones realizadas en el mismo ejercicio.*

Petróleos Mexicanos (PEMEX Exploración y Producción) establecerá un registro de los costos y gastos de la exploración y explotación por cada campo de extracción de petróleo crudo y gas natural no asociado, así como de los tipos específicos de petróleo que se obtengan, y deberá enviar a la Cámara de Diputados la información periódica que se incorpore en dicho registro, poniendo a disposición de ese órgano legislativo los datos, estudios, reportes, prospectivas y demás fuentes de información en que se sustente la información incorporada al registro, con objeto de que puedan llevarse a cabo por el órgano fiscalizador de esa Soberanía, las auditorías que se consideren pertinentes.

El monto de la deducción por concepto de los costos, gastos e inversiones deducibles, relacionados con el petróleo crudo y gas asociado extraídos, sin considerar los señalados en las fracciones V, VI (y) VII y IX de este (del presente) artículo, no excederá el valor de 6.50 dólares de los Estados Unidos de América por barril de petróleo crudo equivalente del volumen total del mismo en el año de que se trate.

*El monto de la deducción por concepto de los costos, gastos e inversiones deducibles, relacionados con el gas natural no asociado extraído, sin considerar los señalados en las fracciones V, VI, VII (y) VIII y IX de este artículo, no excederá el valor de 2.70 dólares de los Estados Unidos de América por cada mil pies cúbicos de gas natural no asociado del volumen **neto de gas natural** (total del mismo) en el año de que se trate.*

Para efectos de determinar el límite de las deducciones a que se refieren el tercer y cuarto párrafos de este artículo, se considerará la suma de:

a) El producto de la extracción de crudo y gas asociado multiplicado por el valor de 6.50 dólares de los Estados Unidos de América por barril de petróleo crudo equivalente, más

b) El producto de la extracción de gas natural no asociado multiplicado por el valor de 2.70 dólares de los Estados Unidos de América por cada millar pies cúbicos.

c) El resultado de la suma anterior se comparará con las deducciones que señalan las fracciones I, II, III y IV de este artículo. La deducción a aplicar en el periodo de que se trate corresponderá al monto mayor.

*Artículo 254 Bis. **Petróleos mexicanos** (PEMEX Exploración y Producción) estará obligado al pago anual del derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, aplicando la tasa del 0.65% al valor anual*

del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año. El valor de estos productos se calculará de acuerdo con lo establecido en el artículo 258 de esta Ley.

...
El pago provisional se calculará aplicando al valor del petróleo crudo y gas natural extraídos desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del trimestre al que corresponda el pago, la tasa de 1 (0.65) por ciento. Al pago provisional así determinado, se le restarán los pagos provisionales efectivamente pagados de este derecho, realizados en los trimestres anteriores correspondientes a dicho ejercicio, siendo la diferencia el pago provisional a enterar.

...
El 2 por ciento de la recaudación anual que genere la aplicación del derecho a que se refiere este artículo, se destinará a la Comisión Nacional de Ahorro de Energía. El resto se entregará en partes iguales al Instituto Mexicano del Petróleo y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de acuerdo con lo que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología destinará el monto que le corresponda a financiar proyectos de investigación en materia energética de instituciones públicas de investigación y educación superior. Las ministraciones a que se refiere este párrafo se entregarán trimestralmente a sus receptores. (distribuirá de la siguiente forma:)

Artículo 254 Ter. Petróleos mexicanos (PEMEX Exploración y Producción) estará obligado al pago anual del derecho para la fiscalización petrolera, aplicando la tasa de 0.003 por ciento al valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año. El valor anual de estos productos se calculará de acuerdo con lo establecido en el artículo 258 de esta Ley.

...
...
...
...

Artículo 255. A cuenta del derecho a que se refiere el artículo 254, se harán pagos provisionales mensuales, a más tardar el último día hábil del mes posterior a aquél a que correspondan los pagos provisionales, aplicando la tasa establecida en el primer párrafo del artículo 254 al valor del petróleo crudo y gas natural extraídos en el periodo comprendido desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del mes al que corresponda el pago, disminuyéndose de dicho valor los siguientes conceptos:

I. ...

II. La parte proporcional del monto deducible de la inversión, que se efectuará en el por ciento que represente el número de meses completos en los que el bien o bienes objeto de la inversión hayan sido utilizados por Petróleos mexicanos (PEMEX Exploración y Producción) respecto de doce meses, en la proporción que el número de meses comprendidos desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del mes del periodo al que corresponda el pago, representen en el total de meses comprendidos en el año;

III. a V: ...

VI. La deducción a que se refiere la fracción VIII y IX del artículo 254.

...

...

Quando en la declaración de pago provisional o en la declaración anual resulte saldo a favor, Petróleos Mexicanos (PEMEX Exploración y Producción) podrá compensar dicho saldo a favor contra el derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización o contra el derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo. De subsistir saldo a favor, o en el supuesto de no haber sido compensado contra los mencionados derechos, se podrá compensar contra pagos posteriores del propio derecho o en los términos de la autorización que expida el Servicio de Administración Tributaria. Dicha compensación deberá realizarse conforme a lo previsto en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, considerándose el periodo comprendido desde el mes en el que se obtenga el saldo a favor, hasta el mes en el que la compensación se realice.

Artículo 256. Petróleos Mexicanos (PEMEX Exploración y Producción) estará obligado al pago anual del derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización, cuando en el año el precio promedio ponderado del barril de petróleo crudo exportado exceda de 22.00 dólares de los Estados Unidos de América, conforme a la siguiente tabla:

TABLA

| Rango de precio promedio ponderado anual del barril de petróleo crudo mexicano exportado. (dólares de los Estados Unidos de América) | Por ciento a aplicar sobre el valor anual del total de las extracciones de petróleo crudo en el año |
|--|---|
| 22.01-23.00 | 1% |
| 23.01-24.00 | 2% |
| 24.01-25.00 | 3% |
| 25.01-26.00 | 4% |
| 26.01-27.00 | 5% |
| 27.01-28.00 | 6% |
| 28.01-29.00 | 7% |
| 29.01-30.00 | 8% |
| 30.01-31.00 | 9% |
| Cuando exceda de 31.00 | 10% |

Quando el precio promedio ponderado anual del barril de petróleo crudo exportado se ubique dentro de los rangos establecidos en la tabla anterior, se aplicará el por ciento que corresponda al valor anual del petróleo crudo extraído en el año, incluyendo el consumo que de este producto efectúe Petróleos Mexicanos (PEMEX Exploración y Producción). El valor anual de este producto se calculará de acuerdo con lo establecido en el artículo 258 de esta Ley.

...
...
...

Cuando en la declaración de pago resulte saldo a favor, Petróleos Mexicanos (PEMEX Exploración y Producción) podrá compensar dicho saldo a favor contra el derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo, o contra el derecho ordinario sobre hidrocarburos. De subsistir saldo a favor, o en el supuesto de no haber sido compensado contra los mencionados derechos, se podrá compensar contra pagos posteriores del propio derecho o en los términos de la autorización que expida el Servicio de Administración Tributaria. Dicha compensación deberá realizarse conforme a lo previsto en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, considerándose el periodo comprendido desde el mes en el que se obtenga el saldo a favor, hasta el mes en el que la compensación se realice.

...

Artículo 257. Petróleos Mexicanos (PEMEX Exploración y Producción) estará obligado al pago anual del derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo conforme a lo siguiente:

La valuación de las ventas de exportación en pesos mexicanos se hará conforme al tipo de cambio que el Banco de México establece para operaciones oficiales al día que corresponda y se publica por el Diario Oficial de la Federación.

...
...
...
...
...
...
...

Artículo 258. Para los efectos de los artículos a que se refiere este Capítulo, se considerará:

I a La II, ...

III. Como efectivamente pagado la suma de los montos que Petróleos Mexicanos (PEMEX Exploración y Producción) aplicó para la extinción de su obligación fiscal disminuidos por los saldos a favor que hayan sido compensados contra otras contribuciones.

Los derechos se deberán pagar sobre la totalidad del petróleo crudo y gas natural extraídos en el periodo, incluyendo el consumo que de estos productos efectúe Petróleos Mexicanos (PEMEX Exploración y Producción), así como las mermas por derramas o quema de dichos productos.

Para los efectos de este Capítulo se entenderá como gas natural producido (extraído), (la extracción de la totalidad de) el gas natural extraído menos el gas natural utilizado para bombeo neumático; menos el gas usado en operación; menos el gas de quema permitido, en su caso. (la producción de

hidrocarburos.)

No se hace ninguna propuesta respecto al resto de los artículos de este Capítulo, 259 al 261.

Comentario:

Las reformas y adiciones propuestas en esta Iniciativa, son más de forma que de fondo; y no representan problema jurídico alguno; por ejemplo, se sustituye en los artículos 254 al 258, a PEMEX Exploración y Producción por Petróleos Mexicanos; sin embargo, omite hacer lo mismo en los artículos restantes, 259 al 261. En consecuencia, no habría mayor problema que hacer la sustitución donde el texto legal lo requiera. Donde sí se hace una propuesta sensible, es en lo referente a los deducibles del pago anual del derecho ordinario sobre hidrocarburos, al considerar el total de lo erogado por concepto de inversiones realizadas para el desarrollo y explotación de yacimientos de petróleo crudo o gas natural, en cada ejercicio y de las inversiones realizadas en oleoductos, gasoductos, terminales, transporte o tanques de almacenamiento, en cada ejercicio; cuyos porcentajes a deducir de este derecho es actualmente del 16.7% y 5% respectivamente. Se incorpora también la posibilidad de ampliar la deducibilidad en tratándose de proyectos de baja rentabilidad, intensa inversión en desarrollo y explotación de yacimientos, así como en ductos, terminales, transporte y almacenamiento necesarios para la producción de hidrocarburos, sujeto a la aprobación por el Congreso de la Unión (sic) en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, propuesta que carece de toda técnica jurídica, puesto que la aprobación del Presupuesto de Egresos es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Por lo que respecta a la reforma al artículo 254 Bis, referido al pago anual del derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, resulta interesante que el 44% de lo recaudado por este concepto se destine a financiar proyectos de investigación en materia energética de instituciones públicas de investigación y educación superior, por conducto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. El resto de las propuestas por ser más técnicas, no se requieren comentarios adicionales.

8.- Proposición con Proyecto de Decreto de Creación del Programa de Acción Inmediata para el Fortalecimiento de Petróleos Mexicanos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2009

La iniciativa indica en la exposición de motivos, que pretende resolver los problemas urgentes de PEMEX y en consecuencia plantea crear un “programa de acción inmediata”.

Los recursos necesarios para la ejecución de este Programa, como se plantea en el punto número 1, se derivan de:

- α) El superávit primario del organismo.

- β) El 60% de los excedentes petroleros, derivados de la reforma al artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- χ) Los recursos derivados de la reducción de 74% a 65% de la tasa de derecho ordinario de hidrocarburos. Asimismo se propone armonizar las deducciones de PEMEX con aquellas permitidas en la Ley del ISR.
- δ) Cualquier otro recurso propio, excedente o de financiamiento que se genere por la operación de PEMEX, durante el ejercicio fiscal.

Comentario:

Esta propuesta no tiene un adecuado sustento jurídico, puesto que en los hechos está sustituyendo el presupuesto de operación de PEMEX, cuya atribución le compete a la Cámara de Diputados. Además, de que le estaría otorgando a PEMEX el derecho de disponer directamente de la mayoría de los excedentes originados por la operación, incluyendo el financiamiento, afectando incluso al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y a la Recaudación Federal Participable de inmediato, puesto que los ingresos federales no podrían compensarse de inmediato por el alto componente, 40%, de los recursos petroleros en la recaudación federal.

En cuanto al punto número 2, del Programa, presenta algunas recomendaciones que independientemente de que se autorice o no el Programa deberán considerarse, tal es el caso de garantizar la reposición de las reservas probadas, mediante las siguientes acciones: 1. Modular la plataforma de producción de crudo para satisfacer –en primer término- las necesidades del país; 2. Intensificar la actividad exploratoria en todas las cuencas petroleras del país, principalmente en el territorio y aguas someras; 3. Aplicar procedimientos de recuperación secundaria y mejorada.

Del resto de los objetivos del Programa de Acción Inmediata, destacan los relacionados con: aumentar la refinación y la producción de químicos; mejorar y ampliar los ductos, el almacenamiento y el transporte; el desarrollo tecnológico e investigación de fuentes alternas de energía; mantenimiento a las instalaciones; asumir la deuda adquirida mediante PIDIREGAS y suprimir este esquema de financiamiento; modificar el sistema de precios de transferencia; renegociar la moratoria sobre los yacimientos transfronterizos; modificar las formas de contratación; auditoría integral a PEMEX; creación de una Comisión Especial sobre la situación laboral; explicitar en el Presupuesto de Egresos el subsidio a las gasolinas.

Comentario:

Además del problema del origen de los recursos, el Programa de Acción Inmediata, repite las acciones 16 y 17. Sin embargo varias de los objetivos y de las propuestas a realizar pueden llevarse a cabo, solicitándole a PEMEX

la presentación de su Programa Operativo Anual, y otro a mediano plazo, mínimo a 5 años, para su análisis por parte de la Cámara de Diputados; previo a la aprobación de su presupuesto para 2009.

Es conveniente que la Cámara de Diputados le solicite al Ejecutivo una propuesta de reforma fiscal a desarrollar gradualmente que se sustente en gravar a los ingresos y a las utilidades de manera proporcional y equitativa como dicta la fracción IV del artículo 31 Constitucional y no por el lado de los impuestos al consumo, que se traducen en una reducción directa a la capacidad de compra de la población con menores ingresos.

México, D. F., a 4 de septiembre de 2008

ANÁLISIS DEL LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE EXPIDE LA LEY PARA EL APROVECHAMIENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES

I. Ficha Técnica

Legislatura: LX.

Nombre: iniciativa que expide la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables.

Presentada en la Cámara de Senadores, el 13 de agosto de 2008, por el “Senador Arturo Escobar y Vega, a nombre propio y de los Diputados Diego Cobo Terrazas, José Antonio Arévalo González, Jorge Emilio González Martínez, (sic) Francisco Elizondo Garrido y de la Senadora Ludivina Menchaca Castellanos, y a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México”.

Turnada a las Comisiones Unidas de Energía y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores.

II. Comentarios

A) Contenido de la iniciativa:

La propuesta se divide en seis capítulos (uno de ellos –el IV- fraccionado en dos secciones), a saber:

- Capítulo I denominado: “Del Objeto y de las Definiciones”.
- Capítulo II llamado: “De la Autoridad”.
- Capítulo III designado: “Del Acceso a las Energías Renovables”.
- Capítulo IV nombrado: “Del Fomento a las Energías Renovables”. Integrado por dos secciones:

Sección I.- “De la estructura del Fideicomiso”.

Sección II.- “De la distribución del Fideicomiso”.

- El Capítulo V: “De la Generación de Electricidad”.
- El Capítulo VI: “De la Responsabilidad Social”.

En su conjunto, la iniciativa contiene 28 artículos permanentes y 12 artículos disposiciones transitorias.

En esencia, la iniciativa plantea:

1. Regular y fomentar el aprovechamiento de las energías renovables, **estableciendo modalidades de participación pública y privada en los actos relacionados con la generación de energía eléctrica y su venta** exclusiva a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Luz y Fuerza del Centro.¹

En ese tenor, define como “Generador” a la **persona física de nacionalidad mexicana o persona moral constituida conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en el territorio nacional, que generen electricidad** a partir de fuentes de energía renovable, de conformidad con el artículo 3º y la fracción IV del artículo 36 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE).² Y entiende por “Suministrador” a la Comisión Federal de Electricidad y/o Luz y Fuerza del Centro.³

A la par, asigna a la Comisión Reguladora de Energía (CRE), entre otras, atribuciones para expedir: ⁴

- Las normas, directivas, metodologías, **modelos de contrato** y demás disposiciones jurídicas de carácter administrativo **que regulen la generación de electricidad** a partir de energías renovables, de conformidad con lo establecido en la Ley propuesta;
- Todos los instrumentos de regulación para el **cálculo de las contraprestaciones por los servicios que se presten entre sí los Suministradores y los Generadores**, y
- **Los procedimientos de intercambio de energía**, los requerimientos técnicos y los sistemas correspondientes de compensaciones, para todos los proyectos y sistemas de **autoabastecimiento o cogeneración** por energías renovables que estén conectados con las redes del Sistema Eléctrico Nacional.

De estas atribuciones, la iniciativa prevé que se aplicarán a los sistemas de **cogeneración, aunque no utilicen energías renovables**, de acuerdo con lo dispuesto en la LSPEE.⁵

¹*Vid.*, el artículo 1 de la iniciativa.

²*Vid.*, el artículo 2, fracción III, de la iniciativa.

³*Vid.*, el artículo 2, fracción VIII, de la iniciativa.

⁴*Vid.*, el artículo 6 de la iniciativa.

⁵*Vid.*, el artículo 25 de la iniciativa.

Además, dispone que:

- **La generación de electricidad a partir de energías renovables se realizará en los términos de la LSPEE**, de la Ley propuesta y de las demás disposiciones jurídicas aplicables.⁶
- **Los Suministradores pagarán a los Generadores por la energía renovable que estos últimos entreguen a las redes del Sistema Eléctrico Nacional, un precio determinado por KWh indistintamente del momento en que se genere, para lo cual celebrarán convenios de largo plazo con los Generadores, conforme a los modelos de contrato que expida la CRE**, en donde se establezca el plazo, el precio a pagar y la capacidad de generación del proyecto.

Los pagos estarán predefinidos para toda la duración del convenio y serán ajustables solamente de acuerdo con la inflación y la paridad con monedas extranjeras, o ambos parámetros, según se convenga.

En el caso de **venta de excedentes** de proyectos de **autoabastecimiento o cogeneración** con energías renovables, los Suministradores publicarán, antes de que termine el año, los precios de compra que serán vigentes el año siguiente.⁷

- **El Sistema Eléctrico Nacional deberá adquirir la electricidad generada con energías renovables en cualquier momento que se produzca**, de acuerdo con las disposiciones y excepciones que para este efecto expida la CRE.⁸

La iniciativa también indica que en el caso de **los proyectos de generación de electricidad**, se promoverá la **constitución de las personas morales** a las que hace referencia la LSPEE.⁹

⁶El documento también señala que dentro de las áreas naturales protegidas, solamente podrán ejecutarse proyectos de generación eléctrica a partir de energías renovables con una capacidad de generación máxima de 0.5 MW. *Vid.*, el artículo 20 de la iniciativa.

⁷También se indica que el precio por cada KWh será determinado por la SENER, en función de la tecnología y ubicación geográfica de cada proyecto, considerando el costo evitado del Suministrador en el nodo de interconexión, sumado al incentivo proveniente del "Fondo de Interconexión e Infraestructura. *Vid.*, el artículo 22 de la iniciativa.

⁸*Vid.*, el artículo 23 de la iniciativa.

⁹*Vid.*, el artículo 27 de la iniciativa.

1. Instituir que el aprovechamiento de las energías renovables es de orden público e interés social y se realizará en el marco de una política energética integral de largo plazo.¹⁰
 2. Dejar que en el Reglamento de la Ley propuesta se implanten los **criterios específicos de aplicación para las distintas energías renovables**, así como las tecnologías para su aprovechamiento.
 3. Establecer que se consideran energías renovables: el viento; la radiación solar directa; el movimiento del agua en cauces naturales o artificiales, con capacidades de generación de hasta 10 MW; la energía oceánica, y el calor de los yacimientos geotérmicos. La energía nuclear, los bioenergéticos y la energía hidráulica con capacidad mayor a 10 MW no son consideradas energías renovables.¹¹
 4. Estatuir al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la SENER, y a la CRE como las autoridades encargadas de aplicar la Ley propuesta, confiriéndoles diversas facultades para ello.¹²
 5. Fomentar a las energías renovables.¹³
 6. Crear un **Programa para el Aprovechamiento de las Energías Renovables**.¹⁴
 7. Constituir un **Fideicomiso para el Aprovechamiento de las Energías Renovables**.¹⁵
 8. Instituir la posibilidad de que usuarios o consumidores de electricidad puedan adquirir **certificados de energía renovable**.¹⁶
- Asimismo, **permitir el comercio nacional e internacional de tales certificados**.¹⁷
9. Facilitar el acceso a las energías renovables y fomentar por medio de ellas

¹⁰ *Vid.*, el artículo 1 de la iniciativa.

¹¹ *Vid.*, el artículo 2, fracción I, de la iniciativa.

¹² *Vid.*, los artículos 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 22, 23, 25, 26, 28 y Segundo, Quinto, Séptimo, Octavo, Décimo y Décimo segundo Transitorios de la iniciativa.

¹³ *Vid.*, los artículos 10 a 19 de la iniciativa.

¹⁴ *Vid.*, los artículos 2, fracción V, 4, 5, fracción I, 6, fracción I, 20, párrafos último y penúltimo, y Cuarto Transitorio de la iniciativa.

¹⁵ *Vid.*, los artículos 2, fracción II, 5, fracción II, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y Octavo Transitorio de la iniciativa.

¹⁶ *Vid.*, el artículo 6, fracción VII, de la iniciativa.

¹⁷ *Vid.*, el artículo 13 de la iniciativa.

la protección al ambiente.¹⁸

10. Crear un Consejo Consultivo para las Energías Renovables.¹⁹

11. Disponer que la **generación de electricidad a partir de energías renovables se realizará en los términos de la LSPEE**, la Ley propuesta y las demás disposiciones jurídicas aplicables.²⁰

12. Regular la **participación de las comunidades** locales y regionales, así como de los grupos potencialmente **afectados por la construcción de proyectos de generación de electricidad** a partir de energías renovables, mediante reuniones y consultas públicas convocadas por las autoridades municipales o ejidales.

Asimismo, **destinar determinados porcentajes de los ingresos anuales por concepto de la venta de electricidad** a partir de energías renovables a **programas de desarrollo social**.

Los programas de desarrollo rural y social ejecutados por el Gobierno Federal considerarán entre sus objetivos, estrategias y líneas de acción el promover y **otorgar facilidades y estímulos para la creación de sociedades de fomento al aprovechamiento de energías renovables**, en las que participen como socios los propietarios o poseedores de los terrenos y los sujetos de derechos sobre los recursos naturales involucrados en dichos proyectos.

Para la realización de proyectos de aprovechamiento de energías renovables mayores de 60 MW, los Suministradores o los Generadores deberán solicitar a la SENER la creación de un **Comité de Evaluación Social** en la localidad o zona donde se instalará dicho proyecto.

B) Argumentos:

En la exposición de motivos, la iniciativa expresa básicamente que:

1. La diversificación energética es necesaria y urgente.
2. Una vía a esa diversificación es la promoción del aprovechamiento y uso de las diferentes fuentes de energía renovable, siendo las principales la solar, eólica, geotérmica, oceánica e hidráulica.
3. Un estudio publicado en el año 2006 por la Secretaría de Energía (SENER) y la Agencia de Cooperación Tecnológica de Alemania, evidencia que

¹⁸Vid., los artículos 8 y 9 de la iniciativa.

¹⁹Vid., el artículo 10 de la iniciativa.

²⁰Vid., los artículos 20 a 25 de la iniciativa.

nuestro país cuenta con un importante potencial en materia de energías renovables. Sin embargo, la producción total de energía primaria, a partir de fuentes renovables, representa tan sólo el 3.5%, mientras que en Alemania genera el 9.9%.

4. México está transitando por un proceso de reforma energética. Las iniciativas en esa materia, presentadas por el Poder Ejecutivo Federal y el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), están lejos de ser integrales, ya que carecen de la inclusión de las energías renovables.
5. La presente iniciativa contribuye a mitigar los efectos adversos del cambio climático, siendo acorde con Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático.

También es congruente con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en su Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos. Energías Renovables y eficiencia Energética”.

6. En los Foros de Reforma Energética realizados, los días 13 de mayo al 22 de julio de 2008, en el Senado de la República, varios expositores y representantes de diversas posturas políticas hicieron hincapié en la necesidad de lograr una reforma energética integral, que incluya las energías renovables.
7. México carece de un marco legal particular para regular el fomento y el aprovechamiento sustentable de las energías renovables. Por tanto, es necesario que nuestro país cuente con un marco legal claro que permita contribuir a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero; fortalecer la competitividad nacional del sector energético; robustecer la seguridad energética, y aprovechar sustentablemente el inmenso potencial de las energías renovables.

III. Opinión

En relación con la iniciativa en estudio, es de resaltar tres aspectos.

Primero:

En principio, es de señalar que la regulación y fomento del aprovechamiento de las energías renovables es pertinente porque es acorde con el Protocolo de Kyoto -hecho el 11 de diciembre de 1997-, firmado por el Plenipotenciario de nuestro país -debidamente autorizado para tal efecto-, el 9 de junio de

1998, y aprobado por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, el 29 de abril de 2000, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 1 de septiembre del propio año.

Al respecto, es de recordar que el Protocolo de Kyoto es una adición a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Nueva York en 1992.

Dicho Protocolo entró en vigor el 16 de febrero de 2005. Su finalidad frenar el cambio climático,²¹ reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero que están provocando en la Tierra dicho cambio.²²

Ese acuerdo internacional tiene el propósito de reducir el calentamiento atmosférico y adoptar medidas para hacer frente a las subidas de la temperatura que sean inevitables.

Por lo tanto, el Protocolo de Kyoto se inscribe entre los tratados internacionales que consagran el derecho humano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.²³

²¹*Ibid.*, el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Naciones Unidas: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf> (15 de septiembre de 2008).

Cuando se adoptó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, los Estados miembros sabían que sus compromisos no serían suficientes para abordar en serio los problemas del cambio climático.

Por eso, en Berlín (marzo-abril de 1995), en una decisión conocida con el nombre de Mandato de Berlín, las Partes pusieron en marcha una nueva ronda de conversaciones para decidir la asunción de compromisos más firmes y más detallados para los países industrializados.

Después de dos años y medio de negociaciones intensas, se adoptó el protocolo de Kyoto. *Ibid.*, Negociación del Protocolo de Kyoto y sus normas: http://unfccc.int/portal_espanol/documentation/items/3335.php (13 de septiembre de 2008).

²²El Protocolo de Kyoto establece responsabilidades comunes pero diferenciadas para el logro de este objetivo. Distingue entre países industrializados (Anexo I) y países en desarrollo (*NO Anexo I*) de acuerdo con su responsabilidad y capacidad. México forma parte de los países en desarrollo. El Protocolo establece la necesidad de que las naciones contribuyan a la reducción en las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), incluyendo por primera vez compromisos obligatorios para los países industrializados (Anexo I), con el fin de que reduzcan durante el periodo 2008–2012, un promedio de 5% de sus emisiones con respecto a sus niveles del año 1990.

²³Los derechos humanos han sido clasificados para efectos de análisis de muy diversas formas, una de las más conocidas es la que los divide por “generaciones”, correspondiendo la primera generación a los derechos civiles y políticos; la segunda, a los derechos económicos, sociales y culturales, y finalmente, la última generación, a los derechos colectivos y del ambiente. Esta **tercera generación** comprende, entre otros, los derechos de solidaridad, derecho al desarrollo, los derechos de los consumidores y usuarios de servicios públicos, el derecho a una calidad de vida y, en el tema que nos ocupa, **el derecho a un ambiente sano y ecológi-**

Entre los compromisos del Protocolo de Kyoto para cada una de las Partes incluidas en el anexo I de dicho instrumento, se encuentra el de aplicar y/o seguir elaborando políticas y medidas de conformidad con sus circunstancias nacionales. Entre esas medidas se halla la consistente en la **investigación, promoción, desarrollo y aumento del uso de formas nuevas y renovables de energía, de tecnologías de secuestro del dióxido de carbono y de tecnologías avanzadas y novedosas que sean ecológicamente racionales.**²⁴

De ahí la pertinencia de la iniciativa en comento.

Cabe destacar que el Protocolo establece el llamado: Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL),²⁵ en el cual participa México como país No-Anexo I.

El MDL tiene como objetivo ayudar a los países desarrollados a dar cumplimiento a sus compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Asimismo, proporciona un mecanismo a los países Anexo I para facilitar el cumplimiento de sus compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero adquiriendo reducciones certificadas de emisiones de proyectos que ayuden al desarrollo sustentable y que se lleven a cabo en países no-Anexo I (países en desarrollo). Asimismo, ayuda a los países no incluidos en el Anexo I –cual es el caso de México- a lograr un desarrollo sustentable y a la reducción global de emisiones de GEI.

Precisamente, **entre los tipos de proyectos de MDL, se encuentran los proyectos de energía renovable: hidroeléctricos, eólicos, biomasa, solares.**

Finalmente, cabe mencionar que el 25 de abril de 2005, el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, publicó en el DOF el Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intresecretarial de Cambio Climático.

En los considerandos de ese Acuerdo se menciona que los Estados Unidos

camente equilibrado. *Vid.*, Derecho internacional de los derechos humanos, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Coordinador Ricardo Méndez Silva, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 597. Así mismo, *Vid.*, Madrazo, Jorge, *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 25.

²⁴*Vid.*, el artículo 2, inciso “a”, numeral “iv)” del Protocolo de Kyoto.

²⁵*Vid.*, el artículo 12 del Protocolo de Kyoto.

Mexicanos firmaron y ratificaron la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto, cuyo propósito es estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida una interferencia humana peligrosa en el sistema climático.

El citado Acuerdo crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, con el objeto de coordinar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, relativas a la formulación e instrumentación de las políticas nacionales para la prevención y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, la adaptación a los efectos del cambio climático, y, en general, para promover el desarrollo de programas y estrategias de acción climática relativos al cumplimiento de los compromisos suscritos por México en la Convención Marco en la materia y los demás instrumentos derivados de la misma.

Al respecto, es de observar que la iniciativa en estudio es **omisa** en considerar la participación de esa Comisión Intersecretarial de Cambio Climático entre las autoridades que tienen por objeto la aplicación de la Ley propuesta.

Segundo:

Con independencia de las bondades de la iniciativa en glosa, es de advertir que la misma **establece el aprovechamiento de las energías renovables**, con la **participación** no sólo pública, sino también **privada en la generación de energía eléctrica**.

Así, **entiende por “Generador” a la persona física de nacionalidad mexicana o persona moral constituida conforme a las leyes mexicanas** y con domicilio en el territorio nacional, **que generen electricidad** a partir de fuentes de energía renovable, de conformidad con el artículo 3º y la fracción IV del artículo 36 de la LSPEE.

En complemento, dispone que **la generación de electricidad**, a partir de energías renovables, **se realizará en los términos de la LSPEE**.

Asimismo, dispone, entre otras, la facultad a la CRE para expedir **las normas**, directivas, metodologías, **modelos de contrato** y demás disposiciones jurídicas de carácter administrativo **que regulen la generación de electricidad** a partir de energías renovables, de conformidad con la Ley propuesta. Y esa misma atribución –y otras- se le confieren para aplicar a los sistemas de **cogeneración de electricidad**, **aunque no utilicen energías renovables, de acuerdo con lo dispuesto en la LSPEE**.

Al respecto, es de considerar que el marco constitucional del servicio de suministro o abastecimiento de energía eléctrica, tiene su base en los artículos 27 párrafo sexto y 28 párrafos cuarto y quinto constitucionales:

- El artículo 27 constitucional dispone en su párrafo sexto:
Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines. (El énfasis es nuestro).
- El artículo 28 constitucional establece en su párrafo cuarto:
No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. (El énfasis es nuestro).
- El artículo 28 constitucional señala en su párrafo quinto:
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. (El énfasis es nuestro).

De lo anterior, se nota que el orden jurídico mexicano reserva exclusivamente al Estado la generación, suministro o abastecimiento de energía eléctrica, para la prestación de servicio público, lo que cancela toda posibilidad de delegar a particulares la realización de dicha actividad, y esto crea dos prohibiciones:

- a) La que impide que los particulares generen energía eléctrica destinada a la prestación de servicio público, y
- b) La que evita que se otorguen concesiones a particulares para la prestación de servicio público de suministro o abastecimiento de energía eléctrica.

Sin embargo, las leyes que reglamentan esa materia, en lo específico **la LSPEE, en su artículo 3, establece los casos de generación, exportación e**

importación de energía eléctrica que no se consideran servicio público, a saber:

“No se considera servicio público: I.- La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción; II.- La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad; III.- La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción; IV.- La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios; y V.- La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.”

Asimismo, el artículo 36 de dicha Ley, en sus fracciones I a V, consagra los supuestos en que la Secretaría de Energía (antes Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal) -considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional y, oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad (CFE)- otorgará a particulares permisos de autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción, importación o exportación de energía eléctrica.

Acerca de lo anterior, es de cuestionar la constitucionalidad de las figuras de autoabastecimiento y cogeneración, producción independiente, exportación e importación de energía eléctrica, y la legalidad de los “permisos” otorgados con base en la LSPEE.²⁶

²⁶La controversia constitucional 22/2001, fue promovida por el Congreso de la Unión en contra del Ejecutivo Federal, por la invasión de competencias que realizó dicho Poder al expedir el Decreto -de fecha 22 de mayo de 2001- por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (RLSPEE).

Los preceptos impugnados en esa controversia fueron los artículos 126 y 135, del citado Reglamento, en cuanto que tales dispositivos desvirtúan la naturaleza jurídica de las figuras de autoabastecimiento y cogeneración establecidas en los artículos 36 y 36 Bis de la ley reglamentada, modificando los porcentajes de energía eléctrica que pueden ser adquiridos sin licitación pública por la CFE, alterando el concepto de excedentes, y trayendo como consecuencia que la finalidad en la obtención de los permisos que conforme a la LSPEE ya no sea para el autoconsumo de sus titulares, sino el que la actividad primordial de éstos se pueda convertir en la generación de energía eléctrica para su venta a la CFE, lo que implica apartarse de los principios constitucionales establecidos en la parte final del sexto párrafo del artículo 27 de la Constitución Federal, y -de hecho- **privatizar la prestación del servicio público de energía eléctrica.**

En lo específico, es de destacar, por ejemplo, la inconstitucionalidad de diversas fracciones del artículo 36 de la LSPEE, por contravenir el texto de los artículos 27 párrafo sexto y 28 párrafos cuarto y quinto de la Constitución Federal, por lo siguiente:

- a) La “cogeneración”, tal como la define la fracción II del artículo 36 de la LSPEE, deja dudas fundadas respecto a su constitucionalidad, porque se presta para desnaturalizar el autoconsumo y favorecer las ventas de electricidad.
- b) La fracción III, del artículo 36, sobre la *producción independiente*, es palpablemente inconstitucional, porque la Carta Magna explícitamente excluye de la actividad de los particulares “generar” electricidad que tenga por objeto la prestación de un servicio público y lo reserva a la Nación. Sin embargo, el dispositivo en cuestión autoriza a los particulares a producir electricidad para el servicio público y vender el fluido a la CFE, para que esta Comisión, a su vez, abastezca a la colectividad, lo que envuelve, sin duda, un fraude a la Constitución Federal.
- c) La inconstitucionalidad de las fracciones II y III del artículo 36 de la LSPEE, ha sido puesta de manifiesto por la SCJN. Ello en la controversia constitucional 22/2001, en la que el supremo tribunal expresó:

“No pasa inadvertido para este Tribunal Constitucional, por una parte, que no solo la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y otras Leyes relacionadas pudieran contener disposiciones contrarias a la Constitución, pero ello es ajeno a la presente controversia y, de ser así, el propio Congreso de la Unión, que es la parte accionante en ella, estará en aptitud de realizar las reformas pertinentes...”

- d) La figura de la generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de la cogeneración, producción independiente y pequeña producción es también inconstitucional, porque da una extensión indebida al concepto de excedente, que en el caso alcanza para exportar y obtener divisas.²⁷

La controversia se resolvió declarando la invalidez de los preceptos impugnados, bajo la premisa de que el Reglamento fue mas allá que la Ley reglamentada.

²⁷En otras palabras, si la producción independiente es en sí misma inconstitucional, lo es igualmente cualquier beneficio que quiera dársele, sólo que en el caso el receptor es extranjero, lo cual convierte la generación en un negocio privado, utilizando recursos extranjeros.

A lo anterior, es de recordar que en la controversia constitucional 61/2004, interpuesta por el Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados y de la Auditoría Superior de la Federación, se cuestionó el proceso de otorgamiento de permisos de energía eléctrica al amparo de la LSPEE.

La ASF señaló que los permisos son violatorios de la Constitución Federal.

Pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió que la ASF, al hacer ese señalamiento, se extralimitó en las facultades a que le confiere la ley, pues la **competencia que la ley concede a la ASF se acota a la materia fiscalizadora de la gestión financiera**, como son el manejo de ingresos y egresos y su aplicación conforme a los objetivos contenidos en los programas, y derivado de ello, la determinación de daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos federales, otorgando facultades a la ASF para que finque las responsabilidades resarcitorias o promueva las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiera lugar.²⁸

De donde resulta que la inconstitucionalidad del otorgamiento de permisos de energía eléctrica al amparo de las disposiciones de la LSPEE, ha sido evidenciada incluso por el órgano de apoyo de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Por consiguiente, la iniciativa en estudio deja dudas en cuanto a la constitucionalidad de la participación privada en la generación de energía eléctrica, mediante el aprovechamiento de las energías renovables, en los términos de la LSPEE.

Igualmente, es de cuestionar la propuesta de la iniciativa de participación privada en la cogeneración de electricidad, sea que se utilicen o no energías renovables.

Tercero:

Entre otros detalles, es de indicar que la iniciativa:

- Es imprecisa en cuanto a los certificados de energía renovable y en permitir el comercio nacional e internacional de tales certificados.
- Es vaga en justificar por qué los pagos de los Suministradores a los Generadores por la energía renovable que éstos últimos entreguen a las

²⁸De ese modo, aunque la ASF de la Cámara de Diputados evidenció la inconstitucionalidad de los permisos de energía eléctrica otorgados al amparo de la LSPEE, la situación permanece sin cambio, pues la ASF sólo tiene atribuciones para revisar los aspectos financieros de los entes fiscalizados.

redes del Sistema Eléctrico Nacional, serán ajustables de acuerdo con la inflación y la paridad con monedas extranjeras, o ambos parámetros, “según se convenga”.

- Es omisa en establecer algún precepto en el que se fije el régimen de supletoriedad para las cuestiones no previstas en la Ley. Ello, considerando que la indicación de la supletoriedad es beneficiosa, toda vez que surte cuando, en determinada institución jurídica prevista por la ley a suplir, existen lagunas u omisiones, las cuales pueden ser subsanadas con las disposiciones que la ley supletoria contenga en relación con esa institución jurídica.

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

México, D.F., a 22 de septiembre de 2008