



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

**HONORABLE ASAMBLEA:**

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Energía; así como de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores de la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, le fueron turnadas para su estudio y dictamen, con opinión de la Comisión de Fomento Económico, sendas iniciativas en materia de reforma energética que se describen en la parte de antecedentes, presentadas por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Los integrantes de estas Comisiones Unidas procedieron al estudio de dichas iniciativas, analizando en detalle las consideraciones y fundamentos que sirven de apoyo a la reforma que se propone, para proceder a emitir dictamen conforme a las facultades que les confieren los artículos 85, 86, 89, 90, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 113, 114, 117, 135, 136 y 150 del Reglamento del Senado de la República, las Comisiones Unidas someten a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente dictamen en que se analizan, valoran y razonan las Iniciativas que se señalan a continuación, al tenor de los apartados que enseguida se describen.

**A. ANTECEDENTES**

1. El 31 de julio de 2013, el Diputado Luis Alberto Villarreal García y el Senador Francisco Domínguez Servián, ambos integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, presentaron en la sesión de la



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Comisión Permanente, una Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a nombre de sus respectivos grupos parlamentarios.

Con esa misma fecha, la Iniciativa en cuestión fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos Primera, para su estudio y dictamen correspondiente.

2. El 14 de agosto de 2013, el Titular del Poder Ejecutivo Federal envió a la Comisión Permanente una Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esa misma fecha, la Iniciativa en cuestión fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos Primera, para su estudio y dictamen correspondiente.

3. El 20 de agosto de 2013, los senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentaron en la sesión de la Comisión Permanente una Iniciativa que Crea, Adiciona, Modifica y Deroga Diversas Disposiciones Jurídicas en Materia del Sector Energético Nacional.

Con esa misma fecha, la Iniciativa en cuestión fue turnada a las Comisiones Unidas de Energía y de Estudios Legislativos Primera, para su estudio y dictamen correspondiente. Por contener temas coincidentes con las dos iniciativas objeto del presente Dictamen, estas Comisiones Dictaminadoras han decidido tomar en cuenta algunos de sus planteamientos para enriquecer el proyecto de Decreto que por este conducto se somete a la Honorable Asamblea.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

A fin de proceder con el análisis, estudio, valoración y dictaminación de las iniciativas turnadas, las Comisiones Unidas decidieron apegarse a la siguiente estructura metodológica:

- i) En el Apartado B se describen las iniciativas a dictaminar;
- ii) En el Apartado C se explica la problemática del sector energía;
- iii) En el Apartado D se incluyen las conclusiones de los foros y las consultas efectuadas;
- iv) En el Apartado E se exponen las consideraciones de las Comisiones Dictaminadoras, y
- v) En el Apartado F se incluye el articulado del Proyecto de Decreto.

## **B. DESCRIPCIÓN DE LAS INICIATIVAS**

### **B.1 Iniciativa del Partido Acción Nacional**

#### ***Consideraciones generales de la Iniciativa***

La Iniciativa afirma que el sector energético de México se encuentra en un momento coyuntural. Los retos que se tienen en materia de desarrollo de los hidrocarburos, abastecimiento de la energía eléctrica y combate al cambio climático son desafíos que rompen los paradigmas que han dominado hasta ahora el debate nacional. Estos retos deben atenderse con premura y con acciones contundentes, realizando cambios estructurales y de diseño institucional, a través de una reforma integral que recoja los objetivos que deben estar contemplados en toda política energética moderna: seguridad de suministro, competitividad, sustentabilidad y viabilidad fiscal.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

La Iniciativa considera que el país requiere de un cambio profundo en el modelo de gestión y organización del sector energético en su conjunto, pues el actual llegó a su límite y se encuentra en franco agotamiento, puesto que no responde a las necesidades presentes de la sociedad mexicana y es incapaz de adecuarse a los constantes cambios endógenos y exógenos que ponen en riesgo la seguridad energética, las finanzas públicas, los programas sociales y la calidad de vida de la sociedad mexicana.

La Iniciativa afirma además, que México ha esperado por muchos años reformas estructurales de gran calado, que nos pongan entre las mejores economías del mundo y que garanticen un futuro próspero para las próximas generaciones. Sin embargo, las visiones sesgadas y los intereses mezquinos de unos cuantos no han permitido concretar dichas reformas, por lo cual es necesario llevar a cabo un cambio en el paradigma actual de las inversiones, en el aprovechamiento de los recursos naturales y en el modelo de las finanzas públicas, pues la extrema dependencia de éstas a los ingresos petroleros nos colocarán en pocos años en una situación crítica.

Para lograr lo anterior, la Iniciativa del Partido Acción Nacional propone un paquete de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encaminadas fundamentalmente, según se dice, a otorgar al Estado los elementos necesarios para aprovechar al máximo todos los recursos con los que el país cuenta, allegarse de nuevas tecnologías y de inversiones productivas, acabar con los monopolios de Estado, ofrecer a los ciudadanos mejores condiciones de vida, en un ambiente de libre competencia que detone nuevas fuentes de trabajo y el crecimiento de oportunidades de desarrollo de energías limpias, baratas y eficientes, reducir el costo de la energía eléctrica y consolidar nuestra independencia energética.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Se dice en la Iniciativa propuesta, que ésta tiene el objetivo de recuperar la competitividad de México perdida en los últimos años, y especialmente, hacer frente al fenómeno de industrialización que se está observando en los Estados Unidos de América: de acuerdo con el índice de competitividad internacional 2013, elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., (IMCO) México se encuentra en el lugar 32 de 46 países seleccionados, teniendo su mejor calificación en el año 2005 en donde se ubicó en el lugar 29. Por su parte, Estados Unidos ha comenzado una nueva etapa de industrialización, particularmente porque los nuevos proyectos de gas natural lo han abaratado, atrayendo por esta causa a muchas factorías que en el pasado se habían instalado en otros países.

Se comenta que es tal el auge que está teniendo la industria del gas natural, que sus importaciones han disminuido considerablemente a partir del año 2000, como consecuencia del aprovechamiento extractivo por parte de las nuevas empresas gaseras establecidas en los Estados Unidos. Así, de mantenerse la tendencia en la que se encuentra actualmente, se espera que para el año 2020 dicho país se convierta en exportador neto de gas natural.

Específicamente, la Iniciativa señala que la producción de gas natural en los Estados Unidos de América aumenta 1.3% al año, lo que le permitirá superar su consumo interno para el año 2019, estimulando así las exportaciones netas de gas natural, mismas que crecerán a 3.6 billones de pies cúbicos para el año 2040.

Finalmente, el estudio del IMCO citado por la Iniciativa, refiere que gracias al gas natural, los Estados Unidos tendrán una mayor inversión en los sectores intensivos en energía como la metalurgia, la industria química y las manufacturas pesadas. Asimismo, que la explotación del gas de lutitas ya representa 600,000 empleos y 77,000 millones de dólares en valor agregado para aquella Nación.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Así, se estima que dicho país podría generar un millón de empleos manufactureros en los próximos años gracias al abaratamiento del gas natural.

Por otro lado, la Iniciativa del Partido Acción Nacional afirma que diversos países como Noruega, Brasil, Colombia, Arabia Saudita e incluso Cuba, tienen esquemas que permiten la participación del sector privado en los diversos procesos de su industria petrolera, lo cual ha sido un elemento importante para detonar su competitividad, destacando un comparativo elaborado por el IMCO, respecto de esos países, en el que se da cuenta de la participación del Estado y del sector privado:

**Participación privada en la industria petrolera**

		Noruega	Brasil	Colombia	Arabia Saudita	Cuba	México
Exploración y Producción	Concesiones + Asociaciones con terceros	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
	Empresa estatal con operaciones internacionales en <i>upstream</i>	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ		NO
Refinación, Petroquímica y Comercialización	Asociación en <i>downstream</i>	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
	¿Participación privada o extranjera en refinación?	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
	Múltiples empresas y precios liberalizados en combustibles	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO
	Empresa estatal con operaciones internacionales en <i>downstream</i>	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ (Deer Park Houston con Shell)

Por lo anterior, la Iniciativa concluye que a diferencia de otros países, México prácticamente tiene cerradas las puertas a cualquier tipo de inversión del sector privado en la cadena productiva de los hidrocarburos, lo cual nos coloca en una situación de desventaja frente a los otros países competidores.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Esto es así, porque ni el Estado mexicano ni ningún otro cuentan con la capacidad económica para, por sí solos, adquirir y desarrollar la tecnología que les permita la exploración y explotación de hidrocarburos en aguas profundas, o bien, para potencializar al máximo el uso del gas natural, del cual México tiene en abundancia.

Según se dice en la iniciativa, se estima que para el 2020 la demanda mundial de energía aumentará un 50% y la exploración y desarrollo de nuevos yacimientos requerirá una inversión de 100,000 millones de dólares por año en toda la industria petrolera. Los países que dependen de la actividad petrolera tienen un plazo perentorio para aprovechar esta riqueza natural, dada la inevitable aparición de fuentes alternas de energía. Por ello, debido a su situación geográfica y a su disponibilidad de reservas, México tiene una oportunidad que se debe aprovechar durante los próximos 20 o 30 años. Después de este lapso el petróleo tendrá un valor mucho más bajo.

La Iniciativa apunta que la tendencia de Petróleos Mexicanos (PEMEX) en los últimos 10 años muestra una caída en la producción de prácticamente todas las actividades operativas de la paraestatal. Lo anterior puede tener diversas justificaciones, entre ellas, el agotamiento de los recursos naturales con los que se cuenta, la falta de inversión en diversas áreas de producción de PEMEX, la falta de tecnología y la falta de exploración y explotación en lugares en los que el Estado mexicano no cuenta con las posibilidades tecnológicas y de inversión requeridas.

En cualquier caso, lo que es claro para la Iniciativa es la urgente necesidad de mayor inversión en el sector energético del país, particularmente en materia de petróleo y de hidrocarburos pues, de continuar con esta tendencia para el año



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

2020, las reservas de hidrocarburos disponibles se encontrarán en una situación crítica.

En lo que respecta a las reservas probadas, la Iniciativa observa que 83% de éstas se encuentran en campos en franca declinación o cerca de alcanzar su punto inicial de declinación. Esto se ha traducido en la caída en la producción de crudo ya mencionada. La única región que no presentará declinación en el mediano plazo es Chicontepec, pero ello es debido a que se trata de un proyecto en etapa inicial. En términos de producción de crudo, Cantarell, Ku-Maloob-Zaap, Samaria Luna, Marina Suroeste y Bellota Jujo aportaron en 2008 el 92% de la producción total. La trayectoria de declinación de estos activos indica la relevancia y urgencia de buscar proyectos alternativos que permitan sostener los niveles de producción actuales. Para 2012 la producción de estas cuencas disminuyó en cerca de 800 mil barriles diarios; para 2018, se reducirá en 1.5 millones de barriles diarios; y para 2021, en 1.8 millones de barriles diarios. Esto, ya considerando incrementos en las tasas de recuperación.

En lo que se refiere a aguas profundas, de acuerdo a datos de PEMEX, por el tiempo de maduración de dichos proyectos, la Iniciativa sostiene que la entidad paraestatal requiere iniciar a la brevedad el desarrollo de esta región a gran escala para poder garantizar en los próximos años al menos la misma producción de hidrocarburos con que actualmente cuenta y sobre todo incrementarla para financiar el desarrollo acelerado del país.

En comparación con la explotación de yacimientos convencionales, el desarrollo de campos en aguas profundas impone dos grandes retos:

- Adquirir el conocimiento para poder administrar y operar las nuevas tecnologías que se emplean en este tipo de yacimientos; y



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

- Multiplicar la capacidad de ejecución.

En lo que respecta a la capacidad de ejecución y al reto tecnológico, el desafío no es menor. Entre 2004 y 2007, PEMEX Exploración y Producción perforó seis pozos en tirantes de agua superiores a 500 metros. De éstos, sólo uno tiene reservas suficientes para su operación comercial, así como para iniciar el desarrollo del área donde se localiza. En los próximos años, será necesario llegar a profundidades de hasta 3,000 metros.

En función de lo anterior, para la Iniciativa de Acción Nacional resulta claro que, a fin alcanzar los resultados necesarios en el mediano plazo, es indispensable multiplicar la capacidad de ejecución de PEMEX Exploración y Producción. En México, se estima que más de 50% de los recursos prospectivos del país se localizan en la cuenca del Golfo de México profundo, lo que equivale a un potencial a recuperar de 29,500 millones de barriles de petróleo crudo equivalente, en una extensión de más de 575,000 kilómetros cuadrados. Este volumen de hidrocarburos es superior a la reserva original total de Cantarell. Con base en los estudios geológicos y geofísicos realizados hasta la fecha, y de disponerse de la tecnología, el entrenamiento técnico, la experiencia operativa, los recursos financieros requeridos y una mayor capacidad de ejecución, se anticipa que podrían identificarse ahí campos con volúmenes importantes de hidrocarburos, sustancialmente mayores a los que se estiman en tierra y en aguas someras.

El área de aguas profundas presenta características distintas a las de otras áreas donde PEMEX ha realizado actividades de exploración y producción: tirantes de agua superiores a 500 metros; variedad de estructuras geológicas complejas; inversión de alto riesgo en un área con conocimiento incipiente, y desarrollo y explotación con altos costos de descubrimiento, desarrollo y producción.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

A nivel internacional, la posibilidad de encontrar yacimientos de fácil acceso, de baja complejidad técnica y de magnitud relevante está prácticamente agotada. Por ello, las perspectivas de producción de hidrocarburos se orientan en buena medida a los yacimientos ubicados en aguas profundas. De hecho, mientras que hace 10 años, la contribución de la producción en aguas profundas no llegaba a 1% de la producción mundial total, actualmente es cercana al 8%.

Esta tendencia internacional ha llegado al país. En aguas profundas del Golfo de México pueden encontrarse recursos prospectivos localizados en yacimientos transfronterizos (estructuras geológicas con hidrocarburos, comunicadas hidráulicamente en dos o más países que comparten fronteras). Se han realizado diversos estudios que indican posibilidades reales de que alguna de estas estructuras sea un campo petrolero comunicado a través de la frontera.

Considerando el reto que implica acceder a yacimientos en aguas profundas para mantener el nivel actual de producción y los tiempos de maduración de los proyectos en esta zona, la Iniciativa juzga necesario que PEMEX pueda hacerse acompañar de otras empresas al desarrollar diversas actividades propias de su giro, bajo mecanismos eficientes que le permitan obtener la mejor tecnología y conduzcan a maximizar la renta petrolera para el país.

### ***Gas natural proveniente de lutitas ("shale gas")***

La Iniciativa del Partido Acción Nacional establece que durante los últimos años se ha desarrollado la producción de gas natural proveniente de lutitas (conocido como "shale gas") que es una fuente no convencional y que se produce con tecnología diferente a la del petróleo y gas natural convencional.

El notable desarrollo de estas fuentes ha permitido que el precio del gas natural haya disminuido significativamente en América del Norte. Por ejemplo, en uno de



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

los mercados de referencia de la región, el Henry Hub de Estados Unidos, el precio del gas natural por millón de BTU (mmbtu) es de alrededor de 3.5 dólares, mientras que en la Unión Europea el precio es de aproximadamente 12 dólares por mmbtu, y en Asia alcanza hasta los 21 dólares por mmbtu.

Según la Iniciativa, nuestro país cuenta con abundantes reservas de gas natural convencional que rondan el orden de los 61 millones de millones de pies cúbicos. Además, cita a fuentes de la Agencia Internacional de Energía, que afirman que México cuenta con la tercera reserva más grande en el mundo de gas de lutitas que aún no se han explotado, con aproximadamente más de 600 millones de millones de pies cúbicos. Sin embargo, por falta de recursos, poco se han explotado las reservas del gas natural convencional asociado al petróleo, menos aún, las de gas shale. Aunado a lo anterior, también se padece la falta de capacidad de transporte, almacenamiento y distribución, por lo cual el combustible tiene que racionarse frecuentemente afectando a las empresas (que se ven obligadas a tener paros técnicos) a la Comisión Federal de Electricidad -CFE- y a las familias (porque tienen que pagar precios altos por el combustible). De ahí que la adecuación de la legislación no puede esperar más, pues la producción de petróleo, gas y gasolina en México no ha crecido desde hace 15 años.

La Iniciativa considera que la extracción del gas de lutitas supone una gran oportunidad de crecimiento para nuestro país, sin embargo, ello no debe obviar en modo alguno, la necesidad de que en dicho proceso se observen las medidas ambientales más eficientes tendientes a minimizar los riesgos y daños al medio ambiente y a las personas, particularmente a los mantos acuíferos. Es por lo anterior que la legislación deberá establecer con claridad, los requisitos y condiciones generales que en materia ambiental deberán observar los operadores para la extracción del gas de lutitas, facultando a su vez a la dependencia competente a emitir las disposiciones que resulten necesarias y adecuadas para



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

preservar el medio ambiente, el cuidado de las personas así como los recursos hídricos del país.

### ***Sector eléctrico nacional***

La Iniciativa afirma que de manera análoga a lo ocurrido en la industria petrolera, la industria eléctrica nacional ha sido objeto de diversos cambios en su estructura a lo largo del tiempo. En este proceso se pueden identificar tres etapas:

La primera comprende desde las primeras inversiones en electricidad en el último cuarto del siglo XIX hasta la creación de la CFE en 1937. Esta etapa se desarrolló bajo un modelo de libre competencia que facilitó la industrialización incipiente del país con la instalación de diversas empresas privadas regionales, extranjeras principalmente, que hacia 1930 tenían el 70 por ciento de la capacidad instalada del país. Debido a que dichas empresas no llegaban a todo el territorio, el papel de la CFE consistió básicamente en la ampliación de la cobertura eléctrica, especialmente en las zonas alejadas.

La segunda corresponde a la expansión de CFE y la integración del Sistema Eléctrico Nacional como producto de la nacionalización de 1960. Esta etapa se desarrolló bajo el modelo de monopolio verticalmente integrado que, además de buscar expandir de manera ambiciosa la cobertura eléctrica, homologó las diferencias regionales de voltajes y frecuencias hasta alcanzar la unificación e interconexión del sistema en 1976. Bajo esta estructura, la prestación del servicio público de energía eléctrica fue una actividad exclusiva del Estado a través de CFE y Luz y Fuerza del Centro, que operaba como distribuidor en la zona central del país.

En esta etapa, la CFE se consolidó como una empresa que lleva a cabo todas las etapas del proceso del sistema: generación, despacho, transmisión y distribución



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

de electricidad. Ello se justificó por las características físicas y tecnológicas de la industria: economías de escala que se alcanzaban con grandes plantas, que a su vez requerían de inversiones elevadas con periodos de maduración de largo plazo y de baja rentabilidad, lo que hacía poco atractivos los proyectos a la iniciativa privada.

Finalmente, la tercera etapa comenzó cuando el modelo de monopolio verticalmente integrado empieza a mostrar señales de agotamiento por el desarrollo tecnológico, ya que fue posible construir plantas de menor tamaño en menos tiempo, que son más eficientes. Afirma la Iniciativa que cuando esto ocurrió, durante la década de los noventa, el objetivo de lograr una amplia cobertura del servicio ya se había alcanzado y, por otra, el avance tecnológico reducía los costos de construcción y facilitaba la coordinación entre la generación y el despacho para que las plantas que producen electricidad más baratas sean las primeras en abastecer a la demanda en los distintos centros de consumo. Adicionalmente, en esos años, el Estado mexicano empezó a enfrentar restricciones presupuestales importantes, todo lo cual en opinión de la Iniciativa, justificó la complementariedad de inversiones por parte del sector privado.

Así, en 1992 se efectuaron diversas reformas y adiciones a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en la que se establecieron nuevas modalidades de generación que no se consideran servicio público, como son la generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción; la producción independiente de energía para venta exclusiva a CFE; la exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción, así como la importación destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Si bien las reformas de 1992 permitieron enfrentar las apremiantes necesidades de inversión, indujeron una mayor eficiencia en el desempeño del sector eléctrico nacional y dieron alternativas de generación a la industria, la Iniciativa de Acción Nacional sostiene que el modelo es lento y poco flexible para responder a los retos que implica un mayor crecimiento de la demanda hoy en día, pues no permite aprovechar la eficiencia que podría aportar una mayor competencia en la generación y comercialización, y tampoco evita los conflictos de interés que tiene la CFE como generador, operador del sistema y prestador de servicios de conducción eléctrica.

De acuerdo a un estudio realizado por el Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados citado por la Iniciativa, los países más desarrollados consumen una cantidad de electricidad mayor que México porque tienen un aparato industrial más grande y su población cuenta con un mayor número de satisfactores y utensilios domésticos que requieren de electricidad para funcionar. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América se presentó en 2006 un consumo anual per cápita de electricidad de 13,564 kilowatts hora (kWh) mientras que países como España e Inglaterra mantienen consumos de 6,206 y 6,185 kWh respectivamente.

En contraste, dicho estudio apunta a que los países menos desarrollados tienen un menor consumo de electricidad; por ejemplo, Chile tiene un consumo per cápita de 3,207 kWh, mientras que el de México es de 2,000 kWh.

La evolución de la capacidad instalada del sector eléctrico a nivel nacional ha respondido al crecimiento de la demanda de energía eléctrica. No obstante, es importante señalar que si el crecimiento económico del país hubiera sido mayor al observado en la última década, la demanda eléctrica habría sido muy superior y



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

las inversiones actuales no habrían sido suficientes para satisfacerla y se habría tenido que recurrir a su racionamiento ("apagones").

Por otra parte, la Iniciativa sostiene que una parte del problema del sector eléctrico nacional es la ineficiencia de CFE, sobre todo a nivel de la distribución. Las pérdidas promedio que tiene el organismo varían entre el 16 y el 18% y en algunas zonas del país son cercanas al 30%, lo cual contrasta con el 6% que tiene Estados Unidos. Aunado a lo anterior, CFE tiene elevados costos administrativos por falta de incentivos y por las presiones políticas que tiene una paraestatal que no opera como una verdadera empresa.

### ***Competitividad en el sector petrolero***

Según la Iniciativa del Partido Acción Nacional, el esquema fiscal al que está sujeto PEMEX no le ha permitido desarrollar las capacidades con las que cuenta, al tiempo que su pasivo laboral y la falta de inversión que requiere para modernizar sus instalaciones ocasionará en poco tiempo que dicho organismo tenga que ser rescatado financieramente.

Muchas son las causas que pueden atribuirse por las que PEMEX se encuentra en la situación actual; una de ellas es la enorme dependencia del Estado mexicano a los ingresos petroleros, lo que ha impedido detonar esquemas de inversión y coinversión en zonas estratégicas de exploración y explotación de petróleo y de hidrocarburos; otra es la falta de una regulación legislativa adecuada que le permita actuar bajo un verdadero esquema de gobierno corporativo, que tenga la posibilidad de determinar los mejores esquemas para invertir, extraer, producir y comercializar el petróleo, los hidrocarburos y sus derivados.

La Iniciativa afirma que aunque PEMEX detenta un monopolio legal en los procesos de exploración y extracción del petróleo y sus hidrocarburos, el petróleo



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

así como todos los recursos naturales, son propiedad originaria de la Nación, es decir, de todos los mexicanos, no de una empresa en particular. Esta aclaración es conveniente, pues en muchas ocasiones se piensa equivocadamente que el operador único del Estado es el que detenta la propiedad original de los mismos.

Es así que la Iniciativa del Partido Acción Nacional propone, por un lado, dotar a PEMEX de todas las características necesarias para que se convierta en una verdadera empresa con un gobierno corporativo eficiente, que teniendo por objeto maximizar la generación de valor a través de la exploración y producción de hidrocarburos, también cuente con la libertad de determinar cuáles son los mejores esquemas de inversión, coinversión y desarrollo de tecnología. Al mismo tiempo, la Iniciativa plantea esquemas de competencia en estas actividades a través de otros operadores, ya sean nacionales o extranjeros, lo que permitirá también el desarrollo de nuevas tecnologías, inversión en territorio nacional, generación de empleos bien remunerados y detonar la industria petrolera nacional.

Así, la concurrencia de operadores estatales y privados, nacionales y extranjeros, junto con un adecuado régimen fiscal, garantizarán la maximización de la renta petrolera en beneficio de todos los mexicanos.

Según la Iniciativa, una reforma de esta magnitud requiere garantizar que las reservas del petróleo y los hidrocarburos provenientes de formaciones geológicas son propiedad de la Nación, por lo que su registro corresponderá al Estado a través de la creación del Fondo Mexicano del Petróleo. PEMEX y los demás operadores deberán pagar a dicho Fondo, que será el encargado de su administración, los derechos por petróleo e hidrocarburos extraídos. Es decir, serán propietarios del petróleo y los hidrocarburos a partir del pago de los derechos en boca de pozo en términos de la legislación correspondiente. En su caso, el Fondo Mexicano del Petróleo podrá realizar la correspondiente



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

comercialización del hidrocarburo y el operador recibirá la parte que le corresponda. El monto de los derechos a pagar dependerá del riesgo, los precios del petróleo, el tipo de yacimiento y recursos que contenga, así como las necesidades de inversión, entre otros.

Es por ello que la Iniciativa plantea reformar el sexto párrafo del artículo 27 constitucional para señalar que tratándose del petróleo y de los hidrocarburos provenientes de formaciones geológicas, el Estado deberá garantizar el máximo beneficio de la renta petrolera para la Nación por conducto de los operadores que realicen las actividades de exploración y producción del petróleo y los hidrocarburos. En razón de lo anterior, la Iniciativa que aquí se analiza, elimina del texto constitucional la prohibición consistente en que, en el caso del petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado, disposiciones que fueron incorporadas en la reforma constitucional de 1960.

En el caso de los minerales radioactivos y de la energía nuclear, la Iniciativa de Acción Nacional propone que permanezca la restricción vigente, que establece que el Estado no otorgará ningún tipo de concesión ni de permiso, reservándose estas materias para su explotación exclusiva, por tratarse de elementos que pondrían en riesgo la seguridad nacional.

### ***Competitividad en el sector eléctrico***

El Partido Acción Nacional sostiene en su Iniciativa que México ha firmado numerosos tratados de libre comercio, lo que abre oportunidades para que la planta productiva establecida en el país pueda participar en nuevos mercados. Sin embargo, estos mismos tratados obligan a la competitividad de la industria. Por esta razón, es fundamental que la economía cuente con las mismas ventajas que ofrecen nuestros competidores y entre ellas se debe considerar la de que la



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

industria pueda escoger, en condiciones de competencia, a su proveedor de electricidad.

Por otra parte, de acuerdo con datos de la prospectiva del sector eléctrico 2012 a 2026 de la Secretaría de Energía, citada por la Iniciativa, el crecimiento inercial esperado de la demanda eléctrica ronda el 4% en dicho periodo. Tal crecimiento estimado implica adiciones de capacidad eléctrica superiores a los 40,000 MW en los próximos dos sexenios. Si adicionalmente se toman en cuenta las metas que establece la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, la nueva capacidad requerida puede llegar a los 65,000 MW.

Independientemente del costo de oportunidad que tiene para el Estado hacer inversiones en el sector eléctrico, las adiciones de capacidad no pueden ser realizadas de la manera más eficiente bajo el modelo actual de industria ni con el esquema tarifario vigente, mismo que además de no ser competitivo, afecta las finanzas de la CFE. Al respecto, es importante señalar que en los últimos años los ingresos tarifarios vigentes no han permitido compensar los subsidios implícitos en la tarifa con el pago del aprovechamiento que se tiene que hacer al fisco federal.

Lo anterior, aunado al problema del pasivo laboral, acarrea como resultado que el patrimonio de CFE se haya reducido de 449,894 millones de pesos en 2007 a 109,144 millones de pesos en 2012.

Todo lo expuesto, continúa la iniciativa, es un claro indicativo de la reestructura y reorganización que requiere llevarse a cabo en el sector eléctrico, donde es necesario que los recursos económicos se inviertan de manera eficiente, que la CFE opere como una verdadera empresa en condiciones de competencia justa, que las tarifas reflejen los costos eficientes de la prestación del servicio y los



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

subsidios se otorguen a la demanda. Todo ello, además, garantizando que el país cumpla con las metas que se ha impuesto en materia de generación limpia y sustentable.

Ante ello, la Iniciativa de Acción Nacional propone llevar a cabo una reforma constitucional que elimine las restricciones vigentes a la competencia y, posteriormente, una reforma legal que materialice la separación de las actividades de generación, despacho, transmisión y distribución de energía eléctrica, a fin de lograr dicha competencia de manera plena en generación y comercialización.

Las reformas aludidas, deberán ir acompañadas por un nuevo modelo de gestión de negocios y administración del sector eléctrico. Así, el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace) deberá transformarse en un operador independiente del sistema y del mercado, pero dentro de la propiedad del Estado. La red de transmisión de CFE estaría a cargo de una filial con separación legal, contable y operativa, y dando la oportunidad a los privados de hacerse cargo de la expansión. Finalmente, la distribución también se separaría regionalmente bajo reglas análogas a la transmisión.

En la reforma expuesta por la Iniciativa, la Secretaría de Energía será la responsable de la política energética y la planificación del sector eléctrico, misma que tomará como base las recomendaciones del Cenace y de la Comisión Reguladora de Energía (CRE). Esta última entidad regulará la transmisión y la distribución (tarifas, condiciones contractuales, calidad del servicio) y vigilará la competencia en generación (a través de permisos y reglas de mercado), sujetando en su caso a CFE a una regulación asimétrica. A su vez, la CFE operaría como una verdadera empresa que estando sujeta a competencia debería contar con autonomía de gestión y flexibilidad de colocación accionaria.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Por último, en la Iniciativa se establece que el Ejecutivo Federal propondrá al Congreso de la Unión un programa de sustitución de subsidios generalizados por subsidios focalizados en los insumos energéticos. Para lograr lo anterior, es indispensable la desintegración horizontal de los procesos de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica en el entendido que el Estado dictaría las políticas en materia energética y tendría a su cargo el operador del sistema eléctrico nacional. Para ello, se requerirá la expedición de una ley orgánica de la CFE, que reorganice las funciones administrativas y corporativas de la empresa. Además se deberá expedir una nueva ley para el sector eléctrico que considere la participación de nuevos operadores en la generación de energía eléctrica y su comercialización en condiciones de competencia efectiva, el papel que jugará el nuevo operador del sistema y del mercado, así como las distintas filiales de CFE que, bajo condiciones de separación operativa efectiva, lleven a cabo las actividades de generación, transmisión y distribución.

Finalmente, al igual que con PEMEX, la Iniciativa del Partido Acción Nacional insiste que la CFE seguirá siendo propiedad del Estado, contará con autonomía de gestión, podrá determinar su mejor organización dentro del nuevo marco legal y no será parte en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Además, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá enviar a la Cámara de Diputados la propuesta del techo financiero para ambas entidades paraestatales, así como el nivel de capitalización al que ambas se sujetarán.

***Nuevo diseño institucional***

La Iniciativa que se analiza propone la creación y el rediseño institucional del sector energético, para lo cual, expone un replanteamiento de la naturaleza y el mandato de las siguientes instituciones:



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

**a) Fondo mexicano del petróleo**

Se propone crear un órgano constitucionalmente autónomo denominado "Fondo Mexicano del Petróleo" dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que tenga por objeto la administración de la renta petrolera a través de las facultades que se le otorgarán mediante la ley. Dicho Fondo estará conformado por un Presidente y una Junta de Gobierno, designados por el Ejecutivo Federal, con ratificación del Senado.

Se prevé que sea a través de la ley que expida el Congreso en donde se determine el número de integrantes de la Junta de Gobierno del referido Fondo, así como su estructura orgánica. La creación de un Fondo como el que se propone ha tenido éxito en otros países, lo que les ha permitido colocarse como líderes de la industria petrolera a nivel mundial. Quizá el caso más emblemático es el de la empresa PETORO en Noruega.

Lo que se pretende es que la administración de la riqueza petrolera se desligue de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de que las finanzas públicas sean independientes. Dicha independencia de los recursos provenientes del petróleo, le permitirá al país llevar a cabo inversiones productivas en otras áreas del desarrollo nacional, con lo que se fomentará un detonante adicional para generar mejores condiciones de vida para los ciudadanos.

Por tal razón, la Iniciativa establece la obligación para el Ejecutivo Federal de ejecutar un plan de adaptación con un periodo de transición no mayor a diez años, tendiente a lograr la disminución de la dependencia fiscal de los recursos petroleros y a eliminar el pasivo laboral de PEMEX.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

En dicho período de transición una parte del fondo petrolero seguirá siendo incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación. Para tal fin, durante la discusión del Paquete Económico propuesto por el Ejecutivo Federal, la Cámara de Diputados determinará la parte que cada año será aprobada, entendiendo que la misma será un porcentaje decreciente y que al final de los diez años no podrá ser mayor al 50 por ciento del recurso que se proyecte captar por el fondo durante el ejercicio presupuestal.

El Congreso de la Unión contará con un plazo no mayor a un año para expedir la ley que regule la organización y funcionamiento del Fondo Mexicano del Petróleo, en el que se señalará:

- El proceso de selección, el número y la forma de integración de la Junta de Gobierno y del Presidente del referido Fondo.
- La estructura orgánica, operativa y funcional del Fondo.
- Las facultades de la Junta de Gobierno y de su Presidente.
- El régimen de sanciones administrativas, civiles y penales al que estarán sujetos los trabajadores del Fondo.

El modelo del Fondo que se propone, tendrá bajo su responsabilidad recibir los derechos de los recursos petroleros de PEMEX y de los demás operadores y retener y enterar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el porcentaje de los derechos que le corresponda.

Los derechos petroleros estarán sujetos a un nuevo esquema que le permitirá al Fondo, con plena autonomía, definir los mejores esquemas y mecanismos que



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

estime convenientes, a fin de garantizar el máximo beneficio de la renta petrolera. Con este nuevo esquema se obtendrá el máximo beneficio para la Nación.

Para garantizar que los recursos del Fondo sean usados de manera prudente y eficiente, se propone que los integrantes de la Junta de Gobierno, incluido su Presidente, presenten anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; asimismo, deberán comparecer ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de la Constitución, cada vez que ello les sea requerido. Además podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones y estarán sujetos a las responsabilidades, administrativas, civiles y penales que pudieran derivarse con motivo de sus actividades.

En resumen, para maximizar la renta petrolera, será necesario que los derechos petroleros estén a cargo de este órgano autónomo en su gestión, organización y decisión, a fin de que, en el marco de esa autonomía, pueda tener la libertad de invertir de mejor manera dichos fondos. Lo cual deberá ser de forma transparente, por lo que la ley determinará la forma y los mecanismos en que deberá hacerse del conocimiento público, las actividades y destino de las inversiones del Fondo Petrolero.

**b) Comisión Nacional de Hidrocarburos**

La Iniciativa propone elevar a rango constitucional a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, como órgano encargado de regular la exploración y extracción de hidrocarburos provenientes de formaciones geológicas, cualquiera que fuere su estado físico. Para lograr lo anterior, dicha Comisión tendrá bajo su



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

responsabilidad el otorgamiento de concesiones tanto para PEMEX como para los demás operadores que tengan el interés de explorar y explotar petróleo y los hidrocarburos en territorio nacional.

Cabe señalar que PEMEX recibirá del Estado apoyo para su modernización y mejora tecnológica y tendrá en un periodo inicial el derecho de elegir los campos que desea explorar y explotar ("ronda cero"), cuyo alcance deberá determinar la Comisión Nacional de Hidrocarburos conforme a la política pública que para tal efecto establezca la Secretaría de Energía. Así, los nuevos operadores, a través del procedimiento de asignaciones que prevea la ley, realizarán los trabajos de exploración o explotación en aquellos lugares en los que PEMEX actualmente no lleva a cabo dichas actividades, lo que garantizará que haya no sólo competencia sino mayor eficiencia en la extracción de los recursos naturales del país.

En el otorgamiento general de concesiones, éstas serán asignadas a través de procesos de licitación internacional abiertos a empresas públicas o privadas, así como a asociaciones público privadas, ya sean nacionales o extranjeras.

**c) Comisión Reguladora de Energía (CRE)**

La Iniciativa propone dar autonomía constitucional a la CRE, teniendo bajo su responsabilidad el otorgamiento, la autorización y la revocación de permisos o concesiones para la generación y distribución de energía eléctrica que realicen los particulares, así como para la refinación, procesamiento, distribución, transporte y almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos, conforme a las disposiciones, requisitos y condiciones que prevea la legislación que apruebe el Congreso de la Unión.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

De acuerdo a la Iniciativa del Partido Acción Nacional, la CRE tendría personalidad jurídica y patrimonio propio, deberá regular la generación, el control operativo, la transmisión, la distribución, la comercialización, así como el desarrollo eficiente del suministro y venta de energía eléctrica, que realicen el Estado y los particulares. Además, sería el órgano regulador de las actividades de refinación, procesamiento, distribución, transporte y almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos que realice el Estado por sí mismo, los operadores de manera independiente o ambos de manera conjunta.

La CRE tendría como mandato fomentar una sana competencia entre los distintos operadores, incluida la CFE, protegería los intereses de los usuarios, propiciaría una adecuada cobertura nacional y atendería a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios, objetivos éstos que ya se encuentran previstos actualmente en el marco legal que rige su actuar.

En ese sentido, la reforma permitirá que haya nuevos operadores en materia eléctrica, que participarán en los procesos de generación y comercialización de la energía eléctrica. Así, en pocos años se podrá elegir la empresa que proporcione el servicio con base en las mejores condiciones en precio, suministro y atención a las necesidades propias de cada familia o industria para el consumo de energía eléctrica.

La Iniciativa recalca que la política energética del país, tanto en materia de hidrocarburos como de electricidad seguirá estando en manos del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Energía, por lo que la legislación secundaria deberá garantizar los mecanismos de comunicación y coordinación entre la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la CRE y el Ejecutivo Federal.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

En suma, la incorporación de los tres nuevos órganos constitucionales autónomos se sumarían a los ya existentes en el artículo 28 constitucional, por lo que de manera genérica, les aplicarían las mismas reglas para la elección de los comisionados que integren sus órganos de gobierno, los requisitos que habrán de cumplir, los casos en los que podrán ser removidos, así como las demás disposiciones contenidas en dicho artículo, salvo la constitución del Fondo Mexicano del Petróleo, que estará sujeta a la integración que determine la ley en la materia.

### ***Sustentabilidad ambiental***

La Iniciativa de Acción Nacional dispone que el desarrollo humano sustentable es aquél conjunto de condiciones sociales, políticas y económicas que permiten el crecimiento de las personas de la generación actual sin comprometer el potencial de las futuras, lo cual implica la preservación y defensa del medio ambiente y la recuperación de los recursos naturales que la actividad del hombre ha consumido, para garantizarles a todas las generaciones una vida digna.

Es así que la Iniciativa busca fortalecer la seguridad energética y enfatizar el uso eficiente de energía, así como la creciente sustitución de la producción de la energía eléctrica basada en fuentes fósiles por fuentes renovables, estimulando en ello la producción y exploración de gas natural.

El impacto ambiental producido por los energéticos comprende los efectos de todas y cada una de las fases de un ciclo energético, como son: la exploración, extracción, refinamiento, transporte, almacenamiento, consumo y la producción de éstos.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Por ello, la Iniciativa de Acción Nacional establece como principio constitucional el uso racional de todos nuestros recursos naturales, haciendo énfasis en la obligación del Estado de asegurar el uso eficiente y sustentable de los recursos energéticos, desarrollando para tal efecto las estrategias y programas integrales de mitigación y adaptación al cambio climático. La ley deberá establecer así las bases para que los operadores, es decir, el Estado, los particulares o ambos, incorporen criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones así como la menor huella de carbono en todos sus procesos.

A decir de los proponentes “la historia nos ha enseñado que México ha sido capaz de reinventarse, de fortalecer sus instituciones y, a través de la construcción de las mayorías democráticas, lograr cambios estructurales en el régimen de gobierno”.

Por lo anterior, proponen reformar los artículos 27 y 28 constitucionales, “a fin de impulsar una economía de libre mercado y consecuentemente con las condiciones óptimas para la competencia, acotar los monopolios del Estado, asegurar y maximizar la renta petrolera a favor de la Nación, transformar al Estado en el diseñador y regulador de la política energética del país, atraer mayores inversiones, crear empleos bien remunerados y convertir a México en un país líder mundial en el fomento de la sustentabilidad energética y las energías limpias”.

A fin de tener una mejor comprensión de la Iniciativa, a continuación se presenta un cuadro comparativo de la propuesta:



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
	<p><b>ÚNICO.-</b> Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética para quedar como sigue:</p>
<p><b>Artículo 25.</b> Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.</p>	<p><b>Artículo 25.</b> Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, sustentable <b>y con bajas emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero</b>, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.</p>
...	...
...	...
...	...
...	...
<p>Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.</p>	<p>Bajo criterios de equidad social, productividad <b>y sustentabilidad</b> se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.</p>
...	...
<p>La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional</p>	<p>La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial</p>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
<p>para el desarrollo industrial que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.</p>	<p><b>sustentable</b> que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.</p>
<p><b>Artículo 27. ...</b></p>	<p><b>Artículo 27. ...</b></p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p>La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.</p>	<p>La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento <b>sustentable</b> de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación <b>y su uso eficiente</b>, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas <b>sustentables</b> y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, <del>y</del> para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.</p>
<p>Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales</p>	<p>Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma</p>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
<p>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 <del>carburos</del> <del>de hidrógeno</del> sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.</p>	<p>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 <b>hidrocarburos</b> sólidos, líquidos o gaseosos <b>provenientes de formaciones geológicas</b>; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.</p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p>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, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. 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</p>	<p>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 <b>sustentable</b> 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, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, <b>así como las relativas a la exploración y explotación del petróleo y los demás hidrocarburos que serán otorgadas por la Comisión Nacional de Hidrocarburos</b>. 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</p>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
<p>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. <del>Tratándose del petróleo y de los carbueros de hidrógeno sólidos, líquidos e 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. 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.</del></p>	<p>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. <b><i>Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos provenientes de formaciones geológicas, el Estado deberá garantizar el máximo beneficio de la renta petrolera para la Nación por conducto de los operadores que realicen las actividades de exploración y producción conforme al artículo 28 de esta Constitución. Asimismo, para asegurar el uso eficiente y sustentable de los recursos energéticos, el Estado desarrollará estrategias y programas integrales de mitigación y adaptación al cambio climático.</i></b></p>
	<p>Tratándose de minerales radioactivos, <b><i>no se podrán otorgar</i></b> concesiones ni contratos, corresponde a la Nación <b><i>el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.</i></b></p>
...	...
...	...
<b>Artículo 28.- ...</b>	<b>Artículo 28.- ...</b>
...	...
...	...
<p>No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las</p>	<p>No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o</p>



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</b>
<p>asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata. <b>(ACTUAL PÁRRAFO OCTAVO)</b></p>	<p>sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.</p>
<p>Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora. <b>(ACTUAL PÁRRAFO NOVENO)</b></p>	<p>Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.</p>
<p>El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público. <b>(ACTUAL PÁRRAFO DÉCIMO)</b></p>	<p>El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.</p>
<p>La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la</p>	<p>La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y</p>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley. <b>(ACTUAL PÁRRAFO DÉCIMO PRIMERO)</b>	sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.
Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta. <b>(ACTUAL PÁRRAFO DÉCIMO SEGUNDO)</b>	Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.
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; <del>electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.</del> La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia. <b>(ACTUAL PÁRRAFO CUARTO)</b>	No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; <b>el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional y la administración de los recursos producto de la renta petrolera.</b> La comunicación vía satélite, los ferrocarriles, <b>la exploración y producción del petróleo y los demás hidrocarburos; así como la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica</b> son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio <b>sobre el petróleo, de todos los hidrocarburos y de</b> las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.
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. <b>(ACTUAL PÁRRAFO QUINTO)</b>	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.
No hay correlativo	<b>Para dar cumplimiento a los objetivos de la banca central, en materia de competencia</b>



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
	<i>económica, telecomunicaciones y en energía, el Estado contará con los siguientes organismos:</i>
<p>El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. <b>(ACTUAL PÁRRAFO SEXTO)</b></p>	<p><b>Apartado A.</b> El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.</p>
<p>No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia (sic). Las personas encargadas de la conducción</p>	<p>No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.</p>



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
<p>del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución. <i>(ACTUAL PÁRRAFO SÉPTIMO)</i></p>	
<p>El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos. <i>(ACTUAL PÁRRAFO DECIMO TERCERO)</i></p>	<p><b>Apartado B.</b> El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.</p>
<p>El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos</p>	<p><b>Apartado C.</b> El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.</p>



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
<p>esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución. <b>(ACTUAL PÁRRAFO DECIMO CUARTO)</b></p>	
<p>El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución. <b>(ACTUAL PÁRRAFO DECIMO QUINTO)</b></p>	<p>El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.</p>
<p>Corresponde al Instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. El Instituto notificará al Secretario del ramo previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica. Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que</p>	<p>Corresponde al Instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. El Instituto notificará al Secretario del ramo previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica. Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a</p>



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
<p>incluyen las comunitarias y las indígenas, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de esta Constitución. El Instituto fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria. Las opiniones a que se refiere este párrafo no serán vinculantes y deberán emitirse en un plazo no mayor de treinta días; transcurrido dicho plazo sin que se emitan las opiniones, el Instituto continuará los trámites correspondientes. <b>(ACTUAL PÁRRAFO DECIMO SEXTO)</b></p>	<p>los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de esta Constitución. El Instituto fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria. Las opiniones a que se refiere este párrafo no serán vinculantes y deberán emitirse en un plazo no mayor de treinta días; transcurrido dicho plazo sin que se emitan las opiniones, el Instituto continuará los trámites correspondientes.</p>
<p>Las concesiones del espectro radioeléctrico serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final; en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico. Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento. El Instituto Federal de Telecomunicaciones llevará un registro público de concesiones. La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas. En la revocación de las concesiones, el Instituto dará</p>	<p>Las concesiones del espectro radioeléctrico serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final; en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico. Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento. El Instituto Federal de Telecomunicaciones llevará un registro público de concesiones. La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas. En la revocación de las concesiones, el Instituto dará aviso previo al Ejecutivo Federal a fin de que éste ejerza, en su caso, las atribuciones necesarias que garanticen la continuidad en la prestación del servicio.</p>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
<p>aviso previo al Ejecutivo Federal a fin de que éste ejerza, en su caso, las atribuciones necesarias que garanticen la continuidad en la prestación del servicio. <b>(ACTUAL PÁRRAFO DECIMO SÉPTIMO)</b></p>	
<p>El Instituto Federal de Telecomunicaciones garantizará que el Gobierno Federal cuente con las concesiones necesarias para el ejercicio de sus funciones. <b>(ACTUAL PÁRRAFO DECIMO OCTAVO)</b></p>	<p>El Instituto Federal de Telecomunicaciones garantizará que el Gobierno Federal cuente con las concesiones necesarias para el ejercicio de sus funciones.</p>
<p><b>No hay correlativo</b></p>	<p><b><i>Apartado D. El Estado contará con un organismo autónomo denominado Fondo Mexicano del Petróleo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto la administración de la renta petrolera y conseguir su máximo beneficio.</i></b></p> <p><b><i>Dicho Fondo estará conformado por un Presidente y una Junta de Gobierno, designados a propuesta del Ejecutivo Federal, con ratificación del Senado.</i></b></p> <p><b><i>La ley que expida el Congreso de la Unión determinará el número de integrantes de la Junta de Gobierno del referido Fondo, así como su estructura orgánica.</i></b></p> <p><b><i>El Presidente del Fondo y los integrantes de la Junta de Gobierno estarán sujetos a las disposiciones que señalan esta Constitución.</i></b></p>
<p><b>No hay correlativo</b></p>	<p><b><i>Apartado E. La Comisión Nacional de Hidrocarburos es un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto regular la exploración y extracción de hidrocarburos provenientes de formaciones geológicas, cualquiera que fuere su estado físico.</i></b></p>
<p><b>No hay correlativo</b></p>	<p><b><i>Apartado F. La Comisión Reguladora de Energía es un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto regular la generación, control operativo, transmisión,</i></b></p>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
	<p><i>distribución, comercialización, así como el desarrollo eficiente del suministro y venta de energía eléctrica, que realicen el Estado y los particulares. Asimismo, será el órgano regulador de las actividades de refinación, procesamiento, distribución, transporte y almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos que realice el Estado por sí mismo, los operadores de manera independiente o ambos de manera conjunta, conforme a los términos que prevea esta Constitución y las leyes respectivas.</i></p> <p><i>Para lograr lo anterior, la Comisión fomentará una sana competencia entre los distintos operadores, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.</i></p>
<p>La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:</p>	<p><b>Los organismos autónomos a que hacen referencia los Apartados B, C, D, E y F del presente artículo,</b> serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:</p>
<p>I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia;</p>	<p>I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia;</p>
<p>II. Ejercerán su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;</p>	<p>II. Ejercerán su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;</p>
<p>III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;</p>	<p>III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;</p>
<p>IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;</p>	<p>IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;</p>
<p>V. Las leyes garantizarán, dentro de</p>	<p>V. Las leyes garantizarán, <b>en su caso,</b> la</p>



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</b>
<p><del>cada organismo</del>, la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio;</p>	<p>separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio;</p>
<p><b>VI.</b> Los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información. Deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos; sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público con las excepciones que determine la ley;</p>	<p><b>VI.</b> Los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información. Deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos; sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público con las excepciones que determine la ley;</p>
<p><b>VII.</b> Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales;</p>	<p><b>VII.</b> Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales;</p>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
<p>VIII. Los titulares de los órganos presentarán anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas;</p>	<p>VIII. Los titulares de los órganos presentarán anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas;</p>
<p>IX. Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos;</p>	<p>IX. Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos;</p>
<p>X. La retribución que perciban los Comisionados deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 127 de esta Constitución;</p>	<p>X. La retribución que perciban los Comisionados deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 127 de esta Constitución;</p>
<p>XI. Los comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley, y</p>	<p>XI. Los comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley, y</p>
<p>XII. Cada órgano contará con una Contraloría Interna, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley. <b>(ACTUAL PÁRRAFO DECIMO NOVENO)</b></p>	<p>XII. Cada órgano contará con una Contraloría Interna <b>especializada</b>, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley.</p>
<p>Los órganos de gobierno, <del>tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones</del> se integrarán por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado. <b>(ACTUAL PÁRRAFO VIGÉSIMO)</b></p>	<p>Los órganos de gobierno <b>de los organismos previstos en los apartados B, C, E y F de este artículo</b>, se integrarán por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado.</p>



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
<p>El Presidente de cada uno de los órganos será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado. <b>(ACTUAL PÁRRAFO VIGÉSIMO PRIMERO)</b></p>	<p>El Presidente de cada uno de los órganos <b>referidos en el párrafo anterior</b> será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.</p>
<p>Los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:</p>	<p>Los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:</p>
<p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;</p>	<p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;</p>
<p>II. Ser mayor de treinta y cinco años;</p>	<p>II. Ser mayor de treinta y cinco años;</p>
<p>III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año;</p>	<p>III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año;</p>
<p>IV. Poseer título profesional;</p>	<p>IV. Poseer título profesional;</p>
<p>V. Haberse desempeñado, cuando menos tres años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda;</p>	<p>V. Haberse desempeñado, cuando menos tres años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión, telecomunicaciones, <b>energética o financiera</b>, según corresponda;</p>
<p>VI. Acreditar, en los términos de este precepto, los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo;</p>	<p>VI. Acreditar, en los términos de este precepto, los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo;</p>
<p>VII. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo a su nombramiento, y</p>	<p>VII. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo a su nombramiento, y</p>
<p>VIII. En la Comisión Federal de Competencia Económica, no haber</p>	<p>VIII. En la Comisión Federal de Competencia Económica, no haber ocupado, en los últimos</p>



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</b>
<p>ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia el citado órgano. En el Instituto Federal de Telecomunicaciones no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas de los concesionarios comerciales o privados o de las entidades a ellos relacionadas, sujetas a la regulación del Instituto. <b>(ACTUAL PÁRRAFO VIGÉSIMO SEGUNDO)</b></p>	<p>tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia el citado órgano. En el Instituto Federal de Telecomunicaciones no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas de los concesionarios comerciales o privados o de las entidades a ellos relacionadas, sujetas a la regulación del Instituto.</p>
<p>Los Comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes; estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto, en los términos que la ley determine, y serán sujetos del régimen de responsabilidades del Título Cuarto de esta Constitución y de juicio político. La ley regulará las modalidades conforme a las cuales los Comisionados podrán establecer contacto para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos regulados. <b>(ACTUAL PÁRRAFO VIGÉSIMO TERCERO)</b></p>	<p>...</p>
<p>Los Comisionados durarán en su encargo nueve años y por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo. En caso de falta absoluta de algún comisionado, se procederá a la designación correspondiente, a través del procedimiento previsto en este artículo y a fin de que el sustituto concluya el periodo respectivo. <b>(ACTUAL PÁRRAFO VIGÉSIMO CUARTO)</b></p>	<p>...</p>
<p>Los aspirantes a ser designados como</p>	<p>...</p>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
<p>Comisionados acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados en los numerales anteriores, ante un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para tales efectos, el Comité de Evaluación instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad. <b>(ACTUAL PÁRRAFO VIGÉSIMO QUINTO)</b></p>	
<p>El Comité emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante. Verificará el cumplimiento, por parte de los aspirantes, de los requisitos contenidos en el presente artículo y, a quienes los hayan satisfecho, aplicará un examen de conocimientos en la materia; el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia. <b>(ACTUAL PÁRRAFO VIGÉSIMO SEXTO)</b></p>	...
<p>Para la formulación del examen de conocimientos, el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia. <b>(ACTUAL PÁRRAFO VIGÉSIMO SÉPTIMO)</b></p>	...
<p>El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria. El Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su</p>	...



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
<p>ratificación al Senado. <i>(ACTUAL PÁRRAFO VIGÉSIMO OCTAVO)</i></p>	
<p>La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará desde luego al Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el Presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo. <i>(ACTUAL PÁRRAFO VIGÉSIMO NOVENO)</i></p>	<p>...</p>
<p>Todos los actos del proceso de selección y designación de los Comisionados son inatacables. <i>(ACTUAL PÁRRAFO TRIGÉSIMO)</i></p>	<p>...</p>
	<b>ARTÍCULOS TRANSITORIOS</b>
	<p><b>PRIMERO.</b> El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>
	<p><b>SEGUNDO.</b> El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía y previa opinión de las dependencias responsables en materia ambiental, hacendaria y económica, establecerá los planes y programas para la política energética nacional, con el fin de garantizar el aprovechamiento sustentable de la energía y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano, así como la mayor generación posible de valor agregado y la competitividad del país.</p>



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
	<p><b>TERCERO.</b> El Ejecutivo Federal, conforme al artículo anterior, propondrá al Congreso de la Unión un programa de sustitución de subsidios generalizados por subsidios focalizados en los insumos energéticos.</p>
	<p><b>CUARTO.</b> Las actividades industriales de extracción y transformación de los hidrocarburos, de generación eléctrica y de la comercialización de ambos, se desarrollarán conforme a condiciones de competencia efectiva y estricta separación legal y operativa con respecto de las actividades de transporte, almacenamiento y distribución que se encuentren en condiciones de monopolio natural. La entidad a cargo del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional será independiente de cualquier participante en esta industria.</p>
	<p><b>QUINTO.</b> Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad son propiedad del Estado, contarán con autonomía de gestión, podrán determinar su mejor organización y no serán parte del Presupuesto de Egresos de la Federación. A propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Cámara de Diputados aprobará el techo financiero así como el nivel de capitalización al que ambas se sujetarán.</p>
	<p><b>SEXTO.</b> La responsabilidad de la dirección y planeación de Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad será atribución de sus propios Consejos de Administración, los cuales seguirán las prácticas internacionales de gobierno corporativo. Los Consejos de Administración estarán compuestos de cinco consejeros independientes, cuatro consejeros del gobierno y el Secretario del ramo como presidente y con voto de calidad. El Director de cada uno de dichos organismos será nombrado por el Consejo de Administración</p>



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
	correspondiente.
	<p><b>SÉPTIMO.</b> El Ejecutivo Federal deberá ejecutar, en un periodo de transición no mayor a diez años, un plan de adaptación tendiente a lograr la disminución de la dependencia fiscal de los recursos petroleros y a eliminar el pasivo laboral de Petróleos Mexicanos. Los Derechos de extracción que paguen los operadores serán administrados por el Fondo Mexicano del Petróleo. Durante la discusión del Paquete Económico propuesto por el Ejecutivo Federal, la Cámara de Diputados determinará la parte del Fondo que seguirá siendo incorporada al Presupuesto de Egresos de la Federación, entendiendo que la misma será un porcentaje decreciente y que al final del período antes señalado, el porcentaje que se apruebe no podrá ser mayor al 50% del recurso que se proyecte captar por el Fondo durante el ejercicio presupuestal.</p>
	<p><b>OCTAVO.</b> El Congreso de la Unión deberá expedir en un plazo no mayor a trescientos sesenta y cinco días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la ley que regule la organización y funcionamiento del Fondo Mexicano del Petróleo, en el que se preverá, entre otros temas, los siguientes:</p>
	El proceso de selección, el número y la forma de integración de la Junta de Gobierno y del Presidente del referido Fondo.
	La estructura orgánica, operativa y funcional del Fondo.
	Las facultades de la Junta de Gobierno y de su Presidente.
	El régimen de sanciones administrativas, civiles y penales al que estarán sujetos los trabajadores del Fondo.
	<p><b>NOVENO.</b> El régimen de concesiones a cargo de la Comisión Nacional de Hidrocarburos deberá estar definido en los términos que para</p>



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
	<p>tal efecto establezca la legislación correspondiente. Dicha legislación preverá el procedimiento especial de asignación inicial de concesiones, en la cual se deberá garantizar la preeminencia de Petróleos Mexicanos respecto de los demás operadores, teniendo dicho organismo preferencia en la designación, elección y asignación para los procesos de exploración y explotación de hidrocarburos, conforme a los criterios de política energética que defina el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Energía. En el otorgamiento general de concesiones, éstas serán asignadas a través de procesos de licitación internacional abiertos a empresas públicas o privadas, así como a asociaciones público-privadas.</p>
	<p><b>DÉCIMO.</b> Petróleos Mexicanos y los operadores previstos en el artículo 28 de esta Constitución, al acceder al régimen de concesiones para la exploración y explotación de hidrocarburos se someterán a un proceso de licitaciones públicas en las cuales se reconocerá la propiedad de los hidrocarburos por parte de la Nación y se determinarán los esquemas de concesión que tomen en cuenta el riesgo, los precios del petróleo, el tipo de yacimiento y recursos que contenga, así como las necesidades de inversión, entre otros. Los operadores pagarán además las contribuciones que procedan en la forma y términos que señalen las leyes fiscales.</p>
	<p><b>DÉCIMO PRIMERO.</b> Corresponde a la Comisión Reguladora de Energía el otorgamiento, la autorización y la revocación de permisos o concesiones para la generación y distribución de energía eléctrica que realicen los particulares, así como para la refinación, procesamiento, distribución, transporte y almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos, conforme a las disposiciones, requisitos y condiciones que prevean la legislación de la materia.</p>



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
	<p><b>DÉCIMO SEGUNDO.</b> El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al presente Decreto dentro de los trescientos sesenta y cinco días naturales siguientes a su entrada en vigor, y en ello deberá:</p>
	<p>I. Reformar las leyes de la Comisión Reguladora de Energía y de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, a fin de incorporar las disposiciones contenidas en el presente Decreto.</p>
	<p>II. Expedir las leyes reglamentarias de los artículos 27 y 28 constitucionales en materia de hidrocarburos y del servicio de energía eléctrica, respectivamente, que prevean el régimen de concesiones, sus modalidades, la participación de los operadores y el marco regulatorio que permita lograr una competencia efectiva entre todos los participantes del mercado.</p>
	<p>III. Expedir la Ley de la Comisión Federal de Electricidad y reformar la Ley de Petróleos Mexicanos, a fin de incorporar los principios establecidos en los artículos 27 y 28 constitucionales conservando el Estado la rectoría de las áreas estratégicas y de la política nacional de la energía y estableciendo como uno de sus ejes la prohibición de la integración vertical de los servicios de energía eléctrica y de hidrocarburos, evitando con ello la conformación de monopolios.</p>
	<p>IV. Establecer los mecanismos que aseguren la promoción de la producción nacional independiente en materia energética.</p>
	<p>V. Establecer las bases para que el Estado mexicano garantice la protección y cuidado al medio ambiente, en todos los procesos en los que intervengan empresas del Estado, los particulares o ambos, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero,</p>



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
	eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones así como la menor huella de carbono en todos sus procesos.
	VI. Aprobar las leyes, reformas y adiciones que deriven del presente Decreto.
	<b>DÉCIMO TERCERO.</b> El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía y en un plazo no mayor a 365 días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá emitir un plan para la sustitución del uso de combustóleo y otros combustibles de alta emisión de gases efecto invernadero por gas natural en la generación de energía eléctrica. El plan deberá contemplar también el crecimiento en el uso de energías renovables.
	<b>DÉCIMO CUARTO.</b> Los actuales Comisionados de la Comisión Reguladora de Energía y de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, concluirán su encargo, en los términos y períodos para los cuales fueron designados.
	Con el objeto de asegurar la permanencia de los actuales y el escalonamiento en el cargo de los nuevos Comisionados de la Comisión Reguladora de Energía y de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, los dos Comisionados faltantes para cada uno de los órganos deberán ser ratificados por la Cámara de Senadores en un plazo no mayor a ciento veinte días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.
	El Ejecutivo Federal, al someter los nombramientos a la ratificación del Senado de la República, señalará los periodos respectivos.
	Para los nombramientos de los dos Comisionados faltantes, tanto de la Comisión Reguladora de Energía y de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, deberán observarse lo siguiente:
	I. El Comité de Evaluación a que se refiere el



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
	artículo 28 de la Constitución deberá enviar al Ejecutivo Federal las listas de aspirantes respectivas, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto;
	II. Una vez recibidas las listas, el Ejecutivo Federal deberá remitir sus propuestas al Senado de la República dentro de los diez días naturales siguientes;
	III. El Senado de la República, una vez reunido, contará con un plazo de diez días naturales para resolver sobre la propuesta, y
	IV. En caso de que respecto de una misma vacante el Senado de la República no apruebe en dos ocasiones la designación del Ejecutivo Federal, corresponderá a éste la designación directa del comisionado respectivo, a partir de la lista de aspirantes presentada por el Comité de Evaluación a que se refiere el artículo 28 de la Constitución.
	<b>DÉCIMO QUINTO.</b> La Cámara de Diputados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobará las disposiciones necesarias para dotar de suficiencia presupuestaria a los órganos a que se refiere este Decreto para el desempeño de sus funciones, así como las previsiones presupuestarias para el buen funcionamiento del organismo que se crea conforme al Apartado D del presente Decreto.
	<b>DÉCIMO SEXTO.</b> Los derechos laborales de los trabajadores que presten sus servicios en las empresas y organismos dedicados a las actividades que comprende el presente Decreto se respetarán en todo momento de conformidad con la ley.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

## **B.2 Iniciativa del Titular del Poder Ejecutivo Federal**

El Ejecutivo Federal motiva su iniciativa en las ideas fundamentales de las reformas del Presidente Lázaro Cárdenas, consecuentes con la expropiación petrolera de 1938, “destacando que la propiedad y el dominio directo del petróleo y de todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, son y seguirán siendo de la Nación”.

De forma análoga, “se retoman las ideas que guiaron las reformas legales cardenistas en materia eléctrica, que buscaban el desarrollo de un sistema nacional eléctrico basado en principios técnicos y económicos, bajo la conducción y regulación del Estado”.

La Iniciativa se sustenta en los siguientes ejes estratégicos:

- i) Fortalecimiento del papel del Estado como rector de la industria petrolera:** dotar al Estado de nuevas herramientas para la definición y conducción de la política energética del país, que permitan una adecuada y prudente administración del patrimonio petrolero nacional;
- ii) Crecimiento Económico:** aprovechar los recursos energéticos en favor de una mayor inversión y generación de más empleos, mediante el abasto de energía en cantidades suficientes y a costos competitivos;
- iii) Desarrollo Incluyente:** democratizar la productividad y la calidad de vida de la población en las distintas regiones del país;
- iv) Seguridad Energética:** aprovechar la disponibilidad de energía primaria en el territorio nacional para lograr la procuración continua, diversificada y económica del suministro energético para ésta y las siguientes generaciones;



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

- v) **Transparencia:** garantizar a los mexicanos el adecuado acceso a la información sobre la administración del patrimonio energético nacional, y
- vi) **Sustentabilidad y Protección del Medio Ambiente:** mitigar los efectos negativos que la producción y el consumo de energías fósiles puedan tener sobre la salud y el medio ambiente, mediante la mayor disponibilidad de fuentes de energía más limpias.

### ***Retos en materia de hidrocarburos***

#### ***Exploración y extracción***

La Iniciativa apunta que si bien en los últimos años se ha tenido un mayor ritmo de inversión en la industria, ello no se ha traducido en mayor producción. Es decir, se ha gastado más en la búsqueda y extracción de petróleo, pero se ha producido menos. Al respecto, la Iniciativa parte de un hecho innegable: el petróleo de fácil acceso se está acabando, tanto en México como en el resto del mundo. Es el caso de Cantarell, el principal campo mexicano que se está agotando. Afortunadamente, el país cuenta con reservas probadas para 10 años de producción, ubicadas mayoritariamente en las aguas someras del Golfo de México, en donde Pemex cuenta con amplia experiencia. Esto da un margen de tiempo suficiente para buscar y confirmar la existencia de reservas y recursos prospectivos de nuevos yacimientos y, eventualmente, convertirlos en producción.

El mayor reto exploratorio es reclasificar los recursos prospectivos, los cuales en su mayoría están localizados en yacimientos de gran complejidad que demandan capacidades de ejecución e inversión y que sólo se pueden alcanzar con la concurrencia de diversas empresas petroleras. Además, la Iniciativa considera que no es conveniente que Pemex asuma por sí la totalidad de los riesgos inherentes a estas nuevas actividades.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

En materia de producción de hidrocarburos, la Iniciativa sostiene que un reto adicional que se tiene es aumentar el factor de recuperación de los campos maduros, para lo cual se requerirá el uso intensivo de técnicas de recuperación mejorada.

En el caso del gas y crudo de lutitas, la Iniciativa señala que los retos técnicos y de capacidad de ejecución son significativamente mayores que los que se enfrentan en yacimientos convencionales, porque la productividad por pozo es mucho menor, los costos son considerablemente mayores y su producción requiere una mayor capacidad de ejecución.

México aún está por detonar su potencial en yacimientos de este tipo y por aprovechar sus beneficios. Si se toma como referencia a los Estados Unidos de América, nuestro mayor socio comercial, en 2012 su gobierno otorgó 9,100 permisos de perforación a 170 empresas en yacimientos de petróleo y gas de lutitas; en contraste, en México se perforaron sólo 3. Asimismo, la producción de gas de lutitas ha aumentado ocho veces en Estados Unidos desde el año 2000, al grado tal que en la actualidad representa cerca del 40% de la producción de gas natural en dicho país.

Por otro lado, la Iniciativa del Ejecutivo Federal sostiene que la exploración y extracción de hidrocarburos en aguas profundas (es decir, la que se lleva a cabo en tirantes de agua mayores a 500 metros) conlleva un riesgo significativamente mayor al de aguas someras (tirantes menores a 500 metros) o en tierra.

Adicionalmente, los costos de perforación en aguas profundas son aproximadamente 10 veces mayores a las correspondientes en aguas someras y 100 veces mayores a los de yacimientos terrestres, con el agravante de que las perforaciones tienen probabilidades de éxito menores.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

En la parte del Golfo de México que corresponde a los Estados Unidos, en 2012 se perforaron 137 pozos con profundidades superiores a 500 metros, mientras que en México esta cifra apenas ascendió a 6. También es importante hacer notar que en Estados Unidos participan más de 70 empresas en estas actividades, mientras que en México el riesgo y la responsabilidad recae sólo en Pemex.

Si se considera solamente a los pozos "ultra profundos" (de más de 1,500 metros de tirante de agua) los cuales corresponden a las características de nuestras aguas territoriales, se observa que Pemex apenas comenzó actividades de perforación en 2010. Así, desde ese año, tenemos que se han perforado anualmente 52 pozos en tales aguas en los Estados Unidos de América, contra sólo 5 en la parte mexicana.

La Iniciativa reconoce que los trabajos en aguas profundas requieren de conocimientos muy especializados para desarrollar, administrar y operar las tecnologías que se emplean en este tipo de yacimientos; estas técnicas sólo son comparables a las empleadas en la aeronáutica espacial, debido a las condiciones extremas en que debe trabajarse en el fondo del mar en términos de presión, temperatura, corrientes marinas y eventos meteorológicos en la superficie.

Por las grandes inversiones requeridas, el alto riesgo de que el hallazgo no sea comercialmente atractivo y la necesidad de un desarrollo tecnológico de alta especialidad, la práctica internacional más extendida es que las empresas realicen operaciones en aguas profundas con esfuerzos compartidos, por lo que en opinión de la Iniciativa debería dársele a Pemex la oportunidad de actuar en condiciones similares a las de otros operadores petroleros. Asimismo, considera que también es conveniente darle al país la oportunidad de contratar a otros operadores petroleros para campos convencionales y no convencionales, con el objeto de que



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

la extracción de nuestros recursos pueda darse en las mejores condiciones para el país.

### ***Seguridad energética de la Nación***

La Iniciativa del Ejecutivo Federal afirma que la falta de un marco jurídico que deje claro que los recursos naturales con que cuenta el país deben aprovecharse y explotarse de manera que se garantice la seguridad energética, ha traído como consecuencia que se tenga una producción insuficiente de petróleo y gas natural, lo que junto con las crecientes importaciones de gasolinas, diésel, gas y petroquímicos, ha erosionado la seguridad energética de la Nación. De seguir con la tendencia actual, México se convertirá en un país importador neto de hidrocarburos en el futuro próximo.

A manera de ejemplo, en relación con el gas natural, las importaciones han crecido considerablemente en los últimos 15 años; entre 1997 y 2012, las importaciones de gas natural subieron de 3% a 33% del consumo nacional. Este fenómeno se ha incrementado a partir de 2008, debido a la disminución del precio del gas natural en Norteamérica.

Por otro lado, al 31 de diciembre de 2012, la infraestructura de gasoductos contaba con una longitud de 11,131 kilómetros y una capacidad para transportar aproximadamente 5,000 millones de pies cúbicos diarios. De 1995 a la fecha, la extensión de la red de gasoductos en México se ha incrementado sólo en 18.3% (1,789 km). Es decir, cerca de un punto porcentual al año, lo que ha sido insuficiente para el desarrollo del país. En noviembre de 2012, el Sistema Nacional de Gasoductos alcanzó su tope máximo de transporte, lo que ha limitado la importación de gas natural por ductos y ha resultado en problemas de abasto de gas natural, mismo que se ha tenido que racionar a los consumidores industriales,



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

quienes literalmente han tenido que parar las fábricas, afectando la productividad y el empleo.

En materia de productos refinados y petroquímicos, se está viviendo una paradoja que enfrentan México y otros países con recursos en materia de hidrocarburos. No obstante los grandes volúmenes de hidrocarburos en el subsuelo, o incluso ya extraídos del mismo, se tiene una gran dependencia de combustibles e insumos petroquímicos importados de otros países, en virtud de la limitada capacidad de refinación y transformación en relación a la producción petrolera.

En México, en 2012 se contaba con una producción diaria de 2.5 millones de barriles de petróleo crudo y sólo se refinaron 1.2 millones de barriles al día, teniendo que importar aproximadamente la mitad de las gasolinas y una tercera parte del diésel que se consumen en el país. Mientras que en 1997 las importaciones de gasolinas representaban el 25% del consumo nacional, para 2012 alcanzaron el 49%.

Debido a la falta de infraestructura, parte de los hidrocarburos, en particular los productos petrolíferos, son transportados de manera poco eficiente y con un costo elevado. El uso de carro-tanques y auto-tanques para el transporte de gasolinas, los cuales son, respectivamente, 6 y 13.5 veces más costosos que el uso del ducto, aumentó de 9.3% a 11.2% del total de volumen transportado de 2011 a 2013.

En el caso de la petroquímica la situación es similar; las importaciones netas representan aproximadamente el doble de la producción nacional y el transporte de estos productos resulta ineficiente.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

### ***Evolución del marco jurídico***

La Iniciativa sostiene que en el artículo 27, de la Constitución de 1917, se plasmó el régimen de la propiedad y dentro de éste, el dominio de la Nación de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes del terreno, entre otros, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos. La disposición de entonces facultaba al Gobierno Federal a otorgar concesiones, figura bajo la cual los particulares podrían aprovechar bienes del dominio de la Nación, con la condición de que se establecieran trabajos regulares para la explotación de dichos elementos. Así, se preveía la posibilidad de que los particulares extrajeran para su aprovechamiento el petróleo y demás hidrocarburos, bajo la figura de la concesión.

La primera reforma energética de México fue impulsada por el Presidente Lázaro Cárdenas, quien el 22 de diciembre de 1938, envió una Iniciativa de reforma constitucional al Congreso de la Unión, misma que fue aprobada en sus términos y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1940. El modelo de organización industrial aprobado entonces fue el siguiente:

- La exclusividad del Estado sobre la propiedad de los recursos en el subsuelo.

Se mantuvo el régimen de la Constitución de 1917 en el sentido de que corresponde a la Nación el dominio de los recursos del subsuelo, entre ellos, el petróleo y demás hidrocarburos.

- La supresión de las concesiones tratándose del petróleo y carburos de hidrógeno.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Toda vez que la concesión es el instrumento jurídico que confiere derechos a los particulares para explotar o aprovechar los bienes del dominio de la Nación, al suprimirse las concesiones se cancela la posibilidad de cualquier derecho de los particulares sobre el petróleo y demás hidrocarburos en el subsuelo.

Según la Iniciativa del Ejecutivo Federal, de la lectura de la exposición de motivos de la Iniciativa presentada por el Presidente Cárdenas se colige que no obstante que conforme a la Constitución de 1917 era posible otorgar concesiones, lo que suponía una facultad discrecional del Estado, la interpretación prevaleciente en la época era en el sentido de que el Estado estaba obligado a otorgarlas. De hecho, dicha Iniciativa cita a la Ley del Petróleo de 1925 que establecía la obligatoriedad para la Administración Pública de otorgar las concesiones; lo anterior en virtud de que tal Ley, fue redactada con base en la tradición de las leyes mineras: no había razón para no otorgar las concesiones, pues ello redundaba en ingresos públicos. No estaba completamente desarrollada a esa fecha la visión de utilizar la explotación de los recursos del subsuelo como instrumentos para el desarrollo.

La Iniciativa cita al Presidente Cárdenas en los términos siguientes: “la interpretación dominante en los primeros años de vigencia del artículo 27 fue en el sentido de que la propiedad nacional sobre el petróleo era simplemente el medio jurídico ideado para permitir una mejor distribución de esa substancia entre los particulares.” Pero de acuerdo con la propia Iniciativa del General Cárdenas, esta situación se habría podido corregir fácilmente con una modificación al régimen de concesiones en la Ley del Petróleo de 1925; sin embargo, de haber optado por ese camino, la reforma legal habría sido



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

objeto de interpretaciones y controversias por lo que, por su importancia, se optó por una reforma constitucional.

La Iniciativa concluye que al haberse suprimido la figura de concesiones se buscó fortalecer la rectoría del Estado en materia petrolera y el ejercicio pleno de su dominio sobre los recursos del subsuelo, ya que hasta ese momento se interpretaba que los particulares tenían derecho al aprovechamiento de tales recursos, y que por lo mismo el Estado estaba obligado a otorgarles concesiones.

- El reconocer el derecho exclusivo del Estado a explotar los hidrocarburos y establecer una reserva de ley para definir la forma en que llevará a cabo dicha explotación.

Al suprimirse en la Constitución las concesiones, se canceló cualquier derecho de los particulares sobre dichos recursos naturales. Por tratarse de bienes del dominio de la Nación, dice la Iniciativa, la consecuencia es que sólo el Estado tenga el derecho de decidir sobre la extracción y disposición del petróleo y demás hidrocarburos del subsuelo.

Pero la reforma estableció en el artículo 27 constitucional que la ley reglamentaria respectiva determinaría la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos; es decir, la forma en que recuperará los recursos del subsuelo y dispondrá de ellos. Así, es clara la distinción entre el derecho exclusivo del Estado para extraer y disponer de sus propios recursos, y la forma en que lo hará, que será determinada por la ley, otorgándose para ello el más amplio margen al legislador. Lo anterior, de ninguna manera significó excluir a los particulares de las actividades petroleras, como lo señaló el propio Presidente Cárdenas en su Iniciativa de



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo; para ello, propuso instrumentos contractuales a efecto de incorporar a terceros en la cadena productiva del sector hidrocarburos e, incluso, estableció el régimen de concesiones para otras actividades de la industria, como la construcción de refinerías y oleoductos, y la distribución de gas. A continuación, la Iniciativa del Ejecutivo Federal cita la exposición de motivos de esa Iniciativa:

*“El Ejecutivo, al formular la iniciativa que culminó con la reforma constitucional de que se trata, y después en diversas declaraciones, ha expresado su punto de vista de que la exclusión de los particulares del régimen de concesiones que el artículo 27 fija para la explotación de los recursos naturales del dominio público, no implica que la Nación abandone la posibilidad de admitir la colaboración de la iniciativa privada, sino simplemente que esa colaboración deberá realizarse en el futuro dentro de las formas jurídicas diversas de la concesión que, por una tradición muy arraigada en nuestro sistema legislativo, se supone que, aunque en forma limitada y precaria, concede ciertos derechos a la explotación directa del subsuelo, de tal manera que una vez expedida, el Estado se reserva una función casi exclusivamente reguladora y de policía; función ésta enteramente insuficiente en materia de petróleo después de que el Estado por el Decreto de 18 de marzo de 1938 decidió la expropiación de los bienes de las principales empresas petroleras.*

*“... conviene indicar que como la Constitución sólo ha prohibido la explotación mediante concesiones del petróleo pero no la posibilidad de la construcción de oleoductos, refinerías y sistemas*



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

*de distribución para gas, el proyecto adjunto conserva estos tipos de concesiones...”.*

- Se incorporó la posibilidad de celebrar con particulares contratos de exploración y explotación. El reconocimiento constitucional de la explotación como un derecho exclusivo de la Nación, permitía que estos contratos cumplieran su función operativa, sin poner en riesgo los derechos del Estado sobre sus recursos. Sobre este aspecto, la propuesta del Ejecutivo Federal recoge lo que el Presidente Lázaro Cárdenas señaló en su iniciativa de Ley, relativo a que el nuevo régimen contractual contemplaba la “fijación del criterio de que el contratista no adquiriría un derecho directo a la explotación del petróleo, sino solo a obtener una compensación...”

Así, los artículos 6º y 7º de la Ley previeron que para la exploración y explotación por la Nación “podrán celebrarse contratos con los particulares, a fin de que estos lleven a cabo por cuenta del Gobierno Federal, los trabajos de exploración y explotación”.

- Se estableció que las compensaciones por los contratos podían ser en efectivo o equivalentes a un porcentaje de los productos obtenidos. La compensación debía ser suficiente para recuperar las inversiones y obtener una utilidad razonable. Es decir, según la Iniciativa, se trataba de un contrato impulsado por el interés de los actores privados para obtener mayores ganancias, redituando en una mayor renta para la Nación y alineando, de esta forma, los incentivos entre el Estado y sus contratistas.
- Los contratos eran celebrados con el Estado bajo los términos que éste consideraba adecuados, garantizando que las actividades para obtener la riqueza petrolera fueran conducidas en todo momento por la Nación.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

- Para actividades distintas a la explotación (concepto utilizado en la ley referido a la extracción), tales como las refinerías, oleoductos y distribución de gas, se estableció el régimen de concesiones.

La Iniciativa del Ejecutivo Federal resume que las reformas cardenistas garantizaron cuatro aspectos esenciales: 1) se consolidó la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos; 2) se eliminó el régimen de concesiones en exploración y extracción; 3) se creó un sistema de figuras contractuales para la exploración y extracción de los hidrocarburos, y 4) se permitió la participación de terceros en refinación, transporte y distribución de hidrocarburos.

Afirma la Iniciativa que este régimen subsistió cerca de 20 años y fue hasta 1958, año en que se expidió una nueva Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que se eliminó la posibilidad de celebrar contratos con particulares en la explotación y reservó todas las actividades de la industria petrolera sólo a Pemex o a cualquier otro organismo que se estableciera en el futuro. De esta forma se eliminó la contratación como medio a través del cual la Nación llevaba a cabo la extracción de los hidrocarburos, y mediante reforma a la Constitución del 20 de enero de 1960, se incorporó la prohibición de contratos en esta materia en el artículo 27 constitucional tanto para los futuros como para los que a esa fecha se habían otorgado.

Finalmente, el 3 de febrero de 1983 se reformaron los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución, con el propósito de configurar un derecho constitucional económico al establecer en la Ley fundamental los principios y medios que debían regir la actuación del Estado en la materia. En dicha reforma se estableció en el artículo 28 constitucional que no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas de petróleo y demás hidrocarburos, así como petroquímica básica, entre otras, y que el Estado contará



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas y en las actividades de carácter prioritario.

***Propuesta de reformas***

La Iniciativa del Ejecutivo Federal considera que su propuesta es congruente y consistente con las ideas fundamentales del Presidente Lázaro Cárdenas. De ahí que el modelo propuesto, al igual que el cardenista, comprende dos esquemas; 1) contratos eficientes para la exploración y extracción celebrados con el Ejecutivo Federal, y 2) participación de terceros en toda la cadena de valor de los hidrocarburos, a través de autorización expresa del Gobierno Federal. De esta manera, la Iniciativa se caracteriza por lo siguiente:

- 1) Mantiene en todo momento la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos en el subsuelo, ya sean sólidos, líquidos y gaseosos;
- 2) Mantiene la prohibición de otorgar concesiones, al basarse en la conducción decidida e irrenunciable de las actividades del sector por parte del Estado, en el entendido de que sólo éste puede disponer de los recursos del subsuelo;
- 3) Plantea la posibilidad de suscribir contratos entre el Ejecutivo Federal con organismos y empresas del Estado o con terceros, que permitan expandir y hacer más eficientes las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, y
- 4) Autoriza, a partir de permisos otorgados por el Ejecutivo Federal, la participación de terceros en refinación, petroquímica básica, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos sin que se ponga en riesgo la propiedad de nuestros recursos.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Con base en lo expuesto, las reformas propuestas por la Iniciativa del Ejecutivo Federal en materia de hidrocarburos consisten en:

- a) Eliminar la prohibición de que el Estado celebre contratos para la explotación de hidrocarburos.

Se propone eliminar del artículo 27 constitucional la restricción incorporada en 1960, que le impide al Estado la utilización de contratos en sus actividades de explotación de hidrocarburos, pero manteniéndose la propiedad de los hidrocarburos a favor de la Nación, por lo que su explotación seguirá estando a cargo de ésta y será siempre en su beneficio.

La eliminación de dicha restricción, generará un marco constitucional idóneo para que, conforme más convenga a los intereses de la Nación, el Estado pueda aprovechar las aportaciones de terceros para complementar a Pemex, a través de contratos eficientes que alineen los incentivos de los contratistas con los del Estado, en las actividades inherentes a la exploración y extracción de dichos recursos.

México tiene un gran potencial de hidrocarburos, sobre todo en cuencas poco aprovechadas y con recursos no convencionales, como son las aguas profundas del Golfo de México y el petróleo y gas de lutitas. Con la eliminación de esta restricción en la Constitución y manteniendo la reserva de ley prevista, la Iniciativa pretende que la ley reglamentaria determine la forma en que el Estado pueda aprovechar la participación de los sectores social y privado, a través de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos en los que puedan pactarse mecanismos de pago en función de los recursos que se obtengan, mediante compensaciones en efectivo o equivalentes a un porcentaje de los mismos, entre otros.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

La política sobre las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos será dictada exclusivamente por el Ejecutivo Federal. Además, éste celebrará contratos con organismos y empresas del Estado y con los sectores social y privado, manteniendo el Estado el dominio sobre los recursos en el subsuelo, sin posibilidad de otorgar derechos a través de concesiones. Así, la Iniciativa señala que se propone retomar en el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, en la parte relativa a los hidrocarburos, la reforma impulsada por el Presidente Cárdenas, que estuvo vigente de 1940 a 1960:

“... Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos no se expedirán concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos...”

Finalmente, la Iniciativa que aquí se analiza reubica dentro del mismo párrafo sexto del artículo 27 constitucional el mandato, hoy vigente, consistente en que no se otorgarán concesiones ni contratos respecto de minerales radioactivos, ya que a diferencia de los hidrocarburos, se considera que las actividades relacionadas con la extracción de dichos minerales, dada su naturaleza y posibles usos, no deben llevarse a cabo por particulares, ni aún bajo la figura jurídica de los contratos.

- b)** Sustraer de las áreas estratégicas del Estado a la petroquímica básica y permitir que las actividades de la cadena productiva, tales como el procesamiento de gas natural y la refinación del petróleo, así como el transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de dichos productos y sus derivados, puedan ser realizadas tanto por organismos del



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Estado, como por los sectores social y privado, a través de permisos que otorgue el Ejecutivo Federal.

Al propiciarse una mayor producción de petróleo crudo y gas natural en el país, es conveniente complementar a Pemex también en las actividades de refinación, de petroquímica y de transporte, con el fin de que la creciente disponibilidad de hidrocarburos pueda transformarse en un mayor volumen de productos derivados, montos crecientes de inversión y más empleos en el territorio nacional.

Por ello, el Ejecutivo Federal propone también reformar el artículo 28 de la Constitución para suprimir a la petroquímica básica como área estratégica que no constituye monopolio y señalar expresamente que tratándose de petróleo y demás hidrocarburos se estará a lo dispuesto por el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución, ya que es dicha norma la que otorga al Estado la función de explotar los hidrocarburos del subsuelo, consistente en el derecho de extraerlos de su reservorio natural y disponer de ellos, lo que será llevado a cabo en la forma que determine la Ley Reglamentaria respectiva.

La Iniciativa resalta que nuestro país ya ha dado pasos en esta dirección. Así las cosas, mediante reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995, se eliminó del catálogo de actividades exclusivas del Estado al transporte, al almacenamiento y a la distribución de gas, actividades que pueden llevar a cabo los particulares mediante permiso, quedando únicamente en la legislación como actividades estratégicas las necesarias para interconectar su explotación y procesamiento.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

La Iniciativa del Ejecutivo Federal señala que bajo el esquema propuesto se fortalece a Pemex y se redefine su relación con el Estado mexicano, pasando de una visión estrecha como generador de ingresos públicos inmediatos, a una de perspectiva amplia y de largo plazo. Se dice también que el nuevo régimen fiscal para Pemex que el titular del Poder Ejecutivo propuso como parte de la Reforma Hacendaria es consistente con este cambio de enfoque.

Hoy en día, el régimen fiscal de Pemex está sustentado en un esquema de derechos rígidos, los cuales se determinan sin reconocer plenamente las necesidades de inversión de la empresa. En otros países, como Brasil, Colombia y Noruega, las empresas petroleras nacionales pagan contribuciones más moderadas que las que hoy en día paga Pemex y luego, dependiendo de la rentabilidad de la inversión, se decide de forma más flexible si el remanente se reinvierte en la propia empresa o si se transfiere a la hacienda pública.

La Iniciativa sostuvo en su momento que la propuesta que se incluirá en la reforma hacendaria estará alineada con la necesidad que tiene Pemex de ser más flexible para conseguir mejores resultados. Ello implicará un cambio de paradigma con dos componentes esenciales: primero, un pago de derechos más bajo que en la actualidad y, segundo, el remanente de ese pago de derechos podrá ser reinvertido en la empresa o una parte podrá ser transferida al presupuesto como si fuera un dividendo que podrá emplearse para gasto en escuelas, hospitales, infraestructura de agua o carreteras. Este nuevo esquema hará que Pemex tenga un tratamiento fiscal comparable al de otras empresas petroleras en el resto del mundo. El régimen propuesto, a diferencia del actual, alineará los incentivos entre Pemex y el Gobierno Federal, al mismo tiempo que le permitirá a la empresa ser más competitiva.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

### ***Beneficios esperados***

El Ejecutivo Federal plasma, como consecuencia de la aprobación de su propuesta, los siguientes beneficios para México:

1. Lograr tasas de restitución de reservas probadas de petróleo y gas superiores al 100%. Ello significa que el incremento de la producción estaría acompañado del descubrimiento de igual o mayor volumen de reservas.
2. Incrementar la producción de petróleo, de 2.5 millones de barriles diarios que se generan actualmente, a 3 millones en 2018, así como a 3.5 millones en 2025.
3. En el caso del gas natural, la producción aumentaría de los 5 mil 700 millones de pies cúbicos diarios que se producen actualmente, a 8 mil millones en 2018, así como a 10 mil 400 millones en 2025.

Adicionalmente, la reforma propiciará una mayor integración en la cadena de valor a partir de la extracción de los hidrocarburos, lo que permitirá un abasto suficiente de gasolinas, gas metano y gas licuado de petróleo, a precios competitivos.

El incremento en la inversión y la producción incidirá favorablemente en el crecimiento del Producto Interno Bruto y en la generación de empleos, al mismo tiempo que permitirá la obtención de recursos fiscales adicionales, que se destinarán fundamentalmente a las siguientes actividades, enfocadas a mejorar la calidad de vida de la población e incrementar la competitividad de nuestro país:

- i) Fortalecer nuestro sistema de seguridad social para abatir decididamente a la pobreza extrema y crear mecanismos de redistribución eficaces, combatiendo al hambre y mejorando los servicios de salud pública;



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

- ii) Formar a las nuevas generaciones con educación de calidad y desarrollar capacidades profesionales. Así, nuestro país podrá aprovechar su bono demográfico y generar un número creciente de trabajadores de alta especialidad técnica. Además, se impulsará el desarrollo tecnológico nacional, y
- iii) Invertir en infraestructura, para generar un desarrollo incluyente y distribuido para alcanzar todos los rincones del país.

### ***Energía eléctrica***

De acuerdo con la Iniciativa del Ejecutivo Federal, en el año 2012 la CFE presentó un déficit financiero de 77 mil millones de pesos. Si bien una parte del déficit se subsanó con la exención del pago del aprovechamiento por el uso de patrimonio del Estado, el organismo tuvo que absorber 33.4 mil millones de pesos mediante decrementos de su patrimonio. Estos resultados se van agravando: en los primeros seis meses de 2013, el patrimonio de la empresa disminuyó en 35 mil millones de pesos; cifra superior a la registrada en todo el año anterior. De acuerdo con estimaciones de la propia CFE, de continuar las tendencias actuales, el patrimonio neto de la empresa sería negativo al cierre de 2014.

Por otra parte, las tarifas de la CFE no son competitivas a nivel internacional. Una comparación con nuestro principal socio comercial muestra que, aún con subsidio, en promedio nuestras tarifas son 25% superiores a las de los Estados Unidos de América, con diferencias mayores en segmentos clave de la industria y el comercio. Estos precios representan un freno a la economía mexicana. Respecto de las tarifas residenciales, en el primer trimestre de 2013, las tarifas de la CFE fueron 14% menores a las equivalentes en Estados Unidos. Esta cifra comprende la tarifa Doméstica de Alto Consumo, que no cuenta con subsidio y es 149% mayor a la tarifa residencial promedio de ese país, así como las tarifas



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

residenciales subsidiadas, que son 24% menores al equivalente en Estados Unidos, resultado que se logra con un enorme sacrificio de las finanzas públicas: el monto del subsidio asignado de 57 mil millones de pesos en el primer semestre de 2013 fue cercano al 0.75 por ciento del PIB en el mismo periodo. No obstante, las tarifas eléctricas representan una proporción importante del gasto de las familias.

Dado que los resultados financieros de la CFE no son sostenibles y que el alza de tarifas no es una opción para restaurar la salud financiera de la empresa, es indispensable reducir los costos de producción. El análisis de cada segmento de la industria eléctrica nacional permite identificar áreas de oportunidad significativas para incrementar y distribuir eficiencias y lograr ahorros que redunden en beneficio de la sociedad. Para ello, es necesario considerar el entorno en el que se desenvuelve la CFE.

En la actualidad México cuenta con una capacidad efectiva de 63 Gigawatts. De dicha capacidad, cerca del 64% es operada por la CFE y el 36% restante por terceros bajo los esquemas de Productor Independiente de Energía Eléctrica (PIE), autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, exportación y usos propios.

La participación del sector privado nacional y extranjero en la generación eléctrica es resultado de las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1992, las cuales permitieron la participación de terceros en aquellas actividades que no se consideraran servicio público.

La apertura limitada a la participación privada ha permitido a los actores privados contribuir a brindar seguridad energética al país, así como ofrecer mejores tarifas



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

a sus clientes. Sin embargo, el esquema actual se está agotando y los beneficios no están siendo distribuidos a toda la sociedad. Adicionalmente, las condiciones a las que está sujeta la CFE no le han permitido competir en igualdad de circunstancias para captar y mantener a los clientes más rentables, que son los grandes usuarios.

Aunado a lo anterior, se tiene el objetivo de avanzar en la transición energética. En 2012, se aprobó la Ley General de Cambio Climático, en la cual el país establece como meta la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en 30% para el año 2020 y 50% para el 2050, en relación con la línea base de emisiones del año 2000. Dicha Ley es precisa en cuanto a la contribución que se espera del sector energético, particularmente de la industria eléctrica, la cual deberá promover que al menos 35% de la generación eléctrica del país provenga de fuentes limpias en 2024, y que además se cumpla con lo dispuesto en la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y Financiamiento de la Transición Energética y la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

De acuerdo con la Iniciativa del Ejecutivo Federal y en atención al mandato con que cuenta la CFE de generar energía al menor costo, históricamente su operación ha privilegiado plantas de generación a base de combustibles fósiles; es decir, termoeléctricas, carboeléctricas, duales y ciclos combinados de gas natural. Si bien a partir de los años noventa, la CFE incrementó significativamente la generación a base de ciclos combinados de gas natural, en 2012 el 20.7% de la generación para el servicio público se basó en tecnología convencional que consume combustóleo o diésel, que son de cuatro a seis veces más caros que el gas natural y tienen mayor impacto ambiental.

Se estima que la sustitución de combustóleo por gas natural produciría ahorros sustanciales, económicos y en términos de emisiones de gases efecto



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

invernadero. Sin embargo, bajo el marco jurídico actual, la CFE ha enfrentado diversas dificultades en la sustitución de esta capacidad debido a sus propias restricciones de planeación, financiamiento y ejecución de proyectos. En los últimos tiempos, el desabasto de gas natural que ha sufrido el mercado interno ha obligado a la CFE a sustituir gas natural por combustóleo lo que ha tenido un impacto financiero de 18.9 miles de millones de pesos en 2012 y de 8.4 miles de millones de pesos en el primer cuatrimestre de 2013.

### ***Red nacional de transmisión y distribución***

Según la Iniciativa, un elemento fundamental para dar mayor agilidad al sistema eléctrico nacional es la red nacional de transmisión, la cual debe ser modernizada y ampliada. Es necesario incrementar la densidad del mallado eléctrico y su capacidad a fin de fortalecer la confiabilidad e integrar las energías renovables a gran escala. Para ello, será necesario resarcir el rezago de inversión existente en este rubro que se deriva en gran parte porque la CFE no la planeó tomando en cuenta la generación privada ni las posibilidades de las regiones de alto potencial renovable.

Actualmente, el 47% de las líneas de transmisión de la CFE tiene más de 20 años de antigüedad. En los últimos 5 años, se ha construido únicamente el 8% de las líneas de transmisión existentes. La CFE tiene programada una expansión del 1.1% anual de la red de transmisión, entre 2013 y 2026, periodo en el cual se pronostica un crecimiento de 4.1% anual de la demanda máxima. Este programa de expansión requerirá una inversión del orden de 244 mil millones de pesos, sin embargo no es suficiente para atender la demanda esperada eficientemente y con la participación de energías limpias. Para generar un mercado competitivo con acceso a transmisión para los nuevos proyectos de energías limpias, es imperativo que la red de transmisión se expanda por encima del crecimiento de la demanda.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

La Iniciativa del Ejecutivo Federal sostiene que las mejores prácticas internacionales destacan la importancia de contar con una entidad independiente que realice la planeación y la operación de la red de transmisión, así como el despacho de la energía, es decir, que controle la operación del Sistema Eléctrico Nacional. Actualmente, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, el Salvador y Uruguay tienen un mercado eléctrico con un operador independiente, al igual que la mayoría de los países miembros de la OCDE.

Bajo este esquema, el operador del sistema recibe las solicitudes de interconexión de todos los proyectos de generación, independientemente de su promotor, y propone las obras requeridas de manera que dicho sistema se optimice para todos los usuarios del mismo. Además, en la operación del mercado, se asegura que los generadores más baratos despachen primero. El operador estatal independiente es un elemento fundamental para asegurar el acceso abierto y equitativo a la red de transmisión.

En el segmento de distribución, existe una oportunidad importante para reducir costos y mejorar las finanzas de la CFE mediante la reducción de las pérdidas de energía. En 1992, las pérdidas de distribución de la CFE eran de 10%, elevándose a 15.3% a finales de 2012. La cifra correspondiente a los países industrializados se ubicaba en un rango de 3% a 8% en el año 2010. Por lo tanto, se estima que una reorientación del segmento de distribución, con un enfoque en la reducción de pérdidas, podría resultar en ahorros cercanos al 10% en los costos de generación de la CFE hacia finales de la presente década.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

### **Marco jurídico**

La Iniciativa del Ejecutivo Federal asegura que en el Decreto de creación de la CFE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1934, se delinearon dos objetivos: el suministro de la energía eléctrica a precios reducidos y que el sistema de distribución de dicha energía se ramifique en nuestro territorio.

Por su parte, en la Ley que crea la CFE publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 1937, el Presidente Cárdenas señaló que se buscó “un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, basado en principios técnicos y económicos”, y “con la finalidad de obtener con un costo mínimo, el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales.”

Con la publicación posterior (el 11 de febrero de 1939) de la Ley de la Industria Eléctrica, el gobierno cardenista pretendió crear un sistema nacional eléctrico, basado en la regulación de los particulares y en la participación directa del Estado, a través de la CFE, en el desarrollo de las actividades de la industria.

La Iniciativa que se analiza afirma que en la década de los cincuenta del siglo pasado, factores como la falta de inversión privada en la industria eléctrica que sólo le interesaban las grandes zonas urbanas, llevaron al Gobierno Federal a considerar que se ponía en peligro el futuro de la industria eléctrica. Es así que en 1960 se reformó el artículo 27 constitucional, con el objeto de establecer que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público y señalar que 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. Esta reforma fue congruente con la tendencia internacional de esa época, cuando era mejor contar con empresas integradas vertical y horizontalmente pues



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

ello permitía economías de escala con el aumento del tamaño (era más económico una sola empresa grande que varias pequeñas).

### ***Propuesta de reformas***

La Iniciativa del Ejecutivo Federal sostiene que, al igual que en el caso de los hidrocarburos, la propuesta presentada es congruente con las ideas fundamentales que guiaron la acción del Presidente Cárdenas: 1) Responde al imperativo fundamental de reducir los costos del servicio eléctrico en beneficio de los intereses generales; 2) Sienta las bases para la organización de un sistema eléctrico nacional basado en principios técnicos y económicos; 3) Plantea el desarrollo del sector basado en la participación conjunta de la CFE y de los particulares, y 4) Fortalece las facultades del Estado para regular el desarrollo del sector e imponer a los participantes obligaciones de interconexión, tarifas, servicio universal y electrificación.

La Iniciativa apunta que es importante señalar que, a diferencia de los hidrocarburos, la electricidad no es un recurso natural, por lo que el interés del Estado no es la propiedad sobre la energía, sino que dicha energía llegue a mejores precios a las familias mexicanas e impulse la competitividad del país. Por lo tanto, lo que se propone es crear un "mercado de generación" para disminuir los costos sin que el Estado pierda la rectoría en el control del sistema eléctrico nacional y la exclusividad en la transmisión y distribución de la energía como un servicio público indispensable para la productividad nacional y el bienestar social.

Permitir la generación de energía eléctrica por parte de particulares, facilitará dar a los mexicanos y a los sectores público, privado y social energía más barata.

Con las reformas que plantea la Iniciativa del Ejecutivo Federal se pretende establecer las bases constitucionales para prever en la legislación secundaria un modelo que se sustenta en los siguientes elementos básicos:



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

- a) Se reserva al Estado el control del Sistema Eléctrico Nacional. Lo anterior permitirá que: i) el despacho sea eficiente, bajo principios de imparcialidad e independencia, aprovechando la energía de menor costo en beneficio de los usuarios, y ii) el Estado regirá la expansión de las redes de transmisión y distribución para asegurar la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico, y
- b) El Estado mantiene la titularidad del servicio de transmisión y distribución eléctrica, a la vez que se reitera su carácter de servicio público. Conforme a las bases que se establezcan en las leyes, la CFE podrá celebrar contratos con particulares para auxiliarse de terceros a efecto de lograr los fines del servicio público.

### ***Beneficios esperados***

De acuerdo con la Iniciativa del Ejecutivo Federal, el primer resultado que se espera con la reforma es que la generación sea más eficiente, limpia y económica, porque será posible acelerar la sustitución de combustóleo y diésel en la generación de energía eléctrica, que actualmente representa el 20.7% de la generación para el servicio público y más del 21% de la generación del Sistema Eléctrico Nacional, por generación de fuentes "limpias" y de gas natural, que además son más baratas.

En la estructura actual del sector, la ausencia de un mercado que permita vender capacidad y energía a clientes distintos a la CFE ha aumentado el riesgo de inversión y ha concentrado los beneficios de la participación privada en pocos actores, lo que se ha traducido en costos económicos y financieros que se trasladan a los usuarios finales.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Un segundo resultado positivo será evitar los posibles conflictos de interés que podrían presentarse de ser el mismo actor el controlador de la red de transmisión y el dueño de centrales.

Asegura la Iniciativa que con un despacho eléctrico operado por un organismo público de manera imparcial e independiente y con tarifas de porteo transparentes y fijadas de manera eficiente, se mandarían las señales correctas para que el sistema eléctrico aproveche la energía de menor costo en beneficio de sus usuarios. Sobre estas bases, se profundizará el cambio tecnológico puesto en marcha en el sector eléctrico, se propiciarán nuevas inversiones, se mejorarán las posibilidades de que el país alcance en tiempo y forma sus metas en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, y se propiciarán menores tarifas eléctricas en beneficio de la población.

Un tercer resultado positivo de la reforma en el sector eléctrico se producirá como consecuencia de las leyes que impongan obligaciones en materia de energías limpias, competencia y servicio público y universal. La posibilidad de que las leyes establezcan obligaciones especiales en materia de competencia asegurará que el proceso competitivo avance de manera correcta y sin distorsiones indebidas.

Para un mayor entendimiento de la Iniciativa, a continuación se presenta un cuadro comparativo del texto propuesto contrastado con el texto vigente:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL
	<b>ARTÍCULO ÚNICO.-</b> Se reforman el párrafo sexto del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:
<b>Artículo 27. ...</b>	<b>Artículo 27. ...</b>
...	...



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL
...	...
...	...
...	...
<p>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, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias 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 <del>o de minerales radioactivos</del>, 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</p>	<p>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, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias 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. <b>No se otorgarán concesiones ni contratos respecto de minerales radioactivos.</b> 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 no se <b>expedirán</b> concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva <b>determinará la forma en que la</b> Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos. Corresponde exclusivamente a la Nación <b>el control del sistema eléctrico nacional, así como el</b> servicio público <b>de transmisión</b> y <b>distribución</b> de energía eléctrica; <b>en dichas actividades</b> no se otorgarán concesiones, <b>sin perjuicio de que el Estado pueda</b></p>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL
<p>aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.</p>	<p><i>celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.</i></p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p><b>Artículo 28. ...</b></p>	<p><b>Artículo 28. ...</b></p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p>No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; <del>petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica;</del> minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.</p>	<p>No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia. <b><i>Tratándose de electricidad, petróleo y demás hidrocarburos, se estará a lo dispuesto por el artículo 27 párrafo sexto de esta Constitución.</i></b></p>
<p>...</p>	<p>...</p>





DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

Nación se orienten a procurar la mayor equidad para el progreso de todos los mexicanos. Lo anterior es condición indispensable para construir una sociedad donde la convivencia e identidad se nutran cotidianamente del diálogo, la tolerancia, el reconocimiento a la pluralidad y, sobre todo, de la convicción profunda que las discrepancias se superan a partir del respeto a la voluntad expresa y democrática de las mayorías.

La Iniciativa afirma que la inmensa riqueza en hidrocarburos que la naturaleza depositó en el subsuelo de nuestro país ocupa un lugar fundamental en la conciencia mexicana. Por ello la Carta Magna establece que la propiedad y el dominio directo de la Nación sobre esos recursos es inalienable e imprescriptible. La apropiación nacional de los beneficios de esa riqueza, que la sociedad mexicana considera estratégica, ha estado sujeta a presiones externas e internas para reorientarla hacia el beneficio particular.

Durante buena parte de su vida, Pemex y CFE siguieron una orientación consistente con la idea de que la soberanía del país dependía de su desarrollo interno. Las empresas públicas de energía se organizaron alrededor del concepto de servicio público, sin guiarse por finalidades de lucro, procurando operar como organismos de fomento económico o industrial, a partir de principios de acceso general, seguridad del suministro y al menor costo posible. En ese sentido, CFE y Pemex adquirieron la vocación de articular el proyecto nacional y el bienestar de las familias mexicanas. Por más de 30 años ambas entidades produjeron los energéticos que el país requirió a precios bajos y estables, sosteniendo el crecimiento del PIB a tasas superiores al 6% anual.

### ***La industria petrolera***

La Iniciativa que se comenta sostiene que por los extraordinarios resultados de la actividad exploratoria y el interés internacional por el petróleo mexicano, hacia



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

finales de los años ochenta, el gobierno reformuló la política petrolera bajo el principio de que “el petróleo en el subsuelo no significa gran cosa para el país”. Se abandonó la concepción del uso racional de los hidrocarburos, como recursos no renovables, y se inició su extracción acelerada para monetizarlos o, como se diría más tarde: para “maximizar su valor”. Fueron los años de la “administración de la riqueza”, de los excesos en todo sentido, como lo muestra la construcción del gasoducto Cactus-Reynosa que tuvo un costo oficial de mil millones de dólares y nunca se utilizó con su propósito original.

Los descubrimientos y el desarrollo de los yacimientos de la sonda de Campeche, particularmente Cantarell, colocarían a la producción marina de México como la más importante del mundo. Además, entre 1976 y 1987 iniciaron operación 23 plantas petroquímicas, particularmente "la cangrejera", que en ese momento sería el complejo más grande del mundo, con veinte plantas industriales; se construyó la línea troncal del sistema nacional de gas; 58 plataformas marinas en la sonda de Campeche, con una red de oleoductos submarinos de casi 700 kilómetros; las refinerías de Cadereyta y Salina Cruz, con las que se alcanzó una capacidad de refinación de 1.5 millones de barriles por día (onceavo lugar en el mundo); las instalaciones portuarias de Dos Bocas, Cayo de Arcas, Salina Cruz y Lázaro Cárdenas - Las Truchas. Todas estas obras contribuyeron sin duda a fortalecer la economía del país.

Desde 1974 y hasta 2004, Pemex amplió continuamente la extracción de hidrocarburos, presionado por los requerimientos de ingresos fiscales que exigen las frecuentes crisis económicas, la demanda petrolera de los Estados Unidos y el compromiso ideológico por desregular la industria petrolera. De 1974 a 1985 se registró el índice más alto del ciclo de expansión petrolera: casi 14 % anual; lo que multiplica la producción más de cuatro veces (de 653 mil barriles diarios a 2.7 millones). En 1980 la extracción llegó a 1.9 millones y alcanzó un incremento



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

anual que no se ha vuelto a repetir: 471 mil barriles respecto al año anterior. Ese comportamiento, como en el resto del periodo, se debió a la evolución de Cantarell, que empezó a producir en 1979 y al año siguiente aportó una quinta parte de la producción nacional.

En este contexto, durante 1992 se incorporó la figura de “productor independiente” a la generación de electricidad, se vendió “Río Escondido”, la principal carbonífera del país, y las plantas de Fertimex del complejo “Pajaritos”. En 1995, se modificó la ley reglamentaria del petróleo para establecer que el transporte y el almacenamiento de gas natural no pertenecían más a las actividades exclusivas del Estado y, posteriormente, se abrió la petroquímica a la inversión privada. Estos procesos fueron parte de una política más amplia de retiro del Estado de la participación económica.

Según la Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática, el argumento esgrimido para estas privatizaciones fue la necesidad de reencausar el gasto público a satisfacer necesidades sociales. Sin embargo, en menos de una década fue necesario implementar programas de rescate y saneamiento financiero de un gran número de entidades, con un costo superior a los 100 mil millones de dólares, que mostrarían un rotundo fracaso de las políticas de privatización que, en cambio, promovieron casos de corrupción.

Señala esta Iniciativa que el caso más conocido del desmantelamiento de la industria estatal es el de la petroquímica. De manera artificial se dividió, por ley, el universo de productos petroquímicos en básicos y secundarios para que esta importantísima industria pasara a particulares. Desde 1986, los distintos gobiernos intentaron vender los complejos, coinvertir con particulares dentro de los complejos, o en nuevas instalaciones, como el proyecto Fénix, pero todo fracasó. Aunque lo más grave fue frenar la producción, parando y desmantelando plantas.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Cuando se tomó esa decisión, México perdió la oportunidad de aprovechar sus enormes ventajas: hidrocarburos abundantes y baratos, así como su vecindad con el mercado más grande del mundo, para integrar cadenas industriales que produjeran bienes de alto valor agregado, en lugar de limitarse a exportar materias primas. Se debe recordar que los complejos petroquímicos de Pemex eran recientes, se habían construido a finales de los años setenta y principios de los ochenta.

Los hechos son elocuentes: mientras que en los años ochenta la producción petroquímica se triplicó, pasando de 6 a 18 millones de toneladas, acompañando la fase de ascenso del ciclo industrial de esta rama en el mundo, la producción de 2012, en contraste, ascendió apenas a poco más de 8 millones de toneladas. Las importaciones se dispararon a más del 50% del abasto interno, y de los diez complejos que existían sólo siete se mantienen en operación, con una utilización menor al 50% de su capacidad.

A juicio de la Iniciativa, estas cifras no se deben a una crisis de mercado o abasto de materia prima, pues desde el 2003 la petroquímica, a nivel mundial, está viviendo una nueva y más amplia fase expansiva de su ciclo industrial; simple y llanamente se debió a una decisión política totalmente injustificada.

Por otra parte, en 1992 se llevó a cabo una reforma a la estructura corporativa de Pemex, para integrar divisiones especializadas autónomas con “centros de costos” y “sistemas de precios de transferencia”, que permitieran evaluar la eficiencia de cada línea de negocios. Lo que dio lugar a los cuatro organismos descentralizados de Pemex.

Estos organismos quedaron obligados a determinar sus proyectos en función de la racionalidad de sus costos. Teóricamente las relaciones entre ellos deberían ser



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

como las que tiene cualquier empresa: comprar y vender productos de acuerdo a los precios que puede encontrar en el mercado. Esta lógica, según la cual Pemex Exploración-Producción (PEP) vende crudo y gas a las demás filiales, a precios de oportunidad, hizo inviable la producción de petroquímicos; pues la materia prima (el gas, por ejemplo) se tenía que comprar a precios de referencia internacional (Henry Hub, Texas) y vender el producto resultante a precios tan altos que los consumidores en México preferían importar o, de plano, ya no producir y cerrar el establecimiento. Esta norma, aplicada a “rajatabla” en los precios inter-organismos de Pemex condujo a que solamente PEP tuviera balances positivos.

Pero el supuesto de los precios de oportunidad implicó la existencia efectiva de un mercado que en realidad no existía, pues logísticamente el gas no podía exportarse. Hubo de pasar otra década para que ese energético encontrara salida, y no precisamente en la exportación, sino en la demanda de las centrales de ciclo combinado para generar electricidad.

Ahora bien, más allá de los precios está el tema de fondo, que es haber tomado la decisión de abrir la petroquímica a la inversión privada sin examinar que los empresarios nacionales no tendrían los recursos para abordar negocios de esa magnitud, y que las trasnacionales del ramo invertirían solamente a condición de que se les otorgarían fórmulas de precios y garantías para el abasto de materia prima; condiciones tan inconvenientes que el propio gobierno mexicano no pudo aceptar. Por lo tanto, dicha decisión fue un error que arruinó a la naciente petroquímica mexicana.

En síntesis, la Iniciativa considera que objetivamente se vendió el mercado mexicano de petroquímicos brindando a las plantas estadounidenses el uso de su capacidad excedentaria para exportar hacia nuestro mercado, aprovechando que



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entró en operación al mismo tiempo.

A partir de 1991 la Ley de Ingresos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1990, incorporó como parte de las obligaciones de Pemex, el pago de un “aprovechamiento sobre rendimientos excedentes” que gravó hasta con un 43% los ingresos por exportación que se obtuvieran cuando los precios internacionales superaran a los estimados en dicha ley. Este gravamen se sumaba a los derechos por extracción que ascendían al 60.8% y podían significar más del 100% de los ingresos de la paraestatal. El absurdo fue tal que Pemex llegó a endeudarse para poder pagar sus contribuciones fiscales.

En realidad, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público buscó asegurar todos los recursos que pudiera generar la exportación de petróleo, sin reparar en las necesidades de inversión para mantener la capacidad extractiva. Fue el inicio de una política fiscal que se ejerció sin consideración y sin mediar la más mínima inteligencia de Estado sobre Pemex.

De 1996 hasta el 2005 la producción vuelve a crecer aceleradamente. En 2004 el ciclo de los yacimientos gigantes descubiertos treinta años atrás alcanza su pico máximo, cuando en ese año Pemex logra extraer 3.383 millones de barriles diarios y realiza una exportación también record: 1.870 millones de barriles diarios. En tal contexto, México se sitúa como el cuarto productor y el sexto exportador mundial de petróleo.

Cantarell aumenta su aporte en 900 mil barriles diarios y junto a Abkatun-Pol-Chuc y Ku-Maloob-Zaap constituyen el 80% de la producción nacional. La actividad se concentra casi exclusivamente en los yacimientos marinos. No es que el petróleo en tierra se hubiera agotado, pero sí que el más barato (2.5 dólares por barril) se



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

encontraba en los yacimientos marinos. En 1995, posterior a la crisis de diciembre de 1994, se modificaron las leyes de deuda y de presupuesto, para crear un mecanismo que sólo incorpora a la contabilidad de la deuda a las amortizaciones del año en curso y el siguiente pero no el endeudamiento total. Así surgieron los “Proyectos de impacto diferido en el gasto (Pidiregas)”, un cajón en el que se colocaron los proyectos con la más alta rentabilidad, para los que se conseguía financiamiento específico, y cuya fuente de pago era su propio flujo de ingresos. Bajo ese criterio, Cantarell que era un campo en producción, era muy rentable y no así la exploración de nuevos yacimientos.

En el presupuesto federal aparece una diferencia entre inversión presupuestal, que para las entidades del sector energético crece apenas el 2.8%, e inversión financiada (Pidiregas) que lo hace en 38 %. Para 2005, el monto total de la deuda de Pemex en Pidiregas ascendería a 22 mil millones de dólares, y un “saldo de financiamientos obtenidos por terceros”, con garantía de Pemex, por 36.4 mil millones de dólares.

Durante esos años nuevamente los ingresos petroleros llegaron a aportar casi el 37% de los ingresos presupuestales del gobierno federal; incluso se formaron excedentes sobre los que el Jefe del Ejecutivo decidía su uso a discreción, dado que no podían ser presupuestados. En el año 2000, por iniciativa del Congreso y con acuerdo del Ejecutivo, se estableció un instrumento de captación de excedentes denominado Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP) que serviría en caso de caídas bruscas en los precios internacionales; transparentaría la captación y uso de los excedentes; pero además incorporó la noción indispensable para un país petrolero como México: que los recursos petroleros debían administrarse como una garantía para el futuro. Baste señalar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su informe de cierre de 2005,



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

consigna como ingresos excedentes petroleros 726 mil millones de pesos, con un saldo del FEIP por 16 mil millones de pesos.

La Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática sostiene que esta evolución es ejemplo de una pésima planeación, pues el endeudamiento que se impone a Pemex da lugar a un incremento aceleradísimo de la extracción que, a su vez, produce una liquidez tan alta que desborda las previsiones de gasto y forma excedentes que tampoco se sabe cómo utilizar. Apareció así un nuevo reto: la administración de grandes excedentes de ingresos petroleros. Lo que puede destacarse como una paradoja pero que entraña un gravísimo riesgo, pues al mismo tiempo que se mantiene la exportación se reducen las reservas probadas, ancla de la seguridad energética de cualquier país petrolero. En esta fase la duración de las reservas se reducen de 23 años, al inicio de la primera década de este siglo, a solo 14 en 2005.

Pero además, el aumento de los volúmenes de exportación no dieron mayores recursos al erario mexicano. En 1996 se exportaron 1.5 millones de barriles y se obtuvieron ingresos por 10.7 mil millones de dólares; en 1997 se exportaron 1.7 MMb y se obtuvieron 10.3 mil millones de dólares. Esto se debe a que en el mercado internacional, en el caso del petróleo, México no era un simple tomador de precios, sino que la magnitud de su oferta influía realmente en las cotizaciones internacionales. Por lo tanto, no se confirma el objetivo del gobierno de que una mayor exportación fortalecería las finanzas públicas.

Finalmente, la Iniciativa que se analiza señala que en 2006 inició la declinación de la producción petrolera a consecuencia directa del agotamiento de la energía natural de Cantarell. En sólo tres años (2006 a 2008), Cantarell pierde un millón de barriles de su producción diaria y en los siguientes tres pierde otros 500 mil, para ubicarse en 400 mil barriles por día hacia el segundo trimestre de 2013. La



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

declinación de Cantarell es compensada, parcialmente, por el aumento de la extracción en el complejo Ku-Maloob-Zaap, que duplica su aportación de 404 a 837 mil barriles entre 2006 y 2011, y coloca la producción nacional en 2.5 millones de barriles por día. La magnitud física de la pérdida de Cantarell, habría provocado una crisis de insolvencia presupuestal y financiera para el gobierno mexicano. Sin embargo, el extraordinario incremento de los precios internacionales, que promedian 71 dólares los últimos seis años, no sólo lo ha evitado sino que lo ha transformado en su contrario.

La Iniciativa sostiene que la recaudación de derechos y demás gravámenes por extracción y exportación de hidrocarburos no tiene paralelo; ha contribuido a que los ingresos y el gasto presupuestal se hayan expandido de 2 a 3 billones de pesos en sólo seis años (2006 – 2011). En ese periodo, los ingresos excedentes, es decir aquéllos adicionales a lo presupuestado, suman 1.19 billones de pesos donde los derivados de los derechos petroleros representan poco más del 50%. Desafortunadamente el uso de la mayor parte de esos recursos ha ido a parar al gasto corriente y no a inversiones en infraestructura, investigación científica o tecnológica que pudieran tener un efecto duradero.

Esos recursos tampoco han regresado a Pemex de manera suficiente. Desde el 2002 se hizo aparecer, en la Ley de Ingresos, un rubro denominado “superávit de organismos y empresas de control directo”, con magnitudes superiores a los 100 mil millones de pesos. Este artificio, contabilizado como una resta, obligaba principalmente a Pemex, a retener el monto señalado como superávit y sujetarlo a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que lo utilizó como mecanismo de ajuste del conjunto del gasto público. En el año de 2008, por ejemplo, el superávit establecido por la Ley de Ingresos fue de 181 mil millones de pesos, mientras el presupuesto de la paraestatal ascendió a una cifra similar: 183 mil millones de pesos, con un gasto corriente de 81 mil millones que, como



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

sabemos, incluye salarios y otras obligaciones que no se pueden condicionar. Por lo tanto, el resto, el gasto de capital o inversión, no fluyó de acuerdo a las necesidades productivas de la entidad, sino de los ritmos que el fisco estimó convenientes para mantener el equilibrio de las finanzas públicas. Este mecanismo se mantuvo durante ocho años y dio lugar a la formación frecuente de subejercicios en las entidades de control directo.

Particularmente, en el caso de Pemex, la Ley de Ingresos lo obliga a depositar diariamente sus obligaciones fiscales y, por otra parte, le impide gastar con oportunidad. Esta confiscación presupuestal fue eliminada con la reforma energética del 2008; sin embargo, muestra con claridad, uno más de los obstáculos con que ha operado Pemex. En 2010 el superávit se transformó en lo que era, es decir en un déficit, y ascendió a 7 mil millones de pesos.

La Iniciativa sostiene que los indicadores de la actividad petrolera se siguieron deteriorando. El anuario estadístico de Pemex (2013) indica que las reservas probadas en 2006, ascendieron a 16.5 MMMb, mientras que al 1o. de enero de 2013 se redujeron a 10.7 MMMb; por lo que la vida de las reservas alcanzarían para sólo 9 años. Como las reservas de 2006 se ubicaron en 9.9 años podría concluirse, indebidamente, que este indicador se habría mantenido estancado, pero no fue así debido a que la producción se redujo en una quinta parte. Hay un rezago en la capacidad industrial. Hoy la política de combustibles depende del abasto externo: en gas natural, y en mucho mayor proporción en gasolinas, combustóleo y gas licuado, sus importaciones representan la mitad del consumo interno y su valor es el 56% de las exportaciones de petróleo, lo que eleva los subsidios al consumo hasta cantidades inmanejables para Pemex, y su traslado al consumidor final crea tensiones sociales que no se están procesando adecuadamente porque el mayor peso se deja implícito a costo de la paraestatal.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Después de veinte años de desregulación de actividades esenciales el resultado es que la infraestructura no aumentó, la competencia no apareció y, mucho menos, los consumidores han disfrutado de mejores precios o calidad en el servicio.

Mención especial hace la Iniciativa respecto a la refinación porque su estancamiento permanente, desde hace 20 años, muestra los efectos de una orientación tenazmente equivocada: invertir sólo en las actividades de mayor rentabilidad unitaria de la industria petrolera (ninguna mayor a la rentabilidad de la extracción de crudo). La refinación tiene una rentabilidad típica que ronda el 5% y por lo tanto, los distintos gobiernos, decidieron no invertir para ampliar su capacidad. El resultado ha sido que el abasto de gasolinas depende hasta en un 50% del exterior y sujeta la tendencia de los precios del mercado mexicano al de los Estados Unidos, que es el proveedor. Paralelamente, el gas licuado del petróleo (GLP), principal combustible en los hogares, también es insuficiente y México figura ya entre los principales importadores del mundo de este energético.

Este error contumaz de política energética ha propiciado serias deformaciones en el resto del sistema económico: en primer lugar, para mitigar los precios, el gobierno se ha visto obligado a subsidiar el consumo, con un costo, para el caso del GLP, de 146 mil millones de pesos que absorbe Pemex, y 91 mil millones de pesos para gasolina. Son subsidios ciegos que no están vinculados con el nivel de ingreso de quien los percibe y, por lo tanto, son ineficaces; en segundo lugar, los subsidios a la gasolina objetivamente retrasan las inversiones para modernizar los sistemas de transporte colectivo, mientras el parque vehicular crece a tasas superiores al 7% anual; en un auténtico círculo vicioso donde, al final, los subsidios impulsan la importación de gasolinas y llevan, fuera del país, un ingreso que podría permitir a Pemex la construcción de nuevas refinerías.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Señala la Iniciativa que la reforma energética de 2008 trató de poner las bases de un sistema de planeación energética que es indispensable para un país en el que sus operadores fundamentales son estatales y, sin embargo, actúan de manera descoordinada, incluso para los aspectos esenciales. Los ejemplos más señalados han sido los cambios en el modelo de generación de electricidad, operado por la CFE, a partir de la incorporación masiva de centrales de ciclo combinado, consumidores de gas natural, independientemente de las posibilidades de suministro de gas por parte de Pemex; y por otro lado, la no incorporación de la cogeneración de electricidad a partir del vapor utilizado en las plantas petroquímicas y refinerías de Pemex, con una capacidad que pudiera superar el 10% del total del país, que aliviaría las tarifas eléctricas dado su menor costo frente a otras fuentes.

La Iniciativa sostiene que durante los últimos treinta años Pemex ha cumplido puntualmente con la función de sostener el equilibrio fiscal del gobierno, antes que procurar la seguridad energética o el desarrollo industrial del país. En los hechos, se le ha obligado a sostener el flujo cotidiano de las finanzas públicas, debido a que ninguna otra fuente fiscal ha querido ser desarrollada adecuadamente y no existe alternativa para compensar un eventual faltante petrolero; sin embargo Pemex mantiene una situación altamente competitiva, de acuerdo a la propia información oficial.

Pemex se mantiene como el quinto productor mundial de petróleo, es también el quinto exportador y las reservas mexicanas se ubican en el 13º lugar mundial; los costos de extracción son los más bajos: 6.84 dólares por barril frente a 7.55 de Statoil, 9.55 de Exxon o 13.62 de Petrobras. Sus ingresos antes de intereses, impuestos y amortizaciones (EBITDA) ha pasado de 71 mil millones de dólares en 2008 a 88 mil millones en 2012; durante los últimos tres años ha mantenido un promedio de inversión de 22 mil millones de dólares, mientras que empresas como



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

*Exxon* o *British Petroleum* realizan inversiones globales por 36 mil millones de dólares; además, el pago de su deuda ocupa el 6.4% como proporción de su capital de operación, por lo que resulta muy discutible la afirmación de que carece de recursos para afrontar nuevos retos.

Desde el punto de vista tecnológico, PEP ha mostrado tener resultados sobresalientes: De acuerdo con información divulgada por la Presidencia de la República, en octubre de 2012 se logró perforar con éxito el pozo *Supremus-1*, sobre profundidades de 2,900 metros de tirante de agua, que se ubica dentro de los records mundiales de profundidad. Por otra parte, en *Chicontepec*, el uso de perforación horizontal y el fracturamiento múltiple en pozos, demuestran que es posible tener una alta rentabilidad y que es posible aprovechar estos yacimientos que constituyen las mayores reservas probadas del país.

La Iniciativa también afirma que con estos elementos, el deterioro que sufre Pemex no surge de una lógica inherente, atribuible a su capacidad o a la inercia natural del régimen legal petrolero, pues la magnitud de la riqueza producida y el servicio al país son elocuentes por sí mismos. Proviene, fundamentalmente, de errores plenamente detectados de conducción, de haber subordinado sus resultados a una visión dogmática de lo que significa estabilidad macroeconómica y de haberla mantenido, dentro de la estructura de la Administración Pública Federal, en una posición que no corresponde con su naturaleza productiva.

Bajo los elementos anteriormente expuestos, el Partido de la Revolución Democrática señala que la Iniciativa de reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales, presentada el pasado 12 de agosto, por el Presidente de la República, en materia de hidrocarburos, resulta contraria al espíritu con que el pueblo de México ha construido sus instituciones, y carece de lógica económica,



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

financiera o técnica a la vista de las condiciones, logros y posibilidades adquiridos por la industria petrolera que actualmente tiene el Estado mexicano.

Específicamente, la Iniciativa afirma que actualmente se asignan contratos sobre reservas ya localizadas, por lo que en el caso de obtener buenos resultados (verbigracia el caso de Chicontepec) el contratista (bajo el esquema de contrato de utilidad compartida) capturaría la renta económica que, de otra manera, correspondería integra al propietario del recurso. Además, al nuevo esquema de explotación propuesto por el Ejecutivo Federal, se promete imponer un régimen de derechos fiscales competitivo, quizás 50%, 40% o 30% que proporcionalmente corresponderían a una pérdida para el estado del 30% y hasta el 60% en su forma de ingresos fiscales, que ya no ingresarían a las arcas de la Nación. Por ello, la Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática se pregunta: si el gobierno está en la disposición de bajar el régimen fiscal ¿por qué no hacerlo sólo para Pemex que conoce mejor el territorio, dispone de capital, capacidad y tecnología?

Se indica que la reforma que propone el Ejecutivo Federal al Artículo 28 permitiría a las nuevas empresas industrializar el petróleo y llevar sus productos directamente al público, podrían entonces cerrar la cadena industrial, realizar un valor agregado extraordinario (que hasta ahora se le ha negado a Pemex) y, dada su mayor flexibilidad, colocar paulatinamente a las áreas industriales de Pemex en bancarrota y provocar su cierre. Esta perspectiva no incluye, forzosamente, que inviertan en nuevas refinerías o plantas petroquímicas, simplemente utilizarían su capacidad ociosa, que tienen construida allende la frontera, y cubrir el mercado nacional.

Por lo anterior, la Iniciativa asegura que la propuesta del Ejecutivo Federal no sólo es privatizadora desde el punto de vista de pasar a propiedad privada una



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

actividad exclusiva del Estado, sino que efectivamente Pemex y CFE podrían ser vendidos en una parte de sus activos (por bursatilización).

### ***La industria eléctrica***

La Iniciativa afirma que en su origen, la industria eléctrica nacional se concibió como instrumento del desarrollo y del bienestar de todos los mexicanos, merced a la producción de un bien público, fundamental y estratégico: la electricidad. Tres grandes objetivos se postularon con la creación de la CFE en 1937: 1) que todos los mexicanos, sin distinción de clase, nivel socioeconómico, o ubicación geográfica, dispusieran en su vida diaria del fluido eléctrico, con la calidad máxima y el costo mínimo; 2) que el aparato productivo en desarrollo y evolución, contara con este fluido para impulsar su cambio técnico y su productividad, para producir cualquier otro bien y, con ello, alentar al máximo el desarrollo económico; 3) que la Nación controlara este proceso y los recursos naturales utilizados para ello, para que tanto su usufructo como la introducción de nuevas tecnologías de generación, transmisión, transformación, control, distribución y comercialización, se tradujesen en beneficios para la sociedad y no sólo para los particulares.

El servicio público de electricidad atiende a más de 35.5 millones de usuarios, que consumen aproximadamente 229,318 Gigawatt-hora. El sector industrial concentra el 59% de la demanda, el residencial el 25%, el comercial el 7%, el agrícola el 5% y los servicios el 4% restante. Para satisfacer esa demanda, CFE cuenta con plantas generadoras con capacidad de 52,500 MW. De esta capacidad, 11,900 MW corresponden a generadores privados con contratos de largo plazo con CFE, y se estima un margen de reserva del 32% (un margen de reserva operativo del 9%), como la relación entre la demanda máxima y la capacidad de generación del sistema eléctrico nacional, lo que se considera suficiente para garantizar la proyección de demanda en el corto y mediano plazos.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

El 74% de la capacidad instalada del servicio público usa fuentes fósiles (carbón, gas o combustóleo), mientras que el restante 26% utiliza fuentes renovables y energía nuclear. Las centrales de ciclo combinado (a base de gas natural) predominan con el 34% de la capacidad instalada, seguidas por las plantas termoeléctricas convencionales con 24% (diésel y combustóleo) y las centrales hidroeléctricas con 22%. En conjunto, las centrales carboeléctricas, turbogás y duales aportan 15% de la capacidad total del servicio público. Las tecnologías geotermoeléctrica, eoloeléctrica y nuclear participan con 4.5% de dicha capacidad.

Por otra parte, la red de transmisión y distribución, así como la capacidad instalada en subestaciones y transformadores ha venido creciendo consistentemente a una tasa del 2.6%. De tal forma que la magnitud total de la red de transmisión alcanza una longitud de 845,201 km.

La Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática sostiene que la CFE ha venido cumpliendo la obligación de garantizar el servicio público, con una eficiencia muy aceptable si se le compara internacionalmente; la preocupación por el costo mínimo, la confiabilidad de los sistemas y la continuidad del servicio eléctrico, han sido fundamentales para el crecimiento económico del país desde la fundación de este organismo público.

Sin embargo, CFE ha estado sometida a la incorporación creciente de entidades privadas a la generación de electricidad, alterando las modalidades de autoabastecimiento y productor externo; para ello, los últimos tres gobiernos (incluyendo al presente) han presentado propuestas para crear un mercado eléctrico entre grandes generadores y consumidores privados, que utilizarían la red pública para sus transacciones; esta tentación ha reducido los montos de inversión requeridos para modernizar las instalaciones y se ha frenado la incorporación de proyectos de energías renovables, dejando estos últimos al



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

desarrollo por particulares, como se puede observar en el caso de la generación eólica.

Por otra parte, afirma la Iniciativa que se le ha conducido a un esquema de precios que ha sido continuamente cuestionado por la sociedad. Se ha sostenido un esquema de subsidios que descansa sobre la capacidad financiera de CFE sin que el gobierno federal cubra oportunamente sus costos. Adicionalmente, este organismo también mantiene una suerte de subsidio al porteo de energía generada por particulares.

La liquidación de Luz y Fuerza del Centro, en 2009, y la transferencia abrupta de sus activos y obligaciones a la CFE, ha sido una medida adicional que ha debilitado las finanzas y capacidades de acción de este organismo. Para mantener el servicio en el área conurbada de la Ciudad de México que es, no sólo la zona más grande de distribución del país, sino la que presenta el mayor conflicto social y pérdidas no técnicas, ha tenido que recurrir a contratistas privados, en muchos casos improvisados, e ir aprendiendo en el camino las características y dificultades, lo que ha afectado negativamente los distintos indicadores de calidad globales de la entidad.

La Iniciativa alude que uno de los aspectos fundamentales de la relación entre CFE y el usuario se encuentra en los precios que cobra por el fluido que entrega. Durante la última década la paraestatal ha tenido que lidiar con el incremento continuo de los energéticos. Como se sabe, los precios del petróleo, de la mezcla mexicana, subieron su cotización de 21.5 dólares (2002) a 101 dólares el año pasado; prácticamente se quintuplicaron. Recientemente, el gas natural ha bajado sus precios, sin embargo otros combustibles como el combustóleo se han mantenido altos, de tal manera que han impactado en todo el mundo los costos de generación de electricidad.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

A nivel de los precios medios, y una vez descontando la inflación, CFE ha entregado electricidad a sus clientes con aumentos muy diferenciados, según el servicio de que se trate pero en ningún caso se aproxima siquiera al costo de los combustibles, como ha ocurrido en otros países. Para el servicio residencial, el costo de la energía eléctrica sólo se ha actualizado en relación con la inflación, lo que no significa que se haya mantenido igual para los consumidores, sobre todo para aquéllos de menores ingresos, porque los salarios mínimos han ido perdiendo terreno frente a la inflación; de tal manera que las tarifas, con todo y el subsidio, en algunos casos se han apreciado hasta en un 3 o 4 % en los últimos años. Situación diferente experimentan los consumidores en servicio comercial o industrial, donde las tarifas han aumentado hasta en una quinta parte. Se debe señalar, que la eficiencia de los trabajadores de CFE ha permitido amortiguar los precios de los combustibles, aún más cuando los subsidios, en el corto plazo, son absorbidos por la CFE y sólo virtualmente por el gobierno federal.

La Iniciativa sostiene que la propuesta del Ejecutivo Federal, relativa a la creación de un mercado de electricidad, no es más que una vuelta al pasado, al planteamiento que en su momento propuso el Presidente Ernesto Zedillo. Además, por la experiencia internacional de Chile, Estados Unidos e Inglaterra, ese modelo fracasó. Los puntos principales de la teoría de la reforma eléctrica enunciados desde Inglaterra, son que el sistema público de electricidad consiste en cuatro actividades separables:

1. Generación (o producción);
2. Transporte en alta tensión (transmisión);
3. Transporte local en baja tensión (distribución), y
4. Venta al detalle y promoción (suministro).



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Pero la experiencia muestra que ni bajaron los precios, ni mejoró la calidad y además, en esos países se presentaron apagones.

En el caso de México, con los indudables problemas que puede tener la CFE, el servicio público de electricidad ha estado garantizado y su respuesta, ante fenómenos naturales extremos, como huracanes o terremotos, ha sido probada. El sistema eléctrico nacional tiene además otra ventaja no disponible en otras partes del mundo: es un sistema interconectado que permite ecualizar los costos de diferentes fuentes de generación y ofrecer el menor costo posible y la mayor seguridad al consumidor, sobre todo si a su operador, la CFE, se le dota de la autonomía necesaria para gestionar sus recursos.

***Propuesta de reformas***

La propuesta en materia de hidrocarburos y electricidad no plantea reformar la Constitución ni transferir recursos de la Nación, o sus rentas, a particulares; busca sin privatizar, que Pemex y la CFE fortalezcan su aporte al desarrollo nacional, para detonar la inversión, el desarrollo industrial y la creación de empleo. La propuesta está sustentada en ocho ejes estratégicos, a saber:

1. Cambio en el Régimen Fiscal.
2. Autonomía Presupuestal.
3. Autonomía de Gestión.
4. Fortalecer a la Secretaría de Energía y a la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
5. Tarifas, precios y subsidios de los combustibles y la electricidad para un acceso equitativo a la energía.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

6. Convertir al Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros en un Organismo Financiero.
7. Impulsar la Investigación y Desarrollo Tecnológico.
8. Transición energética, cuidado del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.

La iniciativa señala que busca incidir sobre los siguientes objetivos de política energética:

- Favorecer y alentar el bienestar de las familias mexicanas mejorando el acceso, la calidad y los precios de los bienes y servicios públicos de energía; impulsando el crecimiento económico nacional al garantizar el suministro suficiente, con calidad y a menores precios de los energéticos e insumos producidos por las empresas públicas.
- Mantener vigente el mandato constitucional de los artículos 27 y 28, de que la Nación es propietaria de los recursos naturales, sus rentas y beneficios, así como la responsabilidad exclusiva e ineludible de operar las áreas estratégicas del petróleo, gas natural, petroquímica y electricidad.
- Constituir una nueva categoría en la Administración Pública Federal destinada a organismos productivos como Pemex y CFE, cuya naturaleza no corresponde con funciones de índole administrativos, y que requieren ser tratados como empresas públicas. Con el propósito de que su presupuesto, operación financiera, gestión de recursos humanos y materiales, pero sobretudo la planeación de su operación productiva, se coloque en una dimensión de mayor funcionalidad y eficiencia, con procesos de rendición de cuentas transparentes, sin corrupción y un sistema de financiamiento sano y autosostenible.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

- Pemex debe regresar a ser una empresa integrada y no sólo coordinadora de filiales, donde su planeación tenga en cuenta el cumplimiento de objetivos nacionales y no aisladamente los de cada una de sus partes. Su estrategia productiva debe surgir de los requerimientos de la industria y de los consumidores nacionales.
- Establecer como propósito de la Estrategia Nacional de Energía, la obligación para Pemex de reponer al 100% las reservas probadas de hidrocarburos, así como la suficiencia para un periodo mayor a los diez años. Lo que implica la fijación de las plataformas de extracción y exportación de petróleo crudo y gas natural. Éstas deben ser la obligación mínima del operador exclusivo respecto a la propietaria del recurso que es la Nación.
- Ajustar el régimen fiscal de los derechos sobre extracción de hidrocarburos a una contabilidad por campo, con registro compartido con el órgano superior de fiscalización, para transparentar la participación de los yacimientos en la renta nacional, y disuadir el abandono de campos por gravámenes inconvenientes y al arbitrio de Pemex.
- Formular, con la participación de las organizaciones empresariales, una estrategia para la integración de contenidos nacionales crecientes, con metas precisas, en todos los rubros de la actividad petrolera; a fin de fortalecer una verdadera industria petrolera en el país.
- Vincular legalmente el Programa de Inversiones de Pemex y del sector eléctrico (Poise) con la Estrategia Nacional de Energía para armonizar la política energética.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

- Fortalecer legal y materialmente la autonomía de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, para la vigilancia y sustentabilidad de la explotación, así como el cumplimiento de las metas de reposición de las reservas de hidrocarburos.
- Garantizar el uso sustentable de los recursos naturales no renovables, el uso eficiente y el ahorro de energía, e impulsar la transición energética a tecnologías renovables limpias.
- Mejorar los márgenes de seguridad energética a partir de un mayor abasto de combustibles nacionales, lo que implica apresurar la ampliación de la capacidad de refinación, almacenamiento y transporte de Pemex.
- Desconectar los subsidios incluidos en los productos finales de Pemex de la tesorería de la paraestatal (y de CFE) para que sean presupuestados y se transparenten con cargo a la política social y de desarrollo industrial.
- Preservar los derechos laborales de los trabajadores y fortalecer su contribución profesional a la industria energética nacional.

En materia de hidrocarburos, la Iniciativa propone:

- Moderar la extracción de petróleo crudo. La extracción más allá del ritmo natural aumenta los costos y hace perder magnitudes considerables de la riqueza de los yacimientos. El ritmo de extracción de petróleo debe moderarse para dar tiempo a la reposición de reservas y a la expansión de la infraestructura local de transformación.
- Recuperar la producción petroquímica. Se deben ampliar todas las unidades de Pemex que puedan cerrar cadenas productivas en el país. Pemex deberá establecer acuerdos de largo plazo para abasto de insumos y fórmulas de



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

precios en petroquímicos básicos que fomenten la inversión en eslabones intermedios y finales de las cadenas industriales. Se debe impulsar la Producción de petroquímicos a partir de naftas e hidrocarburos pesados.

- Fortalecer el capital tecnológico de Pemex. La formación de los trabajadores, técnicos e investigadores de alto nivel debe ser una tarea prioritaria, de ello depende la capacidad de Pemex para afrontar con éxito los retos del futuro. El Instituto Mexicano del Petróleo debe ser revalorado e incorporado adecuadamente en las decisiones tecnológicas de Pemex, así como el vínculo con las demás instituciones educativas y de investigación petrolera del país.
- Aumentar de manera urgente la producción de gas natural. En México la demanda de gas natural se ha disparado. La rentabilidad de esta actividad debe conducir a reafirmar la exclusividad del estado en su explotación y a reorganizar estructuralmente a Pemex para establecer una estrategia de financiamiento específico que lleve a desarrollar las potencialidades del país, incluyendo los recursos de lutitas.
- Prohibir la quema de gas asociado. El valor económico y ambiental del gas natural obliga a lograr un aprovechamiento integral de las disponibilidades. En ese sentido es impostergable reducir a magnitudes de seguridad industrial el volumen de gas que se quema en las diversas regiones del país.
- Establecer un Fondo para los Excedentes Petroleros. Este fondo deberá ser transparente y controlado por el Congreso. Se nutrirá con los excedentes del precio del petróleo fijado por el Congreso, que se acumularán para compensar caídas en el precio y, después de cierto margen, formar recursos de inversión.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

En materia de electricidad, la Iniciativa propone:

- Que todos los habitantes del país, sin distinción de clase, nivel socioeconómico, nivel educativo o cultural y ubicación geográfica, dispongan en su vida diaria del fluido eléctrico, con máxima calidad y mínimo costo; que el aparato productivo disponga de un abasto en electricidad continuo, estable y a precios competitivos para aumentar su productividad, y por ese medio alentar el máximo desarrollo económico.
- Mejorar la calidad del servicio. Fortalecer la cadena de generación, transmisión, distribución y comercialización, para mejorar la calidad del suministro de energía eléctrica, y ampliar los mecanismos de comunicación y atención a los usuarios del servicio sobre tarifas, facturación y cobranza, fallas de suministro y mecanismos de apoyo para el ahorro de energía.
- Desarrollar tecnologías de generación de bajo costo y bajo impacto ambiental, tales como la cogeneración, de manera obligada por CFE en instalaciones de Pemex.
- Eliminar los tratamientos de privilegio que se dan a plantas de energía renovable, con costos de porteo y respaldo subsidiados.
- Determinar las tarifas en función de costos. Estas deben ser equitativas, sustentadas en criterios técnicos y económicos, formuladas por nivel de tensión y tipo de suministro, y sin favorecer o discriminar a sectores específicos de consumidores, tanto por su actividad, como por su nivel económico o por su situación geográfica.
- Generación con diversificación de fuentes. Es necesario mejorar el equilibrio en el uso de las fuentes de energía para generar electricidad, impulsando la



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

energía solar, la microhidráulica y la biomasa. Establecer cuotas de participación de fuentes renovables de energía para la nueva generación eléctrica, y aplicar mecanismos compensatorios para que éstas compitan efectivamente con las fuentes tradicionales.

- Impulsar la generación distribuida. Resulta de interés nacional, en el contexto del fortalecimiento del desarrollo regional, alentar los procesos de generación distribuida en sus distintas modalidades: cogeneración, autoabastecimiento, pequeña producción, así como de diversas formas descentralizadas de producción de energía eléctrica.
- Reforzar la vinculación de los institutos de investigación con las empresas del sector energético. IIE, ININ e IMP cuentan con un acervo técnico - científico que debe ser empleado a su máxima capacidad para respaldar la mejora continua de las empresas del sector energético, vinculando sus programas de investigación y desarrollo tecnológico de manera más efectiva con la modernización de los procesos de las empresas.
- Uso racional de la energía. Nuestro país carece de una política y/o de un marco legal que promueva y en su caso obligue, al uso racional de los energéticos, sean estos combustibles, derivados de los hidrocarburos o electricidad.

Para el logro de los objetivos antes señalados, la Iniciativa pretende modificar las siguientes disposiciones legales:

1. Ley de Petróleos Mexicanos;
2. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo;
3. Ley Federal de Derechos;
4. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
6. Ley Federal de Entidades Paraestatales;
7. Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos;
8. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica;
9. Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética;
10. Ley General de Deuda Pública;
11. Ley de la Comisión Reguladora de Energía;
12. Ley de Instituciones de Crédito, y
13. Creación de la Ley del Fondo de Excedentes Petroleros.

Partiendo de la premisa de que Pemex es una entidad pública productiva y de manera más precisa, una empresa pública, la Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática lo concibe como un ente económico integrante de la Administración Pública Federal, la cual organiza los factores de la producción a efecto de cumplir con su objeto y el interés general de la Nación en materia energética. Este concepto aplica también a la CFE. Las características operativas, administrativas, económicas, presupuestales, financieras y su autonomía serán establecidas en sus ordenamientos jurídicos.

En este mismo orden de ideas, la propuesta contempla para Pemex diversos mandatos operativos, de autonomía presupuestal, y de gestión y transición energética, a saber:

1. Hacer eficiente la explotación y el aprovechamiento de los hidrocarburos nacionales con sustentabilidad y responsabilidad ambiental.
2. Incorporar mayor valor agregado a sus productos, integrando a la industria, la tecnología y los recursos humanos nacionales.
3. La autonomía presupuestal en Pemex se establece en la propia Ley de Petróleos Mexicanos y se sustrae al control de la Secretaría de Hacienda y



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Crédito Público a través de remover cualquier orden o alusión presupuestal de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

4. Pemex deberá identificar en sus actividades oportunidades de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, así como contribuir al desarrollo, producción y usos de fuentes de energías alternativas para la transición energética. Pemex debe de ser una empresa energética integral y no sólo petrolera como hasta ahora.
5. A Pemex se le da un objetivo prioritario para internacionalizarse. Esto abona en una mayor experiencia industrial, diversificando aplicaciones tecnológicas energéticas y profesionalizando sus recursos humanos para enfrentar los retos presentes y futuros de la empresa pública.

En materia de Gobierno Corporativo, actualmente el Consejo de Administración de Pemex se compone de 15 integrantes: seis representantes del Estado designados por el Ejecutivo Federal; cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, y cuatro Consejeros Profesionales, designados por el Ejecutivos Federal y ratificados por el Senado de la República.

Lo que propone la Iniciativa es una nueva composición del Consejo con nueve integrantes: el Secretario de Energía como representante del Estado y Presidente del Consejo de Administración, nombrado por el Ejecutivo Federal; siete Consejeros Profesionales designados por el Presidente y ratificados por el Senado de la República, y el Director de la CFE; todos con derecho a voz y voto.

Se prescinde de las opiniones de los demás Secretarios de Estado en particular del Secretario de Hacienda y Crédito Público. Los representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana no formarán parte del Consejo de Administración de Pemex.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

El Director General de Pemex será nombrado por el Ejecutivo Federal y ratificado por el Senado de la República.

En relación a la autonomía presupuestal, se establece que el presupuesto de Pemex será remitido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para ser incorporado íntegro al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. De igual forma, los proyectos productivos de Pemex no pasarán por la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dándole autonomía presupuestal a la empresa pública exceptuándola de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo establece que Pemex ejercerá un presupuesto de gasto suficiente y adecuado que le permita operar con eficiencia, eficacia y desarrollarse para atender las necesidades nacionales actuales y futuras, de hidrocarburos, petrolíferos, petroquímicos, buscando en todo momento, oportunidades de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, así como contribuir al desarrollo y uso de fuentes de energías alternativas para la sustitución progresiva de los hidrocarburos.

Para financiar su presupuesto de gasto de inversión, la empresa pública de carácter productivo dispondrá de los recursos propios más los financiamientos que estime necesarios para completar sus inversiones y hayan sido aprobados por el Congreso de la Unión. Asimismo, su régimen impositivo deberá permitirle operar y crecer productiva, financiera y tecnológicamente para garantizar la seguridad energética nacional.

La transformación verdadera de Pemex, pasa inexorablemente por un cambio profundo en su régimen fiscal actual. En 2012, la producción de petróleo crudo por



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

parte de Pemex promedió 2 millones 548 mil barriles por día. El precio promedio de la Mezcla Mexicana de Exportación fue de 101.81 dólares por barril de aceite y las ventas totales tuvieron un máximo histórico de 1 billón 647 mil millones de pesos.

Pero histórico también fue el pago de impuestos, derechos y aprovechamientos que entregó Pemex a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 2012: más de 900 mil millones de pesos. Por cada barril de petróleo crudo vendido en alrededor de 100 dólares, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se quedó con casi 69 dólares por barril.

De otra manera más ilustrativa. Un barril de petróleo crudo contiene aproximadamente 159 litros. Al hacer los cálculos en líquido, resulta que la Secretaría de Hacienda se apropió de facto en 2012 de 107 litros por cada barril de aceite por concepto de impuestos, derechos y aprovechamientos. Esto quiere decir, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se quedó con aproximadamente 273 millones de litros de petróleo por día; casi 2 mil millones de litros por semana y más de 8 mil millones de litros por mes.

La carga fiscal sobre ventas totales en Pemex es de alrededor del 70% si consideramos que PEP contribuye con más del 99 por ciento de los Derechos, Impuesto y Aprovechamientos que paga nuestra empresa petrolera. Todavía más, durante los últimos 12 años, Pemex aportó a la Hacienda Pública más de 7 billones de pesos. Incluso, si se calcula la carga fiscal sobre utilidades o ganancias la cifra es de casi 110% en las últimas dos administraciones gubernamentales.

En suma el confiscatorio régimen fiscal de Pemex en términos de petróleo y del flujo de dinero que entrega la paraestatal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es económicamente irracional, financieramente insostenible y no tiene



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

comparación ni nacional ni internacional; ni en la industria petrolera ni en cualquier otra industria.

La descarga fiscal que se propone para Pemex está en plena concordancia con los requerimientos anuales de inversión pública productiva adicional que necesita. Con base en el Plan de Negocios de la paraestatal, se requieren alrededor de 150 mil millones de pesos adicionales por año (en el último lustro Pemex invirtió 280 mil millones de pesos promedio anual) para hacer frente a los desafíos presentes y futuros. Estos recursos estarían canalizados a exploración y producción de hidrocarburos convencionales y no convencionales; transformación industrial de hidrocarburos; autosuficiencia de insumos petroquímicos y productos derivados; mantenimiento, comercialización, distribución, transportación, almacenamiento, investigación y desarrollo tecnológico, transición energética e internacionalización en nuestra empresa pública.

Para lograr la descarga fiscal de Pemex, la Iniciativa propone modificar la tasa del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos, al pasarla de 71.5 a 62.5 por ciento, una disminución de 9 puntos porcentuales. Sin embargo, y considerando responsablemente el vacío en la finanzas públicas que esta medida genera, se propone hacer un régimen gradual de transición de 5 años, exactamente al término de la actual administración del Gobierno Federal. También se modifica el límite del monto de deducción de costos, gastos e inversiones deducibles por barril de petróleo crudo equivalente al pasar de 6.50 a 8.00 dólares; para el caso gas natural no asociado también se aumenta el límite de 2.70 a 3.00 dólares por cada mil pies cúbicos de la molécula.

La Iniciativa considera que las distintas alternativas que se proponen para descargar fiscalmente a Pemex le darán un recurso adicional de 150 mil millones de pesos que se irán acumulando progresivamente (30 mil millones



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

aproximadamente por año) a lo largo de la presente Administración y se canalizarían exclusivamente a inversión pública productiva en Pemex.

La Iniciativa también propone aumentar el Derecho para la Investigación Científica y Tecnológica de 0.65 a 1% del valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año. De manera automática habrá un beneficio en los ingresos del Instituto Mexicano del Petróleo. De manera conjunta a esta medida, en la Ley de Petróleos Mexicanos se le da la facultad al Consejo de Administración para aprobar como parte integrante del Plan de Negocios y previo dictamen del Comité de Investigación y Desarrollo Tecnológico, el Programa Estratégico Tecnológico y de Formación de Recursos Humanos Especializados, como un elemento habilitador de dicho Plan.

Dentro del fortalecimiento de la arquitectura institucional se encuentran los órganos reguladores; es el caso de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía. En los dos casos, las Comisiones se transforman de organismos desconcentrados a organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios, que gozarán de autonomía de gestión operativa, funcional y de gestión. Esto les dará mayor independencia respecto a las dependencias sujetas de regulación.

Para el caso de los comisionados de la Comisiones Nacional de Hidrocarburos y Reguladora de Energía, éstos serán designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República.

Para el caso específico de la Comisión Nacional de Hidrocarburos se amplían sus facultades en materia de observancia de estándares internacionales de seguridad industrial. Además, se obliga a Pemex para dar todas las facilidades a este ente



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

regulador en materia de supervisión, verificación, vigilancia y en su caso certificar el cumplimiento de sus disposiciones.

La CFE también se define como una empresa pública con fines productivos dotada de autonomía presupuestal y de gestión a través de reformar la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Para garantizar la autonomía presupuestal se propone que sus programas se ajusten a lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Energía. El programa anual de operación será la base para la elaboración del proyecto de presupuesto del organismo.

En cuanto a su estructura administrativa, se propone modificar su Junta de Gobierno. Se propone una composición de nueve integrantes: El Secretario de Energía como representante del Estado y Presidente del Consejo de Administración, nombrado por el Ejecutivo Federal; siete Consejeros Profesionales designados por el Presidente y ratificados por el Senado de la República, y el Director General de Pemex; todo los miembros con voz y voto. Asimismo, la designación que haga el Ejecutivo Federal del Director General de la CFE será ratificada por el Senado de la República.

Se propone que la CFE tenga considerado en su objeto reducir emisiones de gases de efecto invernadero en la generación de energía eléctrica, a través de promover el uso de fuentes de energía renovable y tecnologías limpias, así como impulsar acciones de adaptación y mitigación para enfrentar los efectos adversos del cambio climático en la prestación del servicio público de energía eléctrica. De manera especial se debe promover la cogeneración a gran escala, específicamente en las instalaciones de Pemex, por su aumento en la eficiencia energética global y por su consecuente reducción de emisiones.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

De acuerdo con la Iniciativa, la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética está diseñada para generar un marco regulatorio en el que empresas privadas se hagan cargo de la generación de energía eléctrica a través del aprovechamiento de fuentes de energía renovable. Con esta Ley se dejó abierta la puerta para que grandes capitales privados monopolizaran la producción de electricidad mediante las fuentes de energía renovable. Esto en detrimento de la CFE, así como de pequeños productores de energía. En dicha Ley la CFE se limita a ser un comprador y distribuidor de la energía eléctrica de fuentes de energía renovables producida por privados.

La Iniciativa sostiene que el mayor aprovechamiento de las fuentes de energía renovable ocurre cuando lo realiza el Estado de manera preponderante, y complementada con las actividades de los particulares, sobre todo en materia de auténtico autoabastecimiento, con una política transparente y clara de subsidios a los sectores y grupos sociales más necesitados de éstos, como son el sector social de la economía.

En la Ley de Energías Renovables la Iniciativa propone reformar la actual definición de Generador, para que se refiera sólo a las figuras contempladas en la fracción I del artículo 3º de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, y que es la generación para el autoabastecimiento, la cogeneración o la pequeña producción, y excluyendo a los productores independientes.

La CFE debe invertir y desarrollar su capacidad de generar energía eléctrica de fuentes renovables. Se propone mandar en la Ley de Energías Renovables que en las metas de participación anual de los proyectos autorizados a los generadores, su porcentaje de la capacidad instalada con fuentes de energía renovable no sea mayor al porcentaje de nueva capacidad instalada por la CFE en



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

el mismo periodo, vinculado dicho objetivo al año 2024, cuando se deberá generar electricidad con, por lo menos, un 35% de fuentes de energía limpias. Dicho mandato no considera a los pequeños productores o las empresas de generadores del sector social de la economía generadores de energía eléctrica de fuentes de energía renovables.

En apoyo a lo anterior, con el objetivo de fomentar la pequeña producción de energía eléctrica a través de fuentes renovables, se incorpora de manera explícita en la Ley, que los proyectos de la pequeña producción sean recibidos para su distribución por el Sistema Eléctrico Nacional, además de los proyectos de autoabastecimiento o proyectos de cogeneración de electricidad.

La Iniciativa plantea impulsar la creación de un Instituto Nacional de Energías Renovables que sería un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, sectorizado en la Secretaría de Energía. El Instituto tendrá entre sus principales objetivos, el de coordinar y realizar investigación científica básica y aplicada, de las fuentes de energía renovables, la eficiencia y el ahorro de energía.

Se concluye entonces, que el desarrollo del sector eléctrico mediante las fuentes de energía renovable, debe ser una política del Estado Mexicano, con una visión estratégica claramente definida en la Estrategia Nacional de Energía y demás instrumentos de planeación de la política energética, tanto en el corto, mediano y largo plazo, en la que éste desempeñe un papel protagónico.

También contempla que una parte de los ingresos que se obtengan de la extracción de hidrocarburos se orienten a crear el Fondo para los Excedentes Petroleros, cuyos recursos podrán contribuir a garantizar la estabilidad de los



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

ingresos públicos, y sus rendimientos sólo sean utilizados para financiar a objetivos de largo plazo. Para ello se crea la Ley del Fondo de Excedentes Petroleros.

El Fondo se integrará por las aportaciones que realice Pemex cuando en el año el precio promedio ponderado del barril de petróleo crudo exportado, exceda aquél fijado por el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos de la Federación hasta por un 33%. Los recursos serán administrados en una cuenta del Banco de México y sólo podrán ser utilizados por resolución expresa de la Cámara de Diputados o, en su caso, de la Comisión Permanente, previa solicitud fundada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los recursos del fondo serían destinados para compensar disminuciones inesperadas de los ingresos petroleros; para financiar proyectos prioritarios para el desarrollo de las entidades públicas del sector de hidrocarburos; para financiar proyectos de infraestructura de transporte masivo de personas que contribuyan al ahorro de combustibles y coadyuven a la transición energética nacional. También podrán canalizarse para proyectos que beneficien la salud de los mexicanos, particularmente aquéllos dirigidos a la investigación y al desarrollo científico para abatir las enfermedades y padecimientos que más les afecten.

Finalmente, la organización de Pemex a través de subsidiarias ha aumentado de manera innecesaria los gastos de administración y complicado sin resultados positivos la operación. La actual estructura administrativa de Pemex con cuatro subsidiarias (Pemex Exploración y Producción; Pemex Refinación; Pemex Gas y Petroquímica Básica y Pemex Petroquímica) ha evitado una política de planeación integral en materia petrolera y ha limitado la inversión en refinación, petroquímica, almacenamiento y distribución, dañando severamente a Pemex.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Es por ello que se hace necesario restablecer a Pemex como una industria plenamente integrada, que aproveche las economías de escala, el poder de negociación, la eficiencia en la operación, el control, la seguridad industrial y evitar la multiplicación de funciones. Esto implica desaparecer las subsidiarias que se mantienen desde principio de la década de los noventa para crear un solo Pemex verticalmente reintegrado.

**B.4 Coincidencias y diferencias entre las Iniciativas**

Se puede afirmar que las tres iniciativas son coincidentes en su mayoría en el diagnóstico de la problemática del sector energía. Sobre el particular, las tres iniciativas coinciden y difieren en términos generales en los siguientes temas:

**Diagnóstico y problemática del sector energético**

<b>TEMA</b>	<b>PAN</b>	<b>EJECUTIVO FEDERAL</b>	<b>PRD</b>
<b><i>Industria petrolera</i></b>			
Alta dependencia de las finanzas públicas de los ingresos petroleros.	√	√	√
Agresivo régimen fiscal y estricto control del presupuesto de egresos que impiden a Pemex destinar suficientes recursos para mantener y expandir la infraestructura.	√	√	√
Disminución del nivel de producción de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos por carecer de recursos suficientes para inversión. Los escasos recursos sólo se destinan a lo más rentable (la extracción de crudo) en perjuicio del resto de las actividades productivas.	√	√	√
Pérdida de competitividad del país porque muchas empresas industriales están regresando a Estados Unidos por el abaratamiento del gas natural que ha provocado el "boom" extractivo de lutitas.	√	√	
La declinación de Cantarell obliga a buscar petróleo en aguas profundas y someras, en continente y en yacimientos no convencionales.	√	√	√



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

TEMA	PAN	EJECUTIVO FEDERAL	PRD
México no está aprovechando sus yacimientos de hidrocarburos de lutitas. Su explotación es compleja y no es tan rentable como los campos convencionales.	√	√	
Pemex no tiene el mandato explícito de garantizar la seguridad energética. Su mandato <i>de facto</i> es aportar ingresos al fisco.	√	√	√
La creación de organismos dentro de Pemex hizo que éste diera importancia a la extracción de crudo y ha encarecido sus costos y gastos administrativos.		√	√
Los subsidios a los combustibles no los reciben quienes más los necesitan.			√
<b>Electricidad</b>			
La legislación ambiental obliga a generar una parte importante de la electricidad con fuentes "limpias", mandato que CFE no está en capacidad de cumplir.		√	√
La falta de gas natural encarece los costos a la CFE porque en su lugar tiene que utilizar diésel y combustóleo.	√	√	√
La evolución de la tecnología permite ahora tener plantas muy eficientes, de poco tamaño y de rápida construcción. Esto ha revolucionado a la organización de la industria.	√	√	
La falta de competencia en generación encarece los costos.	√	√	
Las tarifas promedio son más altas que en Estados Unidos, aun considerando los subsidios.	√	√	
El Gobierno Federal no le paga a CFE el subsidio a las tarifas.			√
La baja densidad de la red de transmisión encarece costos e impide interconectar a los generadores de fuentes renovables así como a aquéllos que no se consideran de servicio público.		√	
<b>Organismos</b>			
Ni CFE y ni Pemex operan como empresas "de verdad".	√	√	√
CFE y Pemex no cuentan con autonomía ni financiera, ni presupuestal, ni de gestión. Tienen que pedir permiso para casi "todo".	√	√	√



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

TEMA	PAN	EJECUTIVO FEDERAL	PRD
Los pasivos laborales están ahogando a CFE y a Pemex.	√	√	

No obstante, cabe señalar que aun y cuando el diagnóstico del sector energético es similar, las Iniciativas tienen diferencias respecto a las causas que originaron la problemática del sector. Según se desprende de la lectura de las Iniciativas del Partido Acción Nacional y del Ejecutivo Federal, su diagnóstico sobre dichas causas se circunscribe a lo siguiente:

1. Elevada dependencia de las finanzas públicas de los ingresos petroleros, que por muchos años ha impedido que Pemex y CFE dispongan de recursos suficientes para garantizar la producción de energéticos y mantener en buen estado a la infraestructura.
2. Declinación de los yacimientos baratos y asequibles, lo que obliga a buscar hidrocarburos en aguas profundas, en continente y en fuentes no convencionales.
3. Agotamiento del modelo de organización de la industria eléctrica.

Por otra parte, la Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática considera que las causas son:

1. Elevada dependencia de las finanzas públicas de los ingresos petroleros, que por muchos años ha impedido que Pemex y CFE dispongan de recursos suficientes para garantizar la producción de energéticos.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

2. Política pública centrada en la sobre-explotación de los yacimientos petroleros a fin de atender la fuerte demanda de petróleo de parte de Estados Unidos.
3. Política de abandono del Estado de sus responsabilidades como proveedor de energéticos, que se tradujo en el desmantelamiento de la infraestructura.

Respecto a las propuestas que presentan las iniciativas, la principal diferencia en el nivel jurídico-conceptual, es si los problemas del sector pueden arreglarse mediante una reforma constitucional, o bien, mediante una reforma a la legislación secundaria. A nivel de propuestas, las diferencias se centran en dos ámbitos:

- a. El tipo, la profundidad y el alcance de la participación privada en el sector, y
- b. El tipo, la profundidad y el alcance de la reestructura institucional, financiera, presupuestaria y fiscal que debe darse a Pemex y a CFE.

Las coincidencias y las diferencias de las propuestas concretas se presentan a continuación:

**Diferencias y coincidencias de las propuestas**

TEMA	PAN	EJECUTIVO FEDERAL	PRD
<b><i>Hidrocarburos</i></b>			
Mantener la propiedad y el dominio de los recursos en la Nación.	√	√	√
Crear un fondo que reciba y administre la renta petrolera.	√		√
Se permita la suscripción de contratos para exploración y explotación ligados a resultados.		√	
Se permita el otorgamiento de concesiones para exploración y explotación.	√		
Se mantenga la prohibición vigente para otorgar contratos y concesiones (sólo pueden utilizarse los			√



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

TEMA	PAN	EJECUTIVO FEDERAL	PRD
contratos de servicios y de obras públicas vigentes).			
Mantener sin cambios los artículos 27 y 28 constitucionales.			√
Tasa de reposición de reservas al 100% y una vida promedio de éstas de 10 años cuando menos.			√
Transparentar subsidios.			√
Que el sector social y privado pueda invertir en refinación; procesamiento de gas; petroquímica básica, y transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y petrolíferos. Pemex coexistirá con ellos.	√	√	
Régimen fiscal de derechos en función de cada campo. El nuevo régimen deberá permitir a Pemex disponer 150,000 mdp anuales adicionales después de un periodo de transición.			√
Régimen fiscal acorde con las necesidades de inversión de Pemex.		√	
Pemex tiene derecho a escoger los campos ("ronda cero").	√	√	
<b>Electricidad</b>			
Crear un mercado en el segmento de generación.	√	√	
Introducir la competencia en el segmento de distribución. Se crearían filiales por regiones y CFE podría contratar a privados para que se hagan cargo de la expansión de las redes.	√		
Separar de CFE al segmento del despacho (Cenace).	√	√	
Crear una filial de CFE que se haga cargo de la red de transmisión.	√		
Permitir a CFE que contrate con privados la expansión de la red de transmisión.	√	√	
El servicio público se reduce a los segmentos de transmisión y distribución.		√	
Tarifas de electricidad fijadas con base en costos y criterios técnicos.			√
Impulsar y subsidiar la energía solar, la microhidráulica y la biomasa.			√
Detonar el uso del gas natural para producir	√	√	



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

<b>TEMA</b>	<b>PAN</b>	<b>EJECUTIVO FEDERAL</b>	<b>PRD</b>
electricidad.			
<b><i>Organismos y reguladores</i></b>			
Transformar a la CRE y a la CNH en organismos descentralizados, cuyos miembros pasen por la aprobación del Senado.			√
Dar autonomía constitucional a la CRE y a la CNH.	√		
Dar mayor autonomía a Pemex y a CFE respecto de las autorizaciones de la SHCP.	√	√	
Excluir a Pemex y a CFE de los controles y autorizaciones de la SHCP.			√
Desaparecer los organismos subsidiarios de Pemex.		√	√
Nueva composición del Consejo de Administración de Pemex y CFE con nueve integrantes: el Secretario de Energía como representante del Estado y Presidente del Consejo; siete Consejeros Profesionales designados por el Presidente y ratificados por el Senado de la República, y el Director General de la CFE; todos con derecho a voz y voto. Se prescinde de las opiniones de los demás Secretarios de Estado. Los representantes del Sindicato no formarán parte del Consejo.			√
Nombramiento compartido con el Senado de los Directores Generales de Pemex y CFE.			√
Vincular a los institutos de investigación del sector para que tengan una sola agenda común: IIE, ININ e IMP.			√

## **C. PROBLEMÁTICA DEL SECTOR ENERGÍA**

### **C.1 Diagnóstico de la industria petrolera**

#### ***C.1.1 Exploración y producción de hidrocarburos***

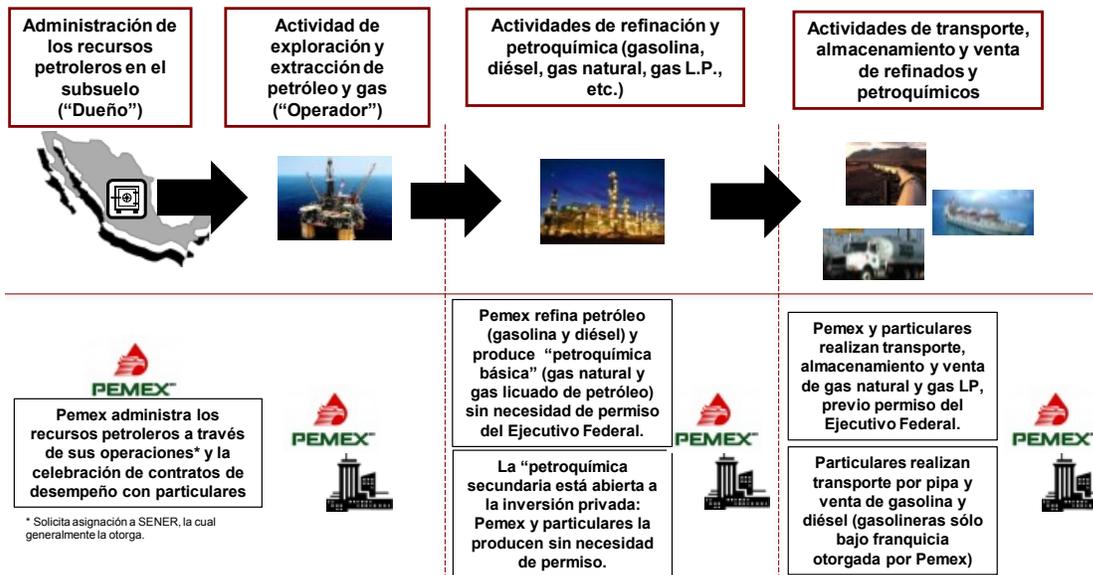
La industria petrolera se conforma por las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos (esencialmente aceite y gas natural) la refinación (mediante la cual se produce una amplia gama de petrolíferos, como las gasolinas, el diésel y el combustóleo, entre otros) y la petroquímica; asimismo, también forman parte de la



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

industria el transporte (terrestre, marino y por ductos), el almacenamiento y la distribución y expendio al público de hidrocarburos, petroquímicos y petrolíferos.

### Funcionamiento del sector hidrocarburos



Fuente: SENER

En lo tocante al segmento de exploración y extracción de hidrocarburos la industria petrolera mexicana tiene dos problemas principales: ha disminuido la producción de crudo y la vida de las reservas, poniendo en riesgo a las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno, así como la seguridad energética de la economía nacional. En relación al gas natural, la producción es insuficiente para cubrir el consumo interno y desde hace varios años constituye un cuello de botella al desarrollo industrial y eléctrico.

De la lectura de las exposiciones de motivos de las tres Iniciativas antes descritas, se concluye que la dependencia de las finanzas públicas respecto de los ingresos de origen petrolero es la razón principal, entre otras, que explica los problemas de la industria. Esa dependencia se refleja en una restricción de recursos para

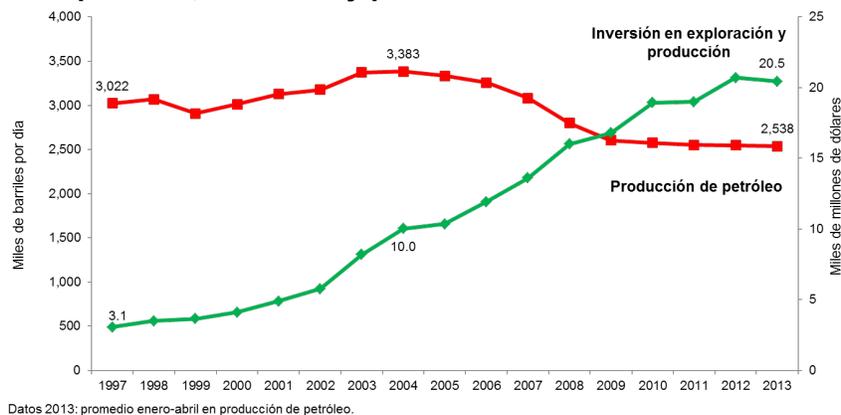


**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

inversión en infraestructura, obligando a Pemex a tener que priorizar los proyectos que aceleran la extracción de crudo, en perjuicio de todos los demás, que aunque son rentables, no tienen comparación con la venta del petróleo. De ahí el rezago y en algunos casos, el abandono que se tiene en materia de refinerías, ductos, terminales de almacenamiento, gas y plantas petroquímicas.

Si bien el Estado ha destinado a Pemex presupuestos de inversión crecientes, aun así éstos han sido insuficientes porque la producción de crudo no ha podido revertir la declinación de los campos maduros, principalmente, de Cantarell. Afortunadamente para las finanzas públicas, la caída en la producción ha sido compensada por altos precios, como se muestra a continuación:

**Producción de petróleo, inversión y precio de la Mezcla Mexicana de Exportación**



**Precio de la Mezcla Mexicana de Exportación**  
(Dólares por barril)

Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Precio	13	10	16	25	19	22	25	31	43	53	61	86	57	72	101	103	103

Fuente: Base de Datos Institucional de Petróleos Mexicanos, junio 2013.

Históricamente, el precio del crudo ha sido mucho más elevado que el del gas natural. Por esta razón, y dada la necesidad de recursos de las finanzas públicas, los proyectos de este tipo no han tenido la misma prioridad. Por eso hay escasez de este energético, que se ha acrecentado en la última década por el aumento de



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

la demanda causada por la reconversión y la construcción a gas natural de plantas de la CFE.

México enfrenta tres desafíos principales para volver a detonar a la industria petrolera, a fin de aumentar el nivel de producción para fortalecer a las finanzas públicas, y garantizar el abasto de energéticos para la economía, a precios competitivos con calidad:

- i) Elevar la capacidad de ejecución de proyectos de Pemex y del Estado;
- ii) Aumentar la capacidad de inversión y cubrir el riesgo económico de la industria, y
- iii) Incrementar la transferencia tecnológica.

***Capacidad de ejecución***

Pemex necesita aumentar su capacidad para ejecutar proyectos, en aguas profundas, en yacimientos no convencionales y en los campos maduros, a fin de acrecentar la vida de las reservas y elevar los niveles de producción para seguir siendo un pilar del desarrollo económico y financiero de México.

Los yacimientos que se encuentran en el Golfo de México, pero en la jurisdicción de los Estados Unidos de América, son similares a los que le corresponden a nuestro país. Si se toma como referente lo que se ha hecho de aquel lado de la frontera, México tendría que hacer algo similar: el nivel de producción en ese país ha alcanzado el nivel de 1 millón de barriles diarios en esa zona para lo cual cada año se han tenido que perforar más de 100 pozos en los últimos años (en el 2012 se perforaron 137 pozos) a cargo de 70 empresas petroleras. A manera de contraste, en 2012, Pemex pudo perforar 6 pozos.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

En lo que respecta a las cuencas no convencionales, y en particular de las "lutitas" que se encuentran en los Estados Unidos, al norte de los estados de Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas (y por ende, con la misma historia geológica) en 2012 se produjeron 700 mil barriles diarios de petróleo y 26,900 millones de pies cúbicos diarios de gas. Para lograr ese nivel de producción se otorgaron 9,100 permisos de perforación de pozos en este tipo de cuencas. Para ello se ha requerido de la participación de 170 empresas. En contrapartida, en México, Pemex ha logrado perforar alrededor de 25 pozos en un año y espera mantener esta cifra en el futuro.

Finalmente, en lo concerniente a los campos maduros, la mayoría de los yacimientos productores de petróleo y gas asociado en el país se encuentran actualmente en etapa de declinación o cerca de iniciar este proceso: de los 369 campos productores, 317 se encuentran en su etapa madura, previo al inicio de la caída de su producción o en declinación. A pesar de ello, en México aún no se cuenta con proyectos de recuperación terciaria o mejorada, mismos que permitirían incrementar el factor de recuperación de petróleo en rangos del 5% al 30%, lo que supondría un aumento en la capacidad de producción.

### ***Capacidad de inversión y riesgo económico***

La producción de hidrocarburos en aguas profundas requiere de fuertes inversiones. Según los datos proporcionados por Pemex y la Secretaría de Energía, cada pozo en este tipo de yacimientos tiene un costo aproximado de entre 150 y 200 millones de dólares. Esto implica que los 137 pozos perforados en 2012 en Estados Unidos, por ejemplo, demandaron una inversión de entre 20,550 y 27,400 millones de dólares, esto sin considerar la infraestructura submarina necesaria. Para dimensionar este monto de inversión debe tenerse presente que



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

el presupuesto total de inversión de PEP para proyectos exploratorios en 2014 asciende a 2,827 millones de dólares.

De ahí que Pemex requeriría 10 veces más recursos de los actuales para alcanzar los niveles de inversión que registra Estados Unidos en las aguas profundas del Golfo de México, a fin de incrementar la producción de crudo en 1 millón de barriles diarios, si fuera el caso.

No debe pasarse por alto, sin embargo, que la probabilidad de éxito comercial en aguas profundas oscila entre el 20% y el 50%, en función del área que se trate. Esto implica que por cada 100 pozos exploratorios se pierden, en promedio, entre 14,000 y 8,750 millones de dólares en pozos secos. De ahí que para lograr compensar tales pérdidas se requiere invertir y diversificar las actividades exploratorias a gran escala para reducir el riesgo, situación que no lo permite la solvencia económica del Estado mexicano: esa agresiva inversión tendría que financiarse, o bien con deuda o eliminando la carga fiscal de Pemex por largos periodos de tiempo.

El negocio de las empresas petroleras en el presente se ha convertido esencialmente en una industria de manejo de riesgos: una empresa que incurra en pérdidas en el Golfo de México (por invertir y no encontrar petróleo en cantidades económicamente rentables) puede compensarlas con ganancias en Indonesia o en el Mar del Norte, y viceversa. Pemex no tiene capacidad para llevar a cabo esa diversificación.

Respecto a los campos no convencionales, el desarrollo de cada pozo en rocas de lutitas tiene un costo aproximado de entre 8 y 10 millones de dólares, que es mucho menor que el que se registra en aguas profundas. Los permisos para perforaciones de este tipo de pozos que se otorgaron en Estados Unidos en 2012



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

(9,100 pozos) representaron por lo mismo inversiones que oscilan entre 50,400 y 63,000 millones de dólares.

Finalmente, en el caso de los campos maduros y abandonados, Pemex enfrenta el desafío de incorporar y desarrollar nuevas tecnologías para aumentar los factores de recuperación.

### ***Transferencia tecnológica***

Tratándose de aguas profundas, la actividad que involucra el mayor desarrollo tecnológico no es la perforación de pozos, sino el diseño y construcción de la infraestructura submarina de producción.

La infraestructura necesaria para poner en producción un campo a más de 2,000 metros de tirante de agua es sumamente especializada. Los desarrollos de cada campo son hechos "a la medida", es decir, diseñados para soportar las condiciones oceanográficas específicas del lugar donde se van a extraer los hidrocarburos. La tecnología se desarrolla por las empresas petroleras y no está a la venta por parte de las empresas de servicios porque no existe una "tecnología única" sino que cuando se habla de "tecnología" en realidad se está hablando de un sistema muy complejo de mecanismos, instrumentos, maquinaria y dispositivos de exploración y extracción que se encuentran patentados por cientos de empresas. El sistema utilizado en aguas profundas del Mar del Norte no es el mismo que se utiliza en las costas de Brasil ni en el Golfo de México. Incluso, dada la magnitud del Golfo de México, se requiere configurar distintos sistemas.

El campo *Great-White*, operado por *Shell* en asociación con *Chevron* y *British Petroleum*, que se localiza cerca de la frontera con México, es la referencia más cercana a lo que se puede encontrar en el área en que Pemex está realizando actividades exploratorias en aguas profundas del lado mexicano. La profundidad



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

de casi 3 mil metros, una de las más significativas a nivel mundial, hizo necesario que *Shell* desarrollara tecnología propia para desarrollar infraestructura submarina que evitara la utilización de múltiples plataformas tradicionales, por la cual se hizo acreedor a diversos premios internacionales de innovación tecnológica.

En lo referente a los campos no convencionales, si bien la tecnología de fractura hidráulica existe desde hace muchos años, el reciente éxito comercial en su aplicación en campos de lutitas se debe a la combinación de pozos horizontales con el diseño del tipo de fractura necesario para cada yacimiento, mediante sofisticados programas geo-mecánicos.

La fractura optimizada de la roca de lutitas en un yacimiento permite liberar el mayor volumen posible de los hidrocarburos contenidos, aumentando significativamente la productividad por pozo.

El éxito en estos yacimientos también se debe al desarrollo de técnicas de gestión en serie, que permiten abatir costos y hacer más eficientes los procesos de producción. La integración de proveedores en la cadena de operación y estructuras livianas de personal, han contribuido también a este éxito. El desafío tecnológico que se tiene actualmente es desarrollar tecnologías de fracturamiento en "seco", es decir, que utilicen poca agua para reducir al mínimo el impacto ambiental.

Finalmente, en lo tocante a campos maduros, el conocimiento y experiencia en el manejo de tecnologías relacionadas con actividades de recuperación mejorada son esenciales para el éxito en el incremento de las reservas y de la producción de aceite en nuestro país.

Los avances tecnológicos recientes en esta materia y su aplicación global han permitido que estas técnicas sean menos costosas y más confiables. Como



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

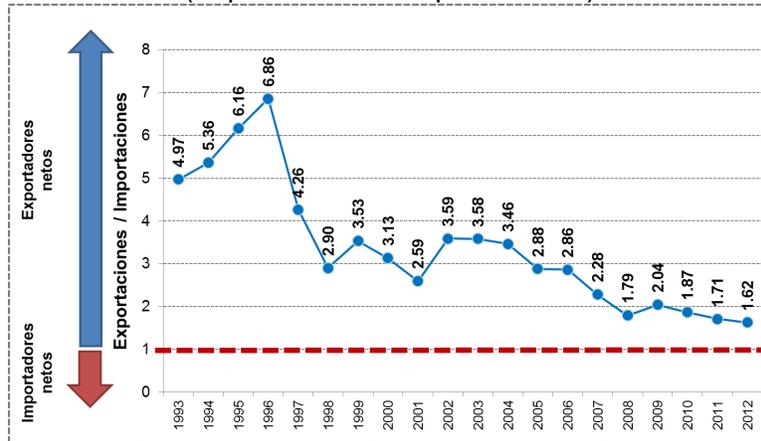
ejemplo, los costos de extracción se han reducido a la mitad desde inicios de los años ochenta a la fecha, además de que cuando logran un nivel de maduración adecuado son más eficientes y representan inversiones de menor riesgo.

No obstante, instrumentar proyectos de recuperación mejorada en los distintos campos maduros del país demanda una capacidad tecnológica y un nivel de capital humano a una escala no disponible en el país. Se tiene esta carencia no por falta de capacidad, sino porque a la fecha, no se han destinado recursos para desarrollar los medios para ello.

### ***C.1.2 Producción y procesamiento de gas, petrolíferos y petroquímicos***

La dependencia de las finanzas públicas de los ingresos petroleros ha limitado la producción de petróleo y de gas, y ha mermado el desarrollo de la industria de transformación de hidrocarburos (refinación de crudo, procesamiento de gas y petroquímica) y de transporte, almacenamiento y distribución de éstos. En virtud de ello, Pemex está obligado además de desarrollar todo tipo de yacimientos de hidrocarburos, a cubrir el abasto nacional de combustibles y petroquímicos. Pero por las limitaciones que tiene, en los últimos años la brecha entre la oferta de energéticos y la demanda nacional se ha incrementado, obligando al país a tener que importar los faltantes.

**Razón del valor de las exportaciones e importaciones de productos petroleros  
(Exportaciones / Importaciones)**



Fuente: CNH con información de Banco de México. Incluye: petróleo, petrolíferos, gas natural y petroquímicos

La gráfica anterior muestra la relación entre el valor de las exportaciones y el valor de las importaciones de hidrocarburos, incluyendo el petróleo, el gas natural, los petrolíferos y los petroquímicos. Como se puede observar, en los noventa el valor de las exportaciones llegó a representar cerca de siete veces el valor de las importaciones. No obstante, en las últimas dos décadas la tendencia ha sido francamente decreciente; misma que, de no revertirse llevaría a México a ser un importador neto de hidrocarburos en los próximos años.

Además de la disminución en la producción de petróleo, que cayó 26% de 2004 a mayo de 2013, el deterioro de la balanza comercial de hidrocarburos se explica por las crecientes importaciones de gasolinas, gas natural y petroquímicos.

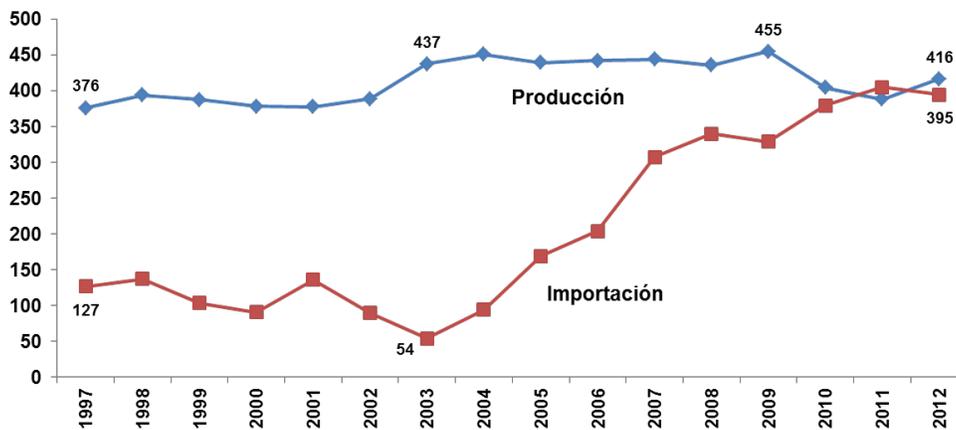
En materia de productos refinados, las instalaciones de Pemex tienen reducidos niveles de eficiencia operativa y márgenes de rentabilidad negativos. En el contexto internacional de países productores de petróleo, es evidente que la capacidad de refinación de México, en relación a su producción petrolera, es sumamente limitada. Si se considera que de la producción diaria en nuestro país que alcanza los 2.51 millones de barriles de petróleo crudo, sólo se refinan 1.2



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

millones de barriles al día, es posible dimensionar la magnitud del déficit que se presenta en esta actividad. En consecuencia, mientras que en 1997 las importaciones de gasolinas representaban el 25% de lo que consumían los mexicanos, para 2012 alcanzaron el 49%.

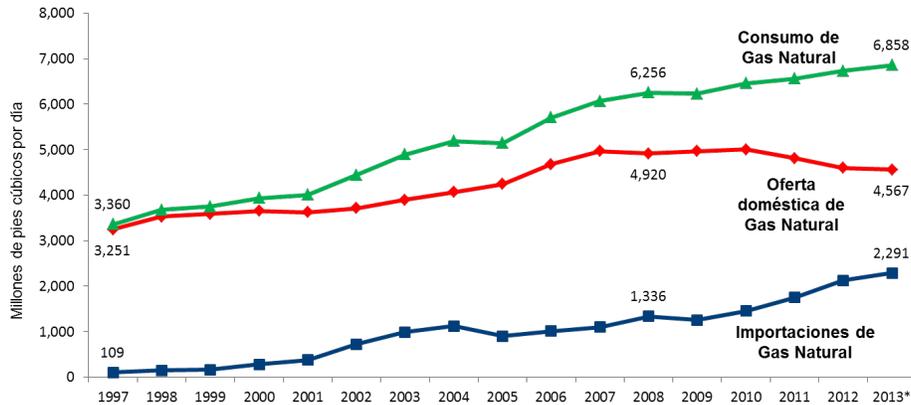
**Producción e Importación de Gasolinas**  
(Miles de barriles diarios)



Fuente: Sistema de Información Energética de la SENER.

Con relación a la producción de gas natural, existe una diferencia considerable entre el crecimiento de la oferta y de la demanda. Entre 2008 y 2012, la producción doméstica disminuyó un 7%, al tiempo que el consumo nacional aumentó en 9%. Esta brecha debió ser cubierta a través de importaciones, por lo que se registró un incremento considerable de las mismas. En un periodo de 15 años, comprendido entre 1997 y 2012, la proporción de gas importado para el consumo interno pasó del 3% al 33% del total nacional.

### Consumo, oferta e importaciones de Gas Natural



\*Datos promedio enero-abril 2013

Precio de gas natural Henry Hub  
(Dólares por millón de unidades térmicas británicas)

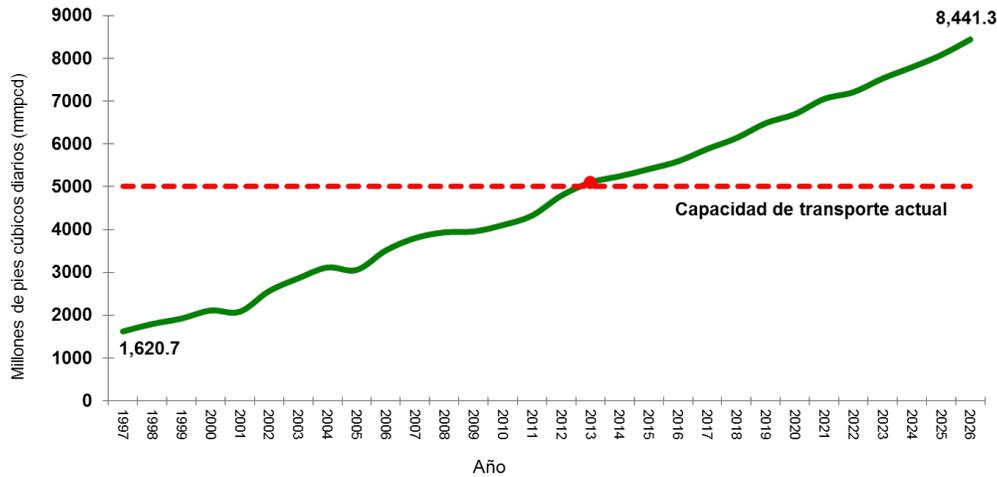
Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Precio	2.53	2.08	2.27	4.23	4.07	3.33	5.63	5.85	8.79	6.76	6.95	8.85	3.89	4.39	4.01	2.83	3.65

Fuentes: Comisión Nacional de Hidrocarburos, "Análisis prospectivo del gas natural en México," 2013; Agencia Internacional de Energía, 2013.

Los problemas relacionados con el gas natural no se concentran únicamente en su producción. La distribución también se ha visto seriamente afectada como resultado de la insuficiente capacidad del Sistema Nacional de Gasoductos que no ha podido expandirse como se necesita.

Al 31 de diciembre de 2012 se contaba con una red de 11,131 kilómetros de gasoductos, lo que representaba una capacidad para transportar aproximadamente 5,000 millones de pies cúbicos diarios. De 1995 a la fecha, la extensión de la red de gasoductos en México se ha incrementado solamente en 18.3% (1,789 kilómetros). Es decir, cerca de un punto porcentual por año, lo que ha sido insuficiente para el país. En noviembre de 2012, el Sistema alcanzó su tope máximo de transporte, resultando en la limitación del volumen de importaciones a través de ductos y, como consecuencia, se generó un déficit. Durante 2012 y lo que va del 2013, se han generado 35 alertas críticas, las cuales representan racionamiento en el consumo de gas natural, en perjuicio del crecimiento y el empleo.

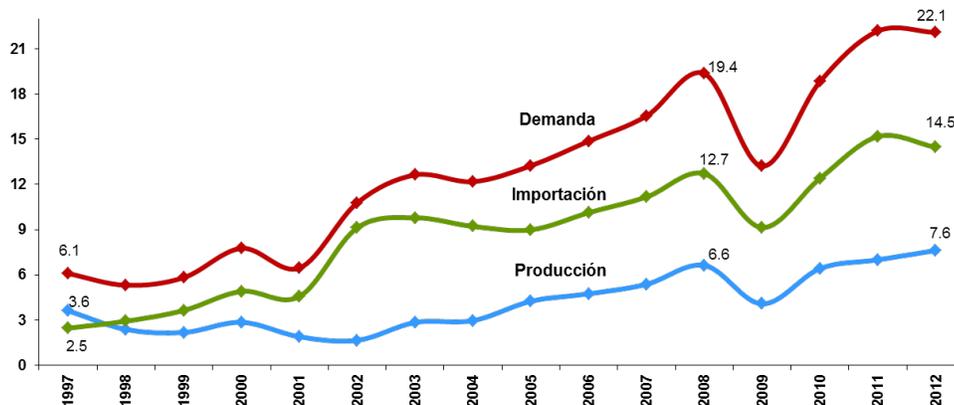
### Demanda y capacidad de transporte de Gas Natural



Fuente: Prospectiva del Mercado de Gas Natural 2012-2026 y Petróleos Mexicanos.

Por su parte, en la industria petroquímica las importaciones netas casi representan el doble de la producción local. El 65% de los petroquímicos que se consumen a nivel nacional proviene del extranjero. La proporción se ha incrementado en 6 puntos porcentuales en los últimos 15 años.

### Producción<sup>1/</sup>, importaciones netas<sup>2/</sup> y demanda<sup>3/</sup> de petroquímicos en México (Miles de millones de dólares)

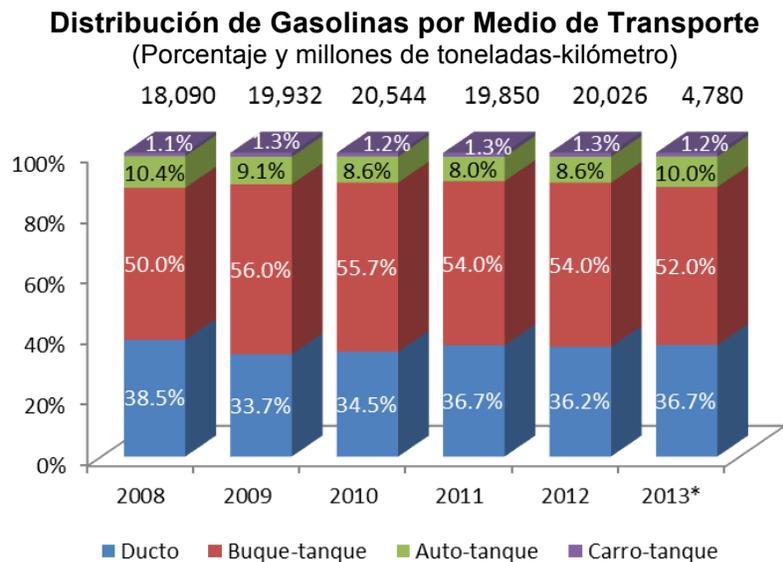




**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

- 1/ No incluye el producto denominado "residuo largo" (fracción pesada de la planta despuntadora de crudo ubicada en el Complejo Petroquímico Cangrejera, actualmente fuera de operación) para los años 2007 a 2009.
  - 2/ Calculado como la diferencia entre las importaciones y las exportaciones para un año en particular.
  - 3/ Consumo aparente nacional (producción más importaciones menos exportaciones) incluyendo únicamente la producción de Pemex-Petroquímica y cifras totales de comercio exterior de petroquímicos proporcionadas por Banco de México.
  - 4/ En 2012 el volumen de producción de la cadena de aromáticos resultó deficitario en 1 millón 787 mil toneladas en relación al año anterior y 1 millón 784 mil toneladas de aromáticos, otros productos y petrolíferos respecto al Programa Operativo Anual (POA), debido a que durante este período enero-diciembre, el tren de aromáticos y las plantas preparadoras de carga permanecieron fuera de operación por realizarse los trabajos de integración de la planta CCR.
- Fuente: SENER, con datos de Pemex-Petroquímica y Banco de México. Para todos los casos, se utilizó el tipo de cambio promedio FIX anual de la serie histórica del Banco de México 1997-2012.

El transporte de productos petroquímicos también representa un grave problema para Pemex. La falta de infraestructura implica que las gasolinas y otros petroquímicos sean transportados de manera poco eficiente y con un costo elevado. Por ejemplo, el uso de carro-tanques y auto-tanques resulta 6 y 13.5 veces, respectivamente, más costoso que el uso de ductos. Entre 2008 y 2013, en promedio, 10% del volumen de distribución total anual se transportó por estos medios.



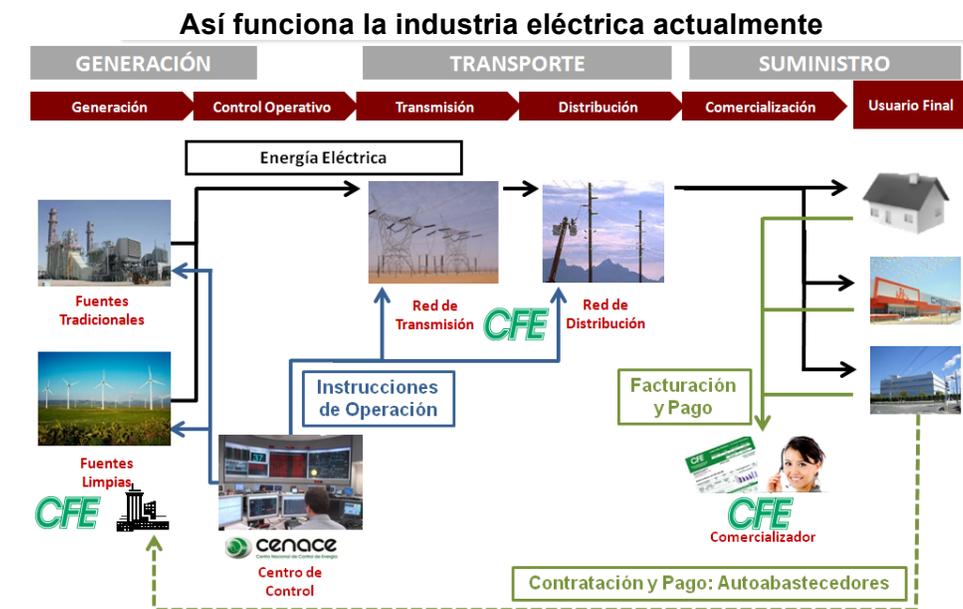
Fuente: Petróleos Mexicanos – Sistema de Información Energética.

En resumen, puede afirmarse, con base en los diagnósticos hechos por las Iniciativas que hoy se dictaminan y en las consideraciones e informes de Pemex y de la Secretaría de Energía, que en los últimos 20 años, las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno han extraído de la industria petrolera la mayor parte de los recursos que ha sido posible obtener de ésta, en perjuicio no sólo de la capacidad productiva sino de la seguridad energética nacional y del buen funcionamiento de la industria.

## C.2. Diagnóstico de la industria eléctrica

### C.2.1. Situación actual de la industria eléctrica

La industria eléctrica en México se conforma por las actividades de generación, control operativo, transmisión, distribución y comercialización. Salvo bajo algunos esquemas claramente definidos en generación de energía eléctrica, toda la industria es conducida y operada por la CFE.



Fuente: SENER.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

Los principales problemas de la industria, pueden resumirse en lo siguiente:

- a) Falta de competitividad de las tarifas eléctricas.
- b) Situación financiera de la CFE.
- c) Limitaciones y costos en la generación de energía eléctrica.
- d) Limitaciones en la transmisión y distribución de energía eléctrica.
- e) Conflictos de interés en el Sistema Eléctrico Nacional.
- f) Limitaciones en la transición energética.

***Falta de competitividad de las tarifas eléctricas***

El costo de la electricidad que enfrentan los consumidores comerciales, industriales y de servicios en México es elevado y no es competitivo a nivel internacional. Una comparación con Estados Unidos con cuyas empresas competimos directamente para obtener inversiones y vender nuestros productos, muestra que, en promedio, las tarifas, aun subsidiadas, son 25% más altas que las de dicho país.

Respecto de las tarifas residenciales subsidiadas en el primer trimestre de 2013, las tarifas de la CFE fueron 24% menores a las equivalentes en Estados Unidos, pero ello es resultado de un sacrificio de las finanzas públicas. El monto del subsidio total asignado en el primer semestre de 2013 fue cercano al 0.75% del Producto Interno Bruto en el mismo periodo. Aún subsidiado, el costo de la electricidad representa un porcentaje importante de la economía familiar.

La baja competitividad de las tarifas eléctricas constituye un freno a la economía mexicana porque las empresas tienen que cubrir costos mayores que sus competidoras. El suministro de electricidad a precios más accesibles incrementaría el ingreso disponible de las familias mexicanas, y aumentaría la



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

productividad del sector industrial y particularmente de las pequeñas y medianas empresas generando más empleo.

### ***Situación financiera de la Comisión Federal de Electricidad***

En el año 2012, la CFE presentó un déficit financiero de 77 mil millones de pesos, del cual la CFE absorbió 33.4 mil millones de pesos mediante decrementos de su patrimonio. Asimismo, en los primeros seis meses de 2013, el patrimonio de la empresa disminuyó en 35 mil millones de pesos, cifra superior a toda la disminución de 2012.

De continuar la tendencia actual, el patrimonio neto de la empresa será negativo a partir del año 2014 y es previsible que, en ausencia de la reforma, continuaría deteriorándose.

La situación de lo anterior obedece a que el Gobierno Federal no le paga en efectivo a la CFE el monto del subsidio a las tarifas, porque a su vez, CFE le debe pagar a éste la contribución prevista en el artículo 46 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en la forma de un aprovechamiento. Es decir, las finanzas públicas no reciben la recaudación del aprovechamiento pero tampoco erogan el subsidio, teniendo como resultado que la CFE absorba en los hechos el subsidio.

Es decir, el régimen fiscal de CFE está impidiendo que el organismo cuente con suficientes recursos para mantener una adecuada expansión de la infraestructura.

### ***Limitaciones y costos en la generación de energía eléctrica***

Actualmente, México cuenta con una capacidad efectiva de 63 Gigawatts. De dicha capacidad, cerca del 64% es operada por la CFE, y el 36% restante por particulares bajo los esquemas de Productor Independiente de Energía Eléctrica



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

(PIE), autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, exportación, y usos propios.<sup>1</sup>

La reforma de 1992 permitió la participación privada bajo ciertos esquemas claramente definidos, destacando la producción independiente, el autoabastecimiento y la cogeneración. No obstante, esta apertura resultó limitada, al circunscribir la venta del flujo eléctrico de los productores independientes a la CFE, y al no contemplar un mecanismo eficiente para despachar los excedentes de los autoabastecedores.

La apertura a la participación privada en la generación eléctrica ha contribuido parcialmente a satisfacer la creciente demanda de electricidad y a ofrecer mejores tarifas a algunos grandes consumidores en México. La participación de generadores privados con contrato de CFE se enfrenta a las limitaciones presupuestales del organismo.

Ante la dificultad de colocar excedentes con la CFE, solamente aquellos consumidores que cuentan con la escala suficiente para aprovechar toda la energía eléctrica generada por sus plantas, pueden recibir los beneficios de un bajo costo de generación.

Este esquema se está agotando porque los beneficios no están siendo distribuidos a toda la sociedad. Los únicos que se benefician son los grandes consumidores.

En adición a lo anterior, la falta de gas natural ha obligado a la CFE a tener que utilizar combustóleo y diésel para sus plantas, que son mucho más caros, sin

---

<sup>1</sup> La reforma de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1992 concibió cinco esquemas de producción por particulares: Productor Independiente de Energía Eléctrica (PIE), autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, y exportación e importación. Anteriormente, se otorgaron permisos de generación para usos propios continuos.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

mencionar que el precio del gas natural que tiene que pagar es más alto que lo que pagaría si Pemex produjera suficiente gas.

CFE necesita el gas natural porque a partir de los años noventa, incrementó significativamente la generación eléctrica a base de tecnologías de ciclos combinados que usan este combustible, que resultan entre cuatro y seis veces más baratos y tienen menor impacto ambiental que el combustóleo y el diesel.<sup>2</sup>

***Limitaciones en la transmisión y distribución de energía eléctrica***

Un rezago significativo en el sector es la falta de inversión en la red nacional de transmisión eléctrica. Dicha insuficiencia se debe en parte a una planeación que no ha tomado en cuenta la generación privada en sus modalidades que no se consideran servicio público, ni las posibilidades de las regiones con alto potencial en energías renovables.

Actualmente, el 47% de las líneas de transmisión de CFE tiene más de 30 años de antigüedad y únicamente el 8% han sido construidas en los últimos 5 años.

La CFE tiene programada una expansión del 1.1% anual de la red de transmisión entre 2013 y 2026. Este programa de expansión requerirá una inversión del orden de 244 mil millones de pesos incluyendo las redes de subtransmisión; sin embargo, no será suficiente para atender el crecimiento esperado de la demanda de electricidad en el país de 4.1% anual para el mismo periodo.

---

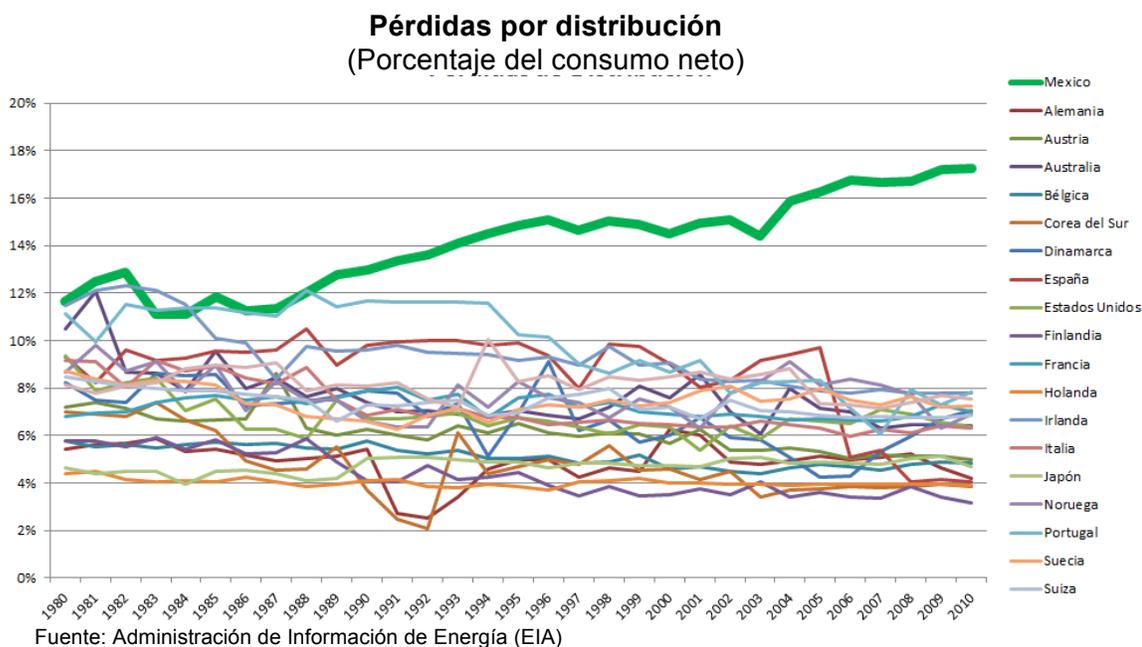
<sup>2</sup> Adicionalmente, el desabasto de gas natural en el mercado interno ha obligado a la CFE a sustituir gas natural por combustóleo. Esto ha tenido un impacto financiero de 18.9 miles de millones de pesos en 2012 y de 8.4 miles de millones de pesos en el primer cuatrimestre de 2013.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Para dar acceso a transmisión a los nuevos proyectos de energías limpias, así como a los excedentes de los esquemas que no son servicio público, es necesario que la red de transmisión se expanda por encima del crecimiento de la demanda.

En materia de distribución, la siguiente gráfica muestra que las pérdidas de la CFE han aumentado, al pasar de 12% de energía no cobrada en 1980 a 17% en 2010, expresadas como porcentaje del consumo neto. En el mismo periodo, la cifra correspondiente en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se ha reducido, pasando de un rango entre 5% y 12% en 1980 a un rango entre 3% y 8% en el año 2010.



En 2012, las pérdidas por concepto de distribución en México alcanzaron el 15.3%. Sumando las pérdidas de distribución con las pérdidas de comercialización (facturación y cobro), un total de 21.28% de la energía generada y adquirida por CFE no se cobró.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

### ***Conflictos de interés en el Sistema Eléctrico Nacional***

Actualmente el Centro Nacional de Control Eléctrico (CENACE), que se encuentra dentro de la estructura orgánica de la CFE, es la entidad encargada del despacho eléctrico en México.

Uno de los problemas que enfrenta el modelo institucional vigente es que las reglas de despacho estipulan que debe darse prioridad a las plantas que tienen los costos de generación más bajos, pero a la vez, están excluidos de vender sus excedentes a los autoabastecedores y cogeneradores. Esta condición resulta en detrimento del uso de las plantas más eficientes y más baratas puesto que quienes operan tales plantas, podrían colocar en el sistema eléctrico nacional su electricidad a costos menores que las plantas que actualmente se despachan, lo cual se reflejaría en menores tarifas finales a los consumidores.

Asimismo, la CFE establece las condiciones para dar acceso a la interconexión física de las nuevas centrales eléctricas a la red de transmisión eléctrica. En las mejores prácticas internacionales, esta función se lleva a cabo por el operador independiente del sistema, para evitar el conflicto de interés que surge cuando la empresa que otorga el acceso a la red es al mismo tiempo el competidor de las empresas de generación que solicitan dicho acceso.

Tampoco existen estándares claros para preservar la integridad y estabilidad de la red, y se cuenta con poca transparencia respecto a los indicadores de confiabilidad reportados, lo cual le resta certidumbre operativa al sistema eléctrico en su conjunto. En las mejores prácticas de la industria, un organismo independiente establece y vigila el cumplimiento de los estándares de confiabilidad del sistema.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

### ***Limitaciones en la transición energética***

En 2012, el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Cambio Climático, en la cual el país establece como meta la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en 30% para el año 2020 y 50% para el 2050, en relación con la línea base de emisiones del año 2000. En dicha Ley se establece que al menos 35% de la generación eléctrica del país deberá provenir de fuentes limpias para 2024. El porcentaje de 35% corresponde a lo dispuesto en la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y Financiamiento de la Transición Energética, que requiere metas de 35% energías no-fósiles en la generación eléctrica para el año 2024, subiendo a 40% en 2035 y 50% en 2050.

La participación de energías no-fósiles en la generación para el servicio público fue apenas de 18.3% de la energía generada en 2012, por lo que se requieren de grandes inversiones para diversificar la matriz energética e incrementar la capacidad instalada de generación en México.

En 2012, China, Estados Unidos y la India contaban con una capacidad instalada de generación a base de energías renovables (sin incluir hidroeléctricas) de 90, 86 y 24 Gigawatts respectivamente, mientras que México apenas contaba con 2.4 Gigawatts. Esto se debe en parte a que la estructura actual de la industria no promueve la adopción a gran escala de las energías renovables. El modelo institucional no tiene la flexibilidad necesaria para integrar de manera eficiente las energías renovables, ya que el acceso a la red de transmisión para nuevas plantas es limitado.

## **C.3 El futuro del sector energético**

### **C.3.1 Prospectiva del petróleo**



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Cualquier economía necesita de energía para moverse. Porque México ha experimentado tasas bajas de crecimiento económico en las últimas décadas, la demanda de energía ha sido inferior a la oferta, motivo por el cual no hemos tenido problemas de abasto importantes (los problemas de abasto que tenemos se explican por la falta de inversión en infraestructura, no por falta de recursos naturales). De ahí que la política de energía ha consistido esencialmente en exportar el recurso natural para monetizarlo y así apuntalar a las finanzas públicas. Este modelo está en crisis como ha quedado de manifiesto.

Hablar sobre el futuro del petróleo es arriesgado para la mayoría de los expertos. A corto plazo algunos investigadores piensan que su precio bajará. De hecho, el pronóstico de la EIA (Asociación Internacional de Energía, por sus siglas en inglés) supone una ligera disminución en los próximos años después del incremento constante que éste ha experimentado en los últimos 10 años.

En los últimos 30 años, el precio del petróleo se ha caracterizado por grandes fluctuaciones, así que no es de extrañar que éste eventualmente baje de precio, incluso, de una manera drástica. Sin embargo, el desafío está en prever cuál será el precio a mediano y largo plazos. Para algunos autores los precios responden a la demanda; la demanda a su vez está siendo empujada por China, India y varias economías emergentes sin que se avizore que esta situación vaya a cambiar en los próximos 20 o 30 años. Otros, por el contrario, consideran que el precio será dominado por la oferta de aquellos países que poseen la mayor parte de las reservas.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Véase ALQUIST, R., KILIAN, L. AND VIGSUFFON, R., (2011), "Forecasting the oil price", WP BENES, J. ET AL (2012), The future of oil: geology versus technology, WP/12/109 HAMILTON, J., (2009), "Causes and consequences of the oil shock of 2007-2008, Brookings Papers on Economic Activity, 215-261. Asimismo, GASS, ED., Oil and Gas Supply modeling, Special Publication 631, Washington, National Bureau of Standards, PP. 16-141. KILIAN, L., (2009), "Not all price shocks are alike: disentangling demand and supply shocks in the crude oil market ", American Economic Review, 99(3), 1053-1061.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Sobre el futuro del petróleo, el geofísico M. King Hubbert, propuso una teoría, denominada como "teoría del pico de Hubbert", a la que se le conoce también como la teoría del "cenit del petróleo", del "petróleo pico" o del "agotamiento del petróleo". Esta teoría versa sobre la tasa de agotamiento a largo plazo del petróleo, así como de otros combustibles fósiles. Predice que la producción mundial de petróleo llegará a su cenit<sup>4</sup> y después declinará tan rápido como creció, resaltando el hecho de que el factor limitador de la extracción de petróleo es la energía requerida y no su costo económico. Es decir: según esta teoría, el mundo abandonará a la industria petrolera cuando para extraer un barril de petróleo del subsuelo se tenga que emplear una cantidad de energía mayor a la que se obtiene por dicho barril.

Aun siendo controvertida, la teoría es generalmente aceptada entre la comunidad científica y la industria petrolera, pero el debate no se centra en si existirá un pico del petróleo, algo que se da por hecho, sino en cuándo ocurrirá, pues es un hecho evidente que el petróleo se acabará en el futuro al ser un recurso no renovable.

Al estarse agotando los campos actuales, cuyos costos de extracción (económicos y energéticos) son relativamente baratos, la industria está moviéndose hacia el petróleo de mayor costo (fuentes no convencionales y aguas profundas) lo cual explica por qué el precio de cada barril se ha incrementado en términos generales en la última década. Pero este aumento abarata en términos relativos a otras fuentes de energía alternativas. En virtud de que el precio del petróleo previsiblemente seguirá aumentando, se espera que las fuentes alternas sigan bajando de precio en relación a éste, empujadas además por el desarrollo científico y tecnológico que abarata su costo de producción y por exigencias ambientales más estrictas.

---

<sup>4</sup> Algunos autores fijan a dicho cenit en 2007, otros en 2010 y otros más que ocurrirá de aquí al 2020.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

Así, es previsible que en un futuro las energías renovables alcancen al petróleo e incluso, se vuelvan más baratas lo cual haría que éste deje de ser una fuente valiosa de energía para la mayoría de las actividades económicas. La fecha de cuándo ocurrirá es incierta porque existen múltiples variables en juego tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda, que dificultan la elaboración de un pronóstico exacto, pero el consenso de los expertos es que esta igualación de precios no ocurrirá antes de 25 a 30 años.

Aun cuando el petróleo llegue a perder parte importante de su valor como insumo energético, principalmente para el transporte y la electricidad, éste seguirá siendo importante por un tiempo indeterminado como insumo químico y petroquímico, y como combustible de motores, pero a baja escala.

Por lo anterior, la política energética de México enfrenta el desafío de hacer una planeación racional e inteligente que logre conciliar varios intereses, algunos de ellos encontrados:

- Utilizar a la industria petrolera como instrumento para el desarrollo industrial y regional mediante la creación de cadenas productivas ligadas a aquélla.
- Hacer un uso racional de las energías fósiles para reducir la cantidad de emisiones efecto invernadero.
- Monetizar el recurso natural para invertirlo en el desarrollo.
- Garantizar la suficiencia energética que requerirá el crecimiento económico y el aumento en el nivel de bienestar de la población.

### ***C.3.2 El futuro de los organismos del sector***

Pemex y CFE son baluartes del desarrollo nacional. Así fueron concebidos por el General Lázaro Cárdenas, quien tuvo la visión de que el Estado se hiciera cargo



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

de manera directa de la provisión de energéticos para que éstos llegaran a todos los rincones del país, y no sólo a las grandes ciudades.

En el presente, ambos organismos se encuentran en una situación financiera crítica por sus respectivos regímenes fiscales, que a su vez, fueron aprobados por el Congreso de la Unión para fortalecer a las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno. En el caso de Pemex, el régimen de derechos apenas le deja recursos suficientes para mantener el ritmo de extracción de crudo, porque es la vía más rápida como la Nación recupera para sí la renta petrolera, a costa de sub invertir en el resto de las demás actividades de la industria. La situación de CFE es similar: el Estado le cobra un aprovechamiento para no pagarle el subsidio a las tarifas, situación que está reflejándose en cuantiosas pérdidas patrimoniales; en adición, la falta de gas natural por parte de Pemex provoca que tenga que recurrir a otros energéticos de mayor precio, lo cual incrementa el monto del subsidio (porque las tarifas al sector residencial están controladas y CFE no puede determinarlas libremente).

Asimismo, ambos organismos son controlados por el lado del gasto público, obligándolos a posponer o a diferir sus proyectos de infraestructura y limitándoles el monto de la deuda que pueden suscribir para mantener el nivel de endeudamiento del Gobierno de México en niveles que no comprometan la estabilidad macroeconómica.

Los controles sobre sus ingresos, gastos, inversiones y deuda que el fisco, el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados ejercen sobre ambos organismos impiden que éstos actúen con base en criterios empresariales de eficiencia y productividad, pues los incentivos están enfocados para otorgar al erario la mayor renta petrolera inmediata posible (en el caso de Pemex) y costarle a las finanzas públicas el menor subsidio posible (en el caso de la CFE).



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Las decisiones importantes de los organismos están condicionadas a lo que posteriormente determine la autoridad fiscal y a lo que el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados hayan determinado en el marco jurídico, esencialmente, en las disposiciones fiscales, de gasto público, de entidades paraestatales, de deuda y en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, las operaciones productivas, financieras y contractuales de Pemex y CFE son proclives a actos de corrupción.

Todos los controles legales, presupuestarios y administrativos que existen sobre los organismos están impidiendo que éstos tengan un desempeño productivo y financiero parecido al que tienen empresas similares internacionales, y también reducen la velocidad de ejecución de los proyectos de infraestructura.

Por lo anterior, la reforma al sector energético tiene el desafío de darles un marco institucional que facilite la toma de decisiones para que aumente la capacidad y la velocidad de ejecución de proyectos, los índices de productividad y la rentabilidad. Asimismo, la reforma que aquí se dictamina debe establecer un mejor tipo de control, de fiscalización y una nueva relación institucional con los Poderes Ejecutivo y Legislativo para que los organismos alcancen un mejor desempeño y se garantice una operación transparente, eficiente y honrada.

#### **C.4 Conclusiones de los diagnósticos de las Iniciativas**

Con base en los diagnósticos presentados por las Iniciativas y en las consideraciones de las autoridades del sector, las Comisiones Dictaminadoras concluyen que la reforma al sector de la energía en México tiene problemas y desafíos que enfrentar en el presente, y a mediano y largo plazos. El más importante es el régimen fiscal del sector energético, que tiene como repercusión principal a las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno. Además, a corto plazo, la reforma debe atender la siguiente problemática:



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

1. Aumentar la velocidad de ejecución de los proyectos de infraestructura de Pemex y CFE. Para ello, se requiere darles un marco institucional adecuado y reducirles la carga fiscal, y
2. Estudiar las opciones de participación de la iniciativa privada para reforzar la velocidad de ejecución de los proyectos de infraestructura y compensar el riesgo de las inversiones.

A mediano y largo plazos, la reforma tiene los siguientes desafíos:

1. Determinar la velocidad adecuada de extracción de los hidrocarburos para lograr dos fines: a) seguir apuntalando a las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno a efecto de que el Estado tenga suficientes recursos para el desarrollo nacional, y b) garantizar la suficiencia energética de la economía nacional, más aun, en un contexto de crecimiento económico acelerado.
2. Usar a la industria petrolera y eléctrica como herramientas para el desarrollo industrial del país.
3. Promover un consumo racional de combustibles para contribuir a resolver el problema del cambio climático.
4. Abaratar el costo de la energía eléctrica.

## **D. CONCLUSIONES DE LOS FOROS Y LAS CONSULTAS EFECTUADAS**

### **D.1 Opiniones de especialistas, organizaciones e instituciones gubernamentales**

A efecto de normar el criterio de las Comisiones Dictaminadoras, se procedió a consultar a expertos, especialistas y a los actores involucrados en varios foros y reuniones de trabajo. Las Comisiones Unidas efectuaron diversos foros en el



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

periodo del 27 de septiembre al 24 de octubre de este año. Las principales posturas y propuestas que se presentaron fueron:

- Es muy posible que en un plazo de 10 a 20 años ocurran cambios tecnológicos muy importantes que permitan aprovechar mejor las fuentes de energía distintas a los hidrocarburos.
- Por ahora el mejor combustible fósil en términos de cuidado al medio ambiente es el gas natural.
- Tenemos que buscar mercados para colocar el crudo mexicano, pues se espera que en el futuro Estados Unidos sea autosuficiente.
- La realidad financiera del erario público muestra que aun cuando se desea reducir la carga fiscal a Pemex, difícilmente dicha reducción sería significativa para que el organismo esté en posibilidad de enfrentar todos los desafíos del país: para sustituir los ingresos que aporta tendrían que aumentar los impuestos, recortar el gasto y aumentar la eficiencia gubernamental más allá de lo racional y políticamente posible. Por lo tanto, tendríamos que endeudar al país.
- La Secretaría de Energía y no Pemex debe centralizar la información geológica del país.
- Se debe institucionalizar el destino de la renta petrolera para que ésta no se dilapide irresponsablemente.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

- Darle a la CRE la facultad de determinar la política de precios de los combustibles y petroquímicos.
- Desaparecer los organismos de Pemex y crear dos divisiones productivas. Una encargada de la exploración y extracción de hidrocarburos y otra de su procesamiento y refinación.
- Incorporar el régimen de concesiones para "privatizar" el riesgo financiero. La concesión además es la figura del derecho administrativo mediante la cual el concesionario realiza una actividad por cuenta y orden del Estado, y los bienes se mantienen como bienes del dominio público directo. Es además una figura transparente, más clara y que le da mayor certeza y seguridad jurídica a los potenciales licitantes para obtener una concesión.
- No degradar a las actividades de la industria petrolera a la categoría de "áreas prioritarias" y en cambio, mantenerlas como "áreas estratégicas".
- Cambiar el sistema de precios de los combustibles para que éstos reflejen la oferta y la demanda, y los incentivos de las políticas públicas en materia de racionalidad del consumo y preservación del medio ambiente.
- De las reformas a la industria petrolera, la que urge es la del gas, para erradicar las "alertas críticas" que causan muchas pérdidas a las empresas.
- Los contratos de utilidad compartida son mejores que los contratos "puros" vigentes (de servicios y de obras públicas) para fortalecer la capacidad de ejecución de proyectos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que su administración es costosa, por lo cual la Nación no debería circunscribirse



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

sólo a éstos. Lo recomendable es tener un abanico más amplio de instrumentos jurídicos para que el Estado mexicano tenga flexibilidad contractual.

- Es importante que la legislación distinga con claridad los mandatos y las atribuciones del operador, del regulador y del representante de los intereses de la Nación.
- La desventaja de los contratos de utilidad compartida y de producción compartida es la cláusula de pago de costos e inversiones. El incentivo de las empresas es inflarlos, para evitarlo, el Estado tiene que establecer una infraestructura administrativa muy grande para contabilizarlos y controlarlos. Aun así, muchos de estos contratos terminan en tribunales. La contabilización de los costos también se presta a corrupción.
- Es importante que Pemex tenga flexibilidad en lo relativo al ejercicio de su presupuesto y contratación de deuda pública. Asimismo, que su régimen fiscal reconozca sus costos reales, sobre todo, los pasivos laborales.
- El régimen fiscal para la industria petrolera deberá diferenciar los distintos tipos de yacimientos, pues no se puede gravar igual un proyecto en aguas someras, que otro en lutitas o en aguas profundas. Asimismo, el régimen fiscal deberá ser flexible para distinguir entre el tipo de instrumento jurídico (permiso, concesión, contrato) a fin de que no desincentive la participación privada.
- La Secretaría de Energía, ayudado por los órganos reguladores del sector así como por Pemex, es la que debe tomar las decisiones fundamentales de



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

la industria. Por ejemplo: ¿hacia dónde deben ir los yacimientos en México?, ¿qué yacimientos deben concursarse?, ¿cómo deben asignarse?, ¿qué tipo de asignación?, ¿qué tipo de instrumento jurídico: concesión, contrato (producción compartida, utilidades, incentivos, puros) o permiso?

- El fortalecimiento de los órganos reguladores del sector no necesariamente se obtiene dándoles autonomía constitucional. Toda vez que éstos toman decisiones regulatorias y aplican derecho administrativo, lo que se esperaría es que éstos sigan estando en la esfera del Ejecutivo. Asimismo, la independencia de éstos reside esencialmente, en los mecanismos de nombramiento de los comisionados y de que los órganos cuenten con suficientes recursos técnicos, humanos y financieros para cumplir con su mandato.
- Parte de la renta petrolera que se obtenga por la explotación de los recursos no renovables debería destinarse a financiar la transición energética hacia fuentes renovables. Asimismo, a impulsar proyectos que induzcan a una mayor eficiencia energética en el consumo.
- Las energías renovables, en el estado tecnológico de desarrollo actual, son intermitentes y costosas. Por lo mismo, se requiere una política de promoción y subsidio para que incrementen su participación en el parque de generación. Asimismo, a los generadores de estas energías deberían tener facilidades para despacharla y/o venderla directamente a los consumidores. Respecto a la energía eólica, facilitar también la adquisición o la renta de la tierra.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

- Convertir a Pemex en sociedad anónima y colocar una parte de su capital en la bolsa de valores. Asimismo, resolver sus pasivos laborales. El Sindicato no debería formar parte de su consejo de administración.
- Los hidrocarburos de lutitas son mejor explotados por empresas pequeñas. Además, deberá emitirse una regulación estricta para que la explotación no tenga consecuencias negativas sobre el medio ambiente.
- La producción de biocombustibles presenta más desventajas que ventajas. Su promoción y desarrollo no debería basarse en una política pública.
- Los impuestos a los combustibles y a las emisiones de bióxido y monóxido de carbono del transporte son una excelente herramienta para financiar la transición y eficiencia energéticas.
- Debido al calentamiento global, el uso de los combustibles fósiles tenderá a disminuir en los próximos 10 a 15 años. En consecuencia, México debe prepararse para dos cosas: la primera, para esperar una disminución en el precio del petróleo, y por ende, en los ingresos fiscales; y la segunda, para emprender acciones y políticas de reconversión de la planta productiva y del sector del transporte para que migren hacia otras tecnologías que no estén basadas en la quema de combustibles.
- Debido al bajo precio del gas natural que se va a mantener por un largo periodo de tiempo, el consumo del petróleo bajará porque la economía comenzará a sustituirlo.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

- El subsidio a la electricidad que se le otorga a las tarifas residenciales no debería ser en efectivo, sino en especie: las familias deberían pagar la tarifa real, pero el subsidio gubernamental debería encaminarse a financiar (u otorgar) paneles solares y/o aerogeneradores para que sean instalados en las viviendas.
- Una parte de la renta petrolera debería destinarse a cubrir el pasivo de las pensiones. Esto garantizaría un beneficio intergeneracional.
- Revisar el modelo de franquicia para dar libertad a los franquiciatarios de innovar en el servicio que se ofrece al público.
- Si se lograra perforar 5,000 pozos en yacimientos de lutitas, lo cual demanda una inversión de 25,000 millones de dólares por año, se abatirían las importaciones de gas natural, se garantizaría el abasto de este combustible a la industria y se dotaría a la CFE de todo el gas que necesita permitiéndole transferir a los usuarios ahorros en las tarifas del 50% al 65%.
- Se espera que para el año 2020 o 2025 Estados Unidos sea autosuficiente en crudo. Eso pone en una tesitura especial a México como proveedor del hidrocarburo, y nos obliga a ir planeando nuevos mercados.
- Pemex no tiene capacidad para emprender un programa de perforación a gran escala de pozos para extraer gas shale. Además, debe tomarse en cuenta que es muy probable que también se encuentre aceite y otros líquidos, por lo cual, el sistema recaudatorio deberá contemplar esta eventualidad.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

- Las universidades públicas y privadas no están preparadas para formar los ingenieros y técnicos que se necesitarían para apuntalar a la reforma energética. La oferta y la variedad de programas es limitada.
- Se debe contemplar la posibilidad de que se aproveche la capacidad ociosa de refinación que existe en Estados Unidos para que allá maquilén nuestro crudo, donde sea económicamente rentable.

## **E. CONSIDERACIONES DE LAS COMISIONES DICTAMINADORAS**

### **E.1 Aspectos generales**

Los términos de la reforma constitucional que aquí se propone se especifican más adelante, pero en el presente apartado se delinearán las razones y justificaciones que la motivan.

Para las Comisiones Unidas del Senado de la República está claro que la reforma constitucional que aquí se dictamina constituye una pieza legislativa de la mayor relevancia, no sólo para el presente de México, sino sobre todo, para las futuras generaciones.

Las iniciativas que fueron expuestas con antelación, fueron asimismo objeto de diversos y amplios debates, intercambio de opiniones y puntos de vista como los que tuvieron lugar entre miembros de la sociedad civil, académicos, investigadores, dependencias de la Administración Pública Federal, organismos especializados y todos los interesados que participaron en los foros de consulta realizados por las Comisiones Dictaminadoras y que fueron plasmados de manera sucinta en el capítulo que antecede. En democracia, escuchar la opinión de todos los interesados constituye un pilar fundamental para el adecuado ejercicio de las funciones públicas que los órganos del Estado tienen encomendadas.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Así las cosas, estas Comisiones Dictaminadoras estimamos que en el momento que vive nuestro país y en el contexto internacional de los mercados energéticos, el esquema jurídico vigente en México necesita, en efecto, ser reformado, con el propósito de brindar un marco que permita un mejor aprovechamiento de la riqueza nacional, que potencialice la generación de empleos, el crecimiento económico y redunde en beneficios palpables para la economía de los mexicanos.

A fin de lograr lo anterior, estas Comisiones Unidas consideran indispensable reformar el marco constitucional que actualmente, tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, prohíbe el otorgamiento de concesiones y contratos.

Asimismo, en la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público, el texto constitucional vigente prohíbe el otorgamiento de concesiones a los particulares y establece que la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Está claro que el petróleo y los demás hidrocarburos constituyen una fuente de riqueza que debe beneficiar a los mexicanos. Nuestro país cuenta con recursos petroleros que deben servir como palanca para el crecimiento y desarrollo de nuestra Nación. De igual manera, contar con el servicio público de energía eléctrica es un elemento básico del bienestar social y un motor indispensable de la planta productiva nacional; los costos de su generación deben verse directamente beneficiados por la riqueza de recursos con que contamos los mexicanos para ello.

Para estas Comisiones Unidas, la idea central de que la propiedad de los energéticos ubicados en el subsuelo mexicano debe ser siempre de la Nación,



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

constituye un elemento fundamental, piedra de toque de la reforma constitucional que ahora se analiza.

Por lo anterior, un esquema de contratación para llevar a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, que siempre tenga presente que el petróleo es y será de la Nación, se estima óptimo e indispensable.

A diferencia de un régimen de contratación, en el que la propiedad de los hidrocarburos es siempre de la Nación mexicana, uno de concesiones se considera inadecuado y excesivo, pues es suficiente que el Estado mexicano pueda contratar las diversas actividades que involucra una adecuada extracción de hidrocarburos.

El reto consiste en encontrar mecanismos de contratación que, sin comprometer la propiedad nacional de los hidrocarburos en nuestro subsuelo, sí constituyan esquemas atractivos para que los capitales privados colaboren en la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos.

En el sector eléctrico, por su parte, se considera indispensable distinguir las distintas actividades involucradas en la prestación del servicio público, a fin de que la Nación lleve a cabo aquellas que verdaderamente resultan estratégicas, y abrir a la competencia las que naturalmente pueden realizarse de mejor manera cuando son ejecutadas por una multiplicidad de actores.

De esta forma, en el primer caso se encuentran la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; actividades que por involucrar la existencia de redes en la prestación del servicio, constituyen un monopolio natural que resulta conveniente conservar en dominio del Estado mexicano, si bien con la posibilidad de que la Nación pueda contratar con particulares, la forma en que



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

éstos podrán participar en tales actividades. Por la misma razón, la Nación conservará en exclusiva el control del Sistema Eléctrico Nacional.

Por motivos de planeación y operación, en el Sistema Eléctrico Nacional se divide al país en nueve áreas eléctricas de generación y transmisión, a saber: Noroeste, Norte, Noreste, Occidental, Central, Oriental, Peninsular, Baja California y Baja California Sur. Así, los sistemas eléctricos regionales comparten recursos de capacidad y un funcionamiento económico y confiable más eficiente en su conjunto. De esta manera, se logran enlaces del área Noroeste hasta el Norte y Occidente del país, sin embargo, las dos regiones de la península de Baja California, permanecen como sistemas aislados, ya que hasta el momento, su interconexión con el resto de la red nacional no se justifica desde el punto de vista técnico y económico.



En este sentido, la generación y comercialización de energía eléctrica serán abiertas a la participación de particulares, en un entorno de competencia, quienes harán uso de la red de transmisión y de las redes de distribución para comercializar la energía eléctrica que produzcan.

De esta forma, al igual que en materia de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, la reforma constitucional dispone que corresponde exclusivamente a la Nación el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y que en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que la Nación pueda



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

celebrar contratos con particulares en los términos que habrá de establecer la legislación secundaria.

Lo anterior en el entendido de que el operador estatal independiente será el responsable de la operación segura del sistema eléctrico, bajo criterios generales de seguridad y calidad, y tendrá las atribuciones y los recursos necesarios para garantizar el acceso abierto y equitativo efectivo a la red de transmisión y a las redes de distribución, permitiendo que la energía generada pueda ser suministrada por aquéllas, bajo los principios de transparencia, no discriminatorio, compartido y continuo.

Asimismo, tendrá a su cargo la planeación, diseño y ejecución de la construcción, así como el crecimiento de una robusta red nacional de transmisión y las redes generales de distribución.

Nuestra riqueza natural debe contribuir decididamente al desarrollo de México; no basta sabernos un país rico en diversidad y productos naturales, es menester que esa riqueza se traduzca en crecimiento económico, construcción de infraestructura, generación de empleos y producción de bienestar social. Al mismo tiempo, la explotación que como Nación hagamos de nuestras fuentes naturales, debe hacerse con plena conciencia, respetando siempre el indispensable equilibrio ecológico, buscando la equidad social, la productividad y la sustentabilidad del desarrollo nacional.

En este sentido, las Comisiones Unidas coinciden en la necesidad de incluir en el texto constitucional el concepto de sustentabilidad que debe acompañar a los criterios de equidad social y productividad con los que se apoyará, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 25 constitucional, a las empresas de los sectores social y privado de la economía, en beneficio general.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, se planteó la integración entre el medio ambiente y el desarrollo económico, amalgamándose el concepto de “desarrollo sostenible” como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. El desarrollo sostenible se forjó como un principio rector para alcanzar el progreso a largo plazo, a fin de lograr de manera equilibrada, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

El cuidado del medio ambiente es hoy pues un imperativo impostergable en el debido desarrollo industrial de las naciones. No puede ni debe soslayarse el equilibrio medioambiental, en aras de impulsar un crecimiento, por lo demás deseable, de nuestra planta productiva.

Con relación a lo anterior, en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático celebrada el 16 de junio de 1992, se reconoció que “...la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. ... En los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo. Millones de personas siguen viviendo muy por debajo de los niveles necesarios para una existencia humana decorosa, privadas de alimentación y vestido, de vivienda y educación, de sanidad e higiene adecuados. Por ello, los países en desarrollo deben dirigir sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo presentes sus prioridades y la necesidad de salvaguardar y proteger el medio. Con el mismo fin, los países industrializados deben esforzarse por reducir la distancia que los separa de los países en desarrollo. En los países



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

industrializados, los problemas ambientales están generalmente relacionados con la industrialización y el desarrollo tecnológico.”

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), define el “desarrollo sustentable” como “el manejo y la conservación de la base de recursos naturales, así como la orientación del cambio tecnológico e institucional de manera tal que se garantice de forma permanente la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Este tipo de desarrollo conserva la tierra, el agua, los recursos genéticos vegetales, es ambientalmente no degradante, técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable”.

En términos generales, los conceptos “desarrollo sostenible” o “desarrollo sustentable”, se utilizan como sinónimos en referencia al crecimiento económico y social con el menor grado posible de impacto al medio ambiente, de tal suerte que se pueden preservar las especies animales y vegetales de un ecosistema tanto para las generaciones coexistentes como para las futuras.

En otras palabras, lo que se pretende al introducir el concepto de “sustentabilidad” en el artículo 25 constitucional, es hacer énfasis en el vínculo necesario entre la política económica rectora del Estado en el desarrollo económico, industrial y de la competitividad, con un entorno ecológico sano, que genere beneficios para la sociedad a largo plazo. México debe seguir cumpliendo sus compromisos internacionales en materia de cambio climático, al implementar políticas apropiadas para controlar, limitar o prevenir actividades humanas que puedan tener efectos adversos en el medio ambiente.

Estos cambios fundamentales sentarán las bases constitucionales para que México alcance un escenario de mayor competitividad y prosperidad. Esta reforma



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

constitucional beneficiará a los mexicanos de hoy y, sin duda, a las próximas generaciones.

A este respecto, es preciso señalar que el pasado 2 de diciembre de 2012, el Gobierno Federal y las principales fuerzas políticas del país suscribieron el Pacto por México. Dicho Pacto es un instrumento democrático e incluyente, que reconoce la pluralidad de nuestro país, y que responde a la necesidad que los mexicanos han planteado a las fuerzas políticas de generar acuerdos en beneficio de México.

En materia energética, esto es tanto hidrocarburos como electricidad, el Pacto por México delinea una visión compartida de las acciones a tomar, destacando aspectos como el fomento a la competencia económica en el sector de energía (Acuerdo 2.1); un desarrollo sustentable que combata el cambio climático (Acuerdo 2.4) y una reforma energética que sea motor de inversión y desarrollo (Acuerdo 2.5). Respecto a este último punto, se establecen las premisas para llevar a cabo una serie de reformas en materia de petróleo y gas:

1. Los hidrocarburos seguirán siendo propiedad de la Nación, recibiendo ésta la totalidad de la producción.
2. Se transformará a Petróleos Mexicanos en una empresa pública de carácter productivo.
3. Se multiplicará la exploración y producción de hidrocarburos.
4. Se creará un entorno de competencia en refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos.
5. Se ampliarán las facultades y se fortalecerá a la Comisión Nacional de Hidrocarburos.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

6. Se convertirá a Petróleos Mexicanos en el motor de una cadena de proveedores nacionales.
7. Petróleos Mexicanos será uno de los ejes centrales en la lucha contra el cambio climático.

Por lo que toca al sector eléctrico, entre los ejes rectores del Pacto por México se incluye “la democratización de la economía y la política.” Uno de los objetivos principales de la reforma en materia eléctrica es democratizar la oferta de energía, permitiendo que los productores ofrezcan su servicio a todos los usuarios del sistema al menor costo posible.

En el Acuerdo 4 del Pacto por México, “Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción,” se señala que “la transparencia y la rendición de cuentas son dos herramientas de los Estados democráticos para elevar el nivel de confianza de los ciudadanos en su gobierno.” Uno de los resultados más significativos de la reforma energética será un aumento importante en la transparencia de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, así como las industrias de hidrocarburos y electricidad en general.

Con estos aspectos en claro, a continuación se exponen las valoraciones y elementos que se tuvieron en cuenta para la elaboración del Decreto de reformas constitucionales materia del presente dictamen.

## **E.2 Petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos**

Un primer elemento a considerar, es que en las reformas constitucionales que se dictaminan (artículos 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto) se incluyen los conceptos de **exploración y extracción** del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en el subsuelo. Estas actividades son áreas



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

estratégicas que no constituyen monopolios, aún y cuando el Estado ejerza funciones sobre ellas, de manera exclusiva.

Esta modificación tiene el propósito de clarificar, en el artículo 27, que tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones.

Ahora bien, con el propósito de que la Nación obtenga ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo, ésta llevará a cabo la exploración y extracción de los productos referidos en el párrafo que antecede, mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.

La reforma que se dictamina especifica que para cumplir con el objeto de las asignaciones o contratos aludidos, las empresas productivas del Estado podrán, a su vez, contratar con particulares.

Esto es, la Nación llevará a cabo las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, a través de asignaciones de determinada superficie de terreno que hará a favor de empresas productivas del Estado, en el entendido –como se verá más adelante- que Petróleos Mexicanos transitará al modelo de empresa pública productiva, para que éstas puedan a su vez realizar dichas actividades, o bien contratar con particulares la realización de las mismas.

Finalmente, el artículo 27 constitucional es puntual en señalar que: “En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación” y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

La exploración (actividad que consiste fundamentalmente en llevar a cabo las actividades de búsqueda y localización de hidrocarburos) y la extracción (identificada con la acción de aprovechamiento de los mismos) constituyen las dos grandes actividades relacionadas con el petróleo y los demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos de este Decreto de reformas constitucionales.

***Empresas Productivas del Estado***

Un aspecto toral de la reforma constitucional que se dictamina, lo constituye la reforma al artículo 25, cuarto párrafo de la Constitución.

En este sentido, debe señalarse que el principio atinente a la exclusividad del sector público sobre las áreas estratégicas que señala la Constitución, permanece intocado. En efecto, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos en el subsuelo, así como el control del sistema eléctrico nacional y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, se mantiene bajo la exclusividad del sector público.

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

“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.”

La reforma constitucional que se dictamina incorpora el concepto de “empresas productivas del Estado” como otra posibilidad para que el sector público que tiene a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas de exploración y



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos en el subsuelo, pueda llevarlas a cabo.

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

***Transición de organismos a empresas productivas del Estado***

El régimen transitorio del Decreto de reformas constitucionales, contempla una reserva de ley para que sea ahí donde se establezcan la forma y plazos para que los organismos descentralizados, Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se conviertan en empresas productivas del Estado.

Se especifica que en tanto se lleva a cabo esta transición, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan facultados para recibir asignaciones y celebrar los contratos a que se refiere el propio Decreto, y sobre los que se abundará con posterioridad. La misma regla aplicará por cuanto hace a la Comisión Federal de Electricidad para la suscripción de contratos respecto de la transmisión, distribución y demás actividades de la industria eléctrica.

En el régimen transitorio se especifica que dentro del plazo de ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas, estableciendo al menos:

1. Que su objeto sea la creación de valor económico, con responsabilidad social y ambiental;



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

2. Que las remuneraciones para su personal se calculen de manera equivalente a las existentes en la industria o actividad de que se trate;
3. Que su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión, así como un régimen especial de contratación para la obtención de los mejores resultados de sus actividades, de forma que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional;
4. Que sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley.

Estas empresas se coordinarán con el Ejecutivo Federal, a fin de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo.

El régimen transitorio también determina que las empresas productivas del Estado con que cuente el sector público para llevar a cabo, de manera exclusiva, las distintas actividades en las áreas estratégicas en materia de energía ya referidas, contarán con un régimen particular en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto.

Se precisa que una vez que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, así como la Comisión Federal de Electricidad, se conviertan en empresas productivas del Estado, no les serán aplicables las disposiciones relativas a la autonomía técnica y de gestión, sino hasta que conforme a las nuevas disposiciones legales que se expidan, se encuentren en funciones sus consejos de



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

administración y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

Por último, se dispone que los consejeros profesionales de Petróleos Mexicanos en funciones a la entrada en vigor del Decreto que aquí se dictamina, permanecerán en sus cargos hasta la conclusión de los periodos por los cuales hayan sido nombrados, o bien hasta que el organismo descentralizado se convierta en empresa pública productiva y sea nombrado el nuevo Consejo de Administración. Se aclara que los actuales consejeros de Petróleos Mexicanos podrán ser considerados para formar parte del nuevo Consejo de Administración de la empresa pública productiva, conforme al procedimiento que al efecto establezca la ley.

Como puede apreciarse, este es un cambio trascendental para Petróleos Mexicanos, pues junto con otras modificaciones que se detallan adelante, se le dota de herramientas muy importantes que lo fortalecen y lo colocan en una situación favorable para que pueda consolidarse como un jugador central del sector petrolero de México.

Con el fortalecimiento de Petróleos Mexicanos y su transformación en empresa pública productiva, se toman pasos decididos hacia un rumbo de mayor transparencia, competencia y nuevas reglas del juego, diversificando el riesgo que hasta ahora sólo recae en ese organismo y, al mismo tiempo, abriendo opciones para un mejor aprovechamiento de la riqueza natural de nuestro país.

Estas Comisiones Unidas coinciden con lo expuesto por el Ejecutivo Federal en su iniciativa, al señalar que en las condiciones actuales no existen razones para impedir que el Estado mexicano comparta el riesgo de las enormes inversiones



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

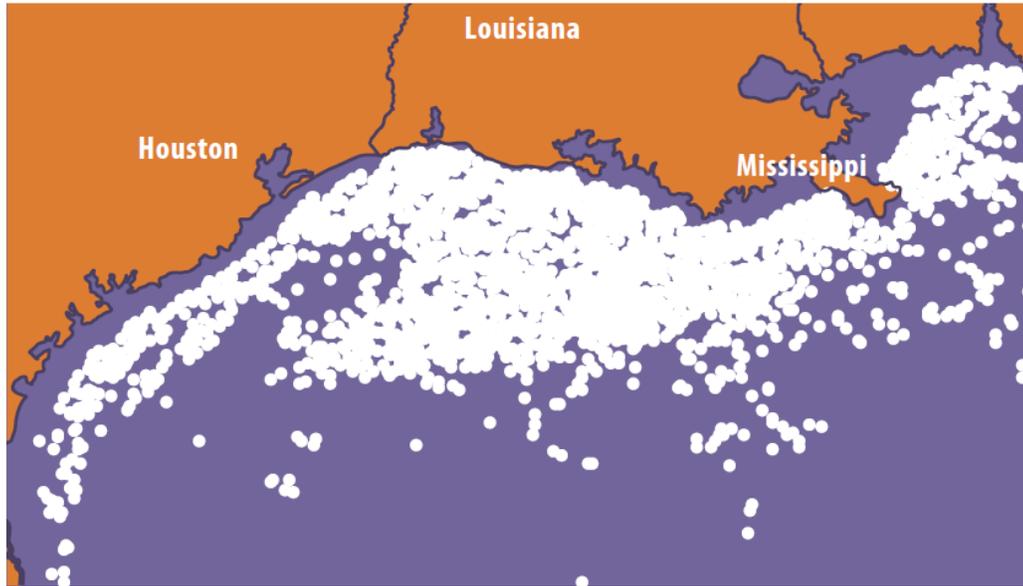
que se requieren para extraer recursos petroleros que se encuentran en aguas profundas. La riqueza natural de nuestro país es cada vez más difícil de extraer, pues el petróleo que se localiza en aguas someras es cada vez más escaso. Por ello, fortalecer a Petróleos Mexicanos se vuelve hoy un imperativo impostergable.

En efecto, la práctica internacional más común es que las empresas realicen operaciones en aguas profundas, bajo esquemas operativos de esfuerzos compartidos.

Sobre este particular, vale la pena reiterar que los costos de perforación en aguas profundas son aproximadamente diez veces mayores a los correspondientes en aguas someras y cien veces mayores a los de yacimientos terrestres, con probabilidades de éxito variables, dependientes de una multiplicidad de factores. Esta configuración difícilmente puede verse cubierta con la participación de un solo jugador en la industria petrolera de nuestro país.

A manera de ejemplo, durante el 2012, en los Estados Unidos de América se perforaron 137 pozos con profundidades superiores a 500 metros, mientras que en México esta cifra apenas ascendió a 6. En los Estados Unidos participan más de 70 empresas en estas actividades, mientras que en México el riesgo y la responsabilidad recaen sólo en una.

## 137 pozos en EUA vs. 6 en México



Fuente: SENER, 2013, Googlemaps.

En 2012 se otorgaron 9,100 permisos de perforación a 170 empresas en los Estados Unidos de América en yacimientos de petróleo y gas de lutitas, mientras que en nuestro país se perforaron sólo 3.

Desde 2010, en los Estados Unidos se han perforado anualmente 52 pozos en aguas ultra profundas, contra sólo 2 en nuestro país.

Así las cosas, la falta de un marco jurídico que responda a la realidad en esta materia, efectivamente ha llevado a una producción insuficiente de petróleo y demás hidrocarburos, lo que aunado al hecho de un constante incremento de las importaciones de gas natural, gasolinas y demás combustibles indispensables para la planta productiva nacional, constituye un riesgo importante para la seguridad energética de México.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Con relación a lo anterior y particularmente por lo que hace al gas natural, las importaciones en nuestro país han crecido considerablemente en los últimos 15 años; entre 1997 y 2012, las importaciones de gas natural subieron de 3% a 33% del consumo nacional.

Al 31 de diciembre de 2012, la infraestructura de gasoductos en México contaba con una longitud de 11,131 kilómetros y una capacidad para transportar aproximadamente 5,000 millones de pies cúbicos diarios. De 1995 a la fecha, la extensión de la red de gasoductos se ha incrementado sólo en 18.3% (1,789 km).

Esta infraestructura en gasoductos contrasta con la necesidad que tenemos en el país de incentivar un mayor crecimiento de la industria. El gas natural constituye un combustible indispensable para el adecuado funcionamiento de la planta productiva y, sin embargo, con una operación prácticamente al límite de su capacidad, el Sistema Nacional de Gasoductos se muestra cada vez de manera más clara, con mayores limitaciones para brindar el servicio que demanda la industria nacional, particularmente, la generación de energía eléctrica.

Prueba clara de lo anterior, es la presencia cada vez más determinante de las denominadas “alertas críticas” en el Sistema Nacional de Gasoductos. Estas alertas se presentan, fundamentalmente, porque la cantidad de gas natural que se extrae es mayor a la que se inyecta al Sistema, ocasionando un desbalance operativo que obliga a la restricción en el uso del combustible, con cuantiosas pérdidas para los usuarios.

En este sentido, durante el 2012, se presentaron 20 “alertas críticas” que implicaron una reducción promedio de entregas de gas natural por 240 millones de pies cúbicos diarios (mmpcd). Sólo durante el primer semestre de 2013, tuvieron lugar 15 “alertas críticas” con una reducción promedio de entregas del combustible



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

por 462 mmpcd; es de advertirse que si bien durante el segundo semestre del presente año, las “alertas críticas” se redujeron considerablemente, esto se debió a la adopción de medidas drásticas, que incluyeron la importación de Gas Natural Licuado y la reducción de consumo por parte de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

En 2012, nuestro país contaba con una producción diaria de 2.5 millones de barriles de petróleo crudo y sólo se refinaron 1.2 millones de barriles al día, teniendo que importar aproximadamente la mitad de las gasolinas y una tercera parte del diésel que consumimos. Mientras que en 1997 las importaciones de gasolinas representaban el 25% del consumo nacional, para 2012 alcanzaron el 49%.

La evidencia referida es contundente, de seguir por el mismo camino, México llegaría pronto a un escenario insostenible, en el que tendríamos que importar los combustibles que alimentan nuestra industria; la paradoja no podría ser peor, considerando la riqueza energética natural con que contamos.

“... por más que México quiera seguir abstrayéndose del mundo en materia de hidrocarburos, está inmerso en un mercado complejo con nuevos productores y donde la explotación de reservas no convencionales, principalmente el petróleo de lutitas (shale oil) y el gas de lutitas (shale gas) por parte de Estados Unidos, ha venido a cambiar todo el panorama mundial. Hoy en día, la estabilidad económica de nuestro país depende de reconocer que los estadounidenses alcanzarán la autosuficiencia energética en los próximos años y con ello dejarán de importar petróleo crudo de nuestro país. Esta situación aumenta la probabilidad de que



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

México se convierta en un país con un déficit energético, pasando de ser un exportador a un importador neto de energía en los próximos 10 años”.<sup>5</sup>

La oportunidad es histórica y el tiempo para tomar decisiones es ahora. Una reforma constitucional que posibilite al Estado mexicano compartir el riesgo que estas actividades involucran, al tiempo que se garanticen ingresos fundamentales para el desarrollo nacional, configuran la fórmula central que se persigue con esta modificación.

“Con el “descubrimiento” de las reservas no convencionales en Estados Unidos, se ha señalado la posibilidad de que México cuente con un volumen importante de reservas del mismo tipo por pertenecer a la misma cuenca geológica de Norteamérica. El Departamento de Energía de los Estados Unidos ha indicado que México ocupa el cuarto lugar a nivel mundial en términos de reservas potenciales de shale gas, con 681 billones de pies cúbicos técnicamente recuperables, cantidad 11 veces mayor a las reservas remanentes totales de gas natural del país”.<sup>6</sup>

Con relación a lo anterior, un estudio denominado “México ante la Revolución Energética” elaborado en 2013 por el Grupo de Trabajo de Energía del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), Asociación Civil sin fines de lucro, señala:

“De acuerdo a diversas perspectivas, se espera que la demanda energética global aumente más de un tercio de aquí al año 2040. Por ejemplo, la Agencia Internacional de Energía, organismo que forma parte de la OCDE, estima un

---

<sup>5</sup> “3 dilemas. Un diagnóstico para el futuro energético de México”. Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. CIDAC y Red Mexicana de Competencia y Regulación. P. 10.

<sup>6</sup> “3 dilemas. Un diagnóstico para el futuro energético de México”. op. cit. P. 11.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

crecimiento de un tercio en el período 2010-2035. El grueso del crecimiento se dará en mercados emergentes, como es nuestro caso, pero sobre todo, ocurrirá en China y la India. He aquí el primer dato para nuestro análisis: la demanda energética global está migrando de Norteamérica, en donde ha sido la clave de la pujanza estadounidense en el último siglo, rumbo a Asia Pacífico.

Pero al mismo tiempo que experimentamos una gran transformación de la demanda energética, una revolución tecnológica está alterando profundamente los patrones globales de la oferta. Esta revolución tecnológica, fruto de la convergencia del aumento del conocimiento en las ciencias de la tierra, ingenierías de perforación y de yacimientos, y las tecnologías de la información y la robótica en este sector, está permitiendo explotar yacimientos de hidrocarburos antes inalcanzables. Más aún, la geofísica y las ingenierías de yacimientos y de perforación que se practican hoy en día no sólo son muy distintas, sino que incluso cuestionan muchos de los paradigmas que todavía se enseñan en muchas universidades. En ningún lugar está ocurriendo esto con mayor fuerza que en América del Norte. Es decir, el punto de la oferta, antes centrado en Medio Oriente, está encontrando un poderoso competidor en Estados Unidos y Canadá.

De lo anterior se desprende una primera conclusión. La demanda, antes claramente centrada en Norteamérica, y a donde México destina el grueso de nuestras exportaciones de petróleo crudo, está gravitando rumbo al Pacífico. Al mismo tiempo, nuestros socios del Norte, Estados Unidos y Canadá, se están volviendo superavitarios en productos energéticos. Según The Economist Intelligence Unit, la dependencia de Estados Unidos sobre el “petróleo extranjero” descende. Para nuestro país, esto representa un primer gran reto, pues nuestras exportaciones de petróleo crudo, la clave de nuestra estabilidad macroeconómica, posiblemente deberán encontrar nuevos mercados.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Crear mercados nuevos es mucho más complejo de lo que se puede creer. Si bien Asia evidentemente necesitará cada vez más hidrocarburos, la realidad es que exportadores mucho más poderosos que nosotros las naciones de Medio Oriente o Venezuela pueden ofrecer volúmenes mucho mayores, dada la reciente declinación de Cantarell y nuestra creciente demanda interna. En pocas palabras, a menos de que México se convierta nuevamente en un productor importante de hidrocarburos, es muy probable que tengamos muchos problemas para posicionar nuestras exportaciones. Es posible incrementar nuestra producción, pero depende en gran medida de aumentar nuestra capacidad de ejecución y acceso a tecnologías de vanguardia para desarrollar el potencial de aguas profundas y lutitas (shale) que tiene nuestro país. Así, nuestro primer gran reto es continuar siendo un jugador relevante en los mercados petroleros mundiales. A menos que incrementemos significativamente nuestra capacidad exportadora algo imaginable sólo si aumenta nuestra capacidad de ejecución y nos incorporamos a la revolución energética perderemos un pilar de nuestra soberanía: el petróleo como herramienta de influencia internacional, ancla de nuestras finanzas públicas, y principal recurso de la política social.

Al mismo tiempo, no debemos perder de vista que hoy en día nos es imposible cubrir nuestra demanda de gas natural, combustibles y productos petroquímicos sin recurrir a nuestros socios en Norteamérica. Por ejemplo, según datos del Sistema de Información Energética de la Secretaría de Energía de 2005 a 2012, la importación de gas natural, por parte de Petróleos Mexicanos pasó de 480 a 1,089 millones de pies cúbicos diarios (gráfica 1), si contabilizamos las importaciones de la Comisión Federal de Electricidad y otros usuarios privados, las importaciones alcanzan más de 2,100 millones de pies cúbicos diarios<sup>7</sup>; los productos petrolíferos

---

<sup>7</sup> EIA, "Record Mexican Natural Gas Imports", <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=11291>, 16 de mayo de 2013.

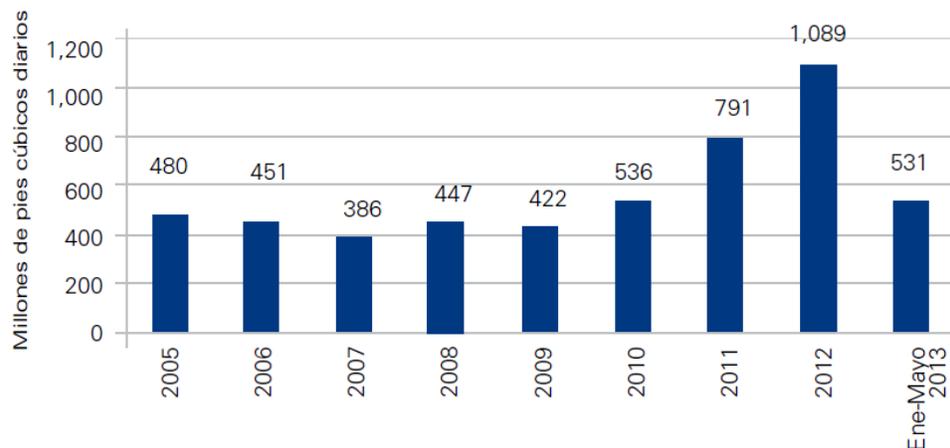


**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

se incrementaron de 334 mil a 669 mil barriles diarios; mientras que las exportaciones de petroquímicos disminuyeron de 867 a 602 millones de toneladas<sup>8</sup>. Hacia el futuro, nuestra demanda crecerá aún más, mientras que la creciente producción de petróleo crudo y gas natural en Estados Unidos y Canadá los hará aún más competitivos en gas natural, combustibles y petroquímicos, que son la base de todos nuestros procesos industriales.

GRÁFICA 1  
FUENTE: SENER, SIE

Importaciones de Gas Natural (PEMEX)  
2005-2012



La importación creciente de gas natural para la competitividad de la industria es positiva pero claramente insuficiente. Si aumentamos las interconexiones, México podrá contar con gas a precios similares a los de Estados Unidos hoy entre los más bajos del mundo pagando sólo el diferencial del transporte. Es decir, si en Texas el gas natural se encuentra por debajo de los cuatro dólares el millón de

<sup>8</sup> SENER, Sistema de Información Energética, "Comercio exterior de gas natural" y "Volumen de importación de petrolíferos" <http://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=cuadro&subAction=applyOptions>. SENER, "Prospectiva de petrolíferos 2012-2026", [http://www.sener.gob.mx/res/PE\\_y\\_DT/pub/2012/PP\\_2012\\_2026.pdf](http://www.sener.gob.mx/res/PE_y_DT/pub/2012/PP_2012_2026.pdf), 2012, p.137 y 140.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

BTUs<sup>9</sup>, en México costará los mismos cuatro dólares más el transporte. Además, estas interconexiones nos permitirán mantener una oferta confiable y así evitar las constantes alertas críticas (cortes en el suministro de gas) que impactan a la industria mexicana. No obstante, en el mediano plazo acabaremos pagando precios más altos que los que existen en el resto de Norteamérica. Esto debido a los incentivos que tienen los Estados Unidos y Canadá para construir terminales de exportación, adquiriendo con ello la capacidad de enviar su petróleo, gas, combustibles y petroquímicos a cualquier mercado del planeta, de preferencia a donde obtengan el mejor precio (Asia, lo más probable).

Un impacto negativo en los precios de los mercados de gas natural, combustibles y petroquímicos, afectará sensiblemente nuestra productividad y competitividad internacional, en particular de la industria de exportación y nivel de vida. Hoy en día esto ya nos cuesta muy caro, pero puede ser aún peor con graves consecuencias para la economía y bienestar como sociedad.

Existe una solución: que aumentemos significativamente nuestra capacidad de producción de petróleo y gas natural, así como la habilidad para transformarlo en electricidad, combustibles y petroquímicos, y que además expandamos otras alternativas (solar, eólica, nuclear) y nos volvamos más eficientes en nuestros procesos de consumo para paliar el impacto ambiental y de costos de nuestro crecimiento. Sólo así tendremos la fortaleza para abrir nuevos mercados, y la capacidad de arbitraje para garantizar precios competitivos para nuestra economía.

Esto significa aumentar todavía más nuestra capacidad de inversión en energía. Contrario a lo que a veces se piensa, esto no es un tema exclusivamente de

---

<sup>9</sup> Departamento de Energía de los Estados Unidos, EIA, "Henry Hub Cost Natural Gas Spot Price", <http://www.eia.gov/dnav/ng/hist/rngwhhdm.htm>, julio 2013. Un BTU es una unidad termal británica, equivalente a la cantidad de energía que se necesita para enfriar o calentar una libra de agua en un grado Fahrenheit.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

dinero, sino de incorporación de tecnologías, de aumentar nuestra capacidad de ejecución como Nación, y que ésta nos aumente y desarrolle la experiencia en la administración y conocimiento de campos complejos (aguas profundas, lutitas, *tight oil*, etc.). Pero vale la pena ser claros, sólo fomentando la competencia y diversificando el universo de actores en el sector energético e incrementando el número de jugadores en el sector, es que se aumentaría significativamente la inversión, la incorporación de tecnología y la capacidad de ejecución del país. No olvidemos que en los últimos 12 años el presupuesto de Petróleos Mexicanos se cuadruplicó (gráfica 2)<sup>10</sup>, y hoy en día tiene niveles similares a los de otras compañías petroleras de gran tamaño. Sin embargo, lo que no ha aumentado sustancialmente es la incorporación de tecnología ni la capacidad de ejecución; mientras aquí opera una empresa, en el resto del mundo operan decenas.

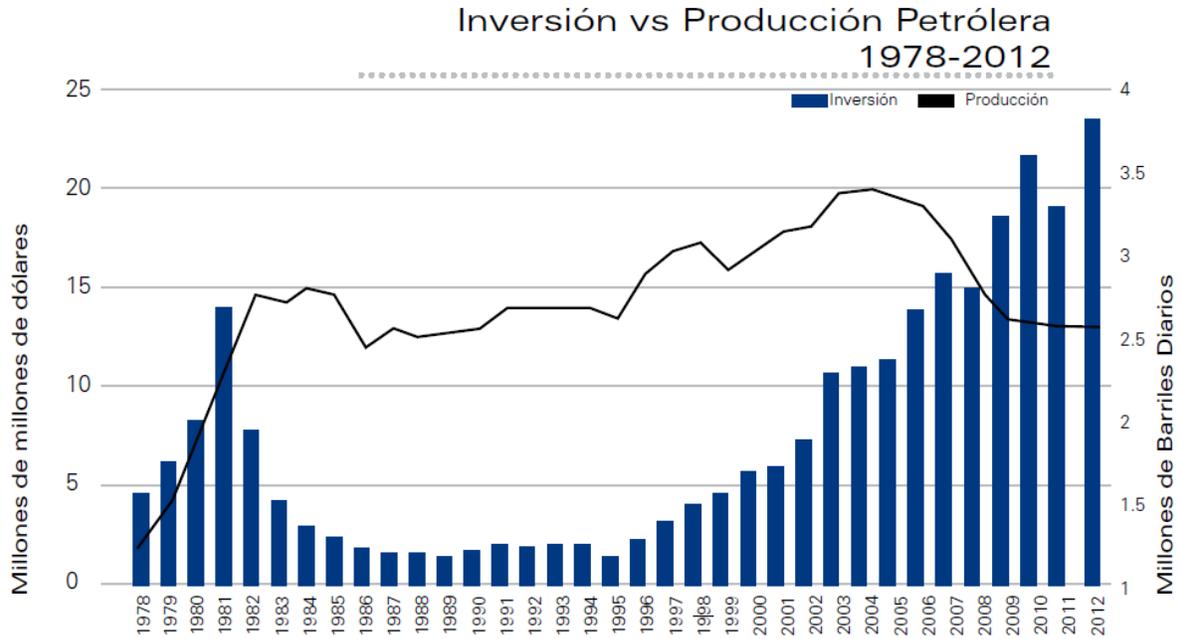
Mientras aquí sólo una empresa genera conocimiento y patentes, en otras latitudes son centenas de empresas que generan conocimiento aplicado a las necesidades de cada país. Es precisamente esta situación la que nos está sacando del mercado. Dicho de otra manera, el resto de las naciones ha descubierto que dos cabezas piensan mejor que una y cuatro brazos ejecutan más rápido que dos. Una prueba de que la producción no sólo depende de la inversión económica es la caída de 25% en la producción de Petróleos Mexicanos registrada a partir de 2004 (de 3.4 a 2.5 mmbd) aún con sus altos niveles de inversión. Esto generó una reducción en las exportaciones del 32% (de 1.9 a 1.3 mmbd), que implicó una pérdida acumulada de ingresos en este mismo período de más de \$100 mil millones de dólares, a los precios de exportación reportados.

---

<sup>10</sup> PEMEX, Informes financieros y Reporte F20, <http://www.ri.pemex.com/index.cfm>, varios años.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.



GRÁFICA 2  
FUENTE: PEMEX

Pocas veces se dice, pero no hay tiempo que perder. La revolución energética nació en Norteamérica en las aguas profundas del Golfo de México del lado americano, y ahora se ha expandido a los llamados yacimientos de lutitas, de aceites pesados y extrapesados, a las técnicas de recuperación mejorada, a las arenas bituminosas, y comienza a llegar al Círculo Polar Ártico. No sólo eso, se expande a otras latitudes: Sudamérica, África Occidental y recientemente Oriental, el Sudeste Asiático, el Mar Negro y el Mediterráneo Oriental ya están desarrollando sus aguas profundas. Mientras que Argentina, Colombia, China, Polonia y Hungría avanzan rápidamente en el desarrollo de sus yacimientos de lutitas, Rusia y Noruega se aventuran en el Ártico.

La velocidad de su desarrollo se explica en gran medida gracias a la incorporación de múltiples jugadores, públicos y privados, que proveen las tecnologías, el talento y la experiencia. En contraste, en México estamos tratando de hacer cada vez más con sólo un jugador, y paradójicamente, acabamos haciendo cada vez



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

menos, pues le exigimos a Petróleos Mexicanos más allá de lo que puede hacer con las reglas actuales. Los operadores energéticos absorben todo el riesgo, que es muy grande, de explorar por hidrocarburos e incorporar estas tecnologías, mientras que en México todo este riesgo y responsabilidad recae sobre el organismo Petróleos Mexicanos, el Estado y, a la postre, sobre los contribuyentes.

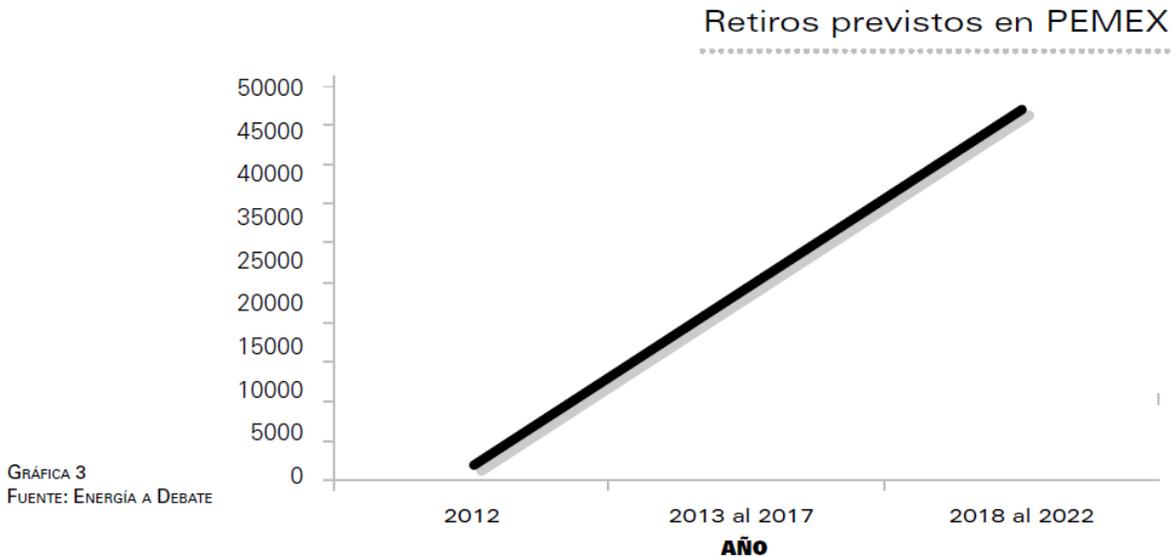
La encrucijada en que nos encontramos tiene otro nivel de complejidad. Será difícil enfrentar los retos de demanda, oferta, curvas tecnológicas y eficiencias energéticas que se avecinan sin una fuerza laboral altamente calificada. Sin embargo, el mundo en que nos encontramos se caracteriza por una creciente escasez de recursos humanos calificados. Todos los países y todas las empresas enfrentan este problema, y Petróleos Mexicanos no es la excepción. La razón es muy sencilla, la fuerza laboral de la industria está correlacionada con los vaivenes de precios, por lo que las curvas demográficas de la industria se caracterizan por un grupo grande de ingenieros y geólogos con gran experiencia al borde del retiro.

Si consideramos que este talento no se crea de la noche a la mañana, sino que requiere de un par de décadas, entre estudios y experiencia, para poder tomar decisiones, queda claro que la competencia en los próximos años será por atraer, retener y generar talento. Los países y las empresas que lo hagan mejor, serán los grandes beneficiarios de la revolución energética. De hecho, naciones como Colombia, han puesto esta consideración al centro de su toma de decisiones. Ellos buscan no sólo fortalecer el talento de su empresa estatal, sino además garantizar que los otros operadores y participantes de la industria lo hagan, ya sea desarrollando talento local, o además atrayendo talento extranjero para transferirlo a su gente. Para México, mientras sólo cuente con Petróleos Mexicanos para atraer, generar y retener talento, ésta será una situación crecientemente compleja,



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

como se desprende de la siguiente gráfica, en que vemos los retiros previstos en la entidad paraestatal para los próximos años (gráfica 3)<sup>11</sup>.



Así, ante una coyuntura energética clave para nuestra seguridad y prosperidad, mientras otras naciones pueden contar con una multitud de operadores que absorben los riesgos y costos, e incorporan lo último en tecnología y atraen talento científico, en México lo hacemos con una sola empresa, absorbemos todos los costos y riesgos, y nos mantenemos a la zaga en tecnología.

De hecho, un análisis de los diversos mecanismos de explotación de hidrocarburos nos demuestra que no contamos con las mismas herramientas que los demás. Mientras que en México el Estado absorbe todo el riesgo al no volver a Petróleos Mexicanos una verdadera empresa y no permitir mecanismos de participación privada que no sean los contratos de servicio, el resto de los países transfiere ese riesgo y costos a las empresas, ya sean éstas públicas o privadas, sin afectar en ningún momento su potestad sobre el recurso. Estos países lo

<sup>11</sup> Rangel, Edgar, "Pemex: ¿cambio generacional?", Energía a Debate, Edición no. 50. Mayo, 2012.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

hacen a través de los contratos de riesgo, llamados así por ser un mecanismo mediante el cual el dueño del recurso transfiere los riesgos de su explotación económica a un tercero, sin menoscabo de su propiedad. El tercero, llamado generalmente operador o contratista, recibe una compensación atada a su éxito, mientras que el dueño recibe el grueso de los beneficios.

Para darnos una idea del tamaño de ese riesgo, es menester recordar que hoy en día pesan sobre Petróleos Mexicanos, es decir sobre nosotros, un endeudamiento de unos 140 mil millones de dólares<sup>12</sup>, si contamos el pasivo laboral. Es decir, aproximadamente un 10% del Producto Interno Bruto (PIB), o más o menos el tamaño del PIB de Hungría o Vietnam<sup>13</sup>. Ese es un ejemplo del tamaño de los riesgos que estamos enfrentando, en lugar de transferirlos a terceros, como hacen casi todas las naciones.

En el mapa 1 se ven los únicos tres países en el mundo –México, Ecuador y Kuwait– que cuentan exclusivamente con contratos de servicios, mientras que el resto cuentan además con contratos de riesgo, ya sean concesiones o contratos de producción compartida.

Éste es el mecanismo que usan otras naciones para aumentar significativamente su capacidad de gestión, aumentar su tasa de incorporación de tecnología, a la vez que reducen o eliminan sus riesgos.

---

<sup>12</sup> PEMEX, “Reporte de resultados al 31 de diciembre de 2012”, [http://www.ri.pemex.com/files/content/Reporte\\_2012D\\_e\\_130503.pdf](http://www.ri.pemex.com/files/content/Reporte_2012D_e_130503.pdf), p.27, 2 de mayo de 2013.

<sup>13</sup> Banco Mundial, “GDP US Current”, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD,2012>.

Sólo tres países usan únicamente contratos de servicios



MAPA 1  
FUENTE: IPD LATIN AMERICA CON BASE EN FUENTES PÚBLICAS

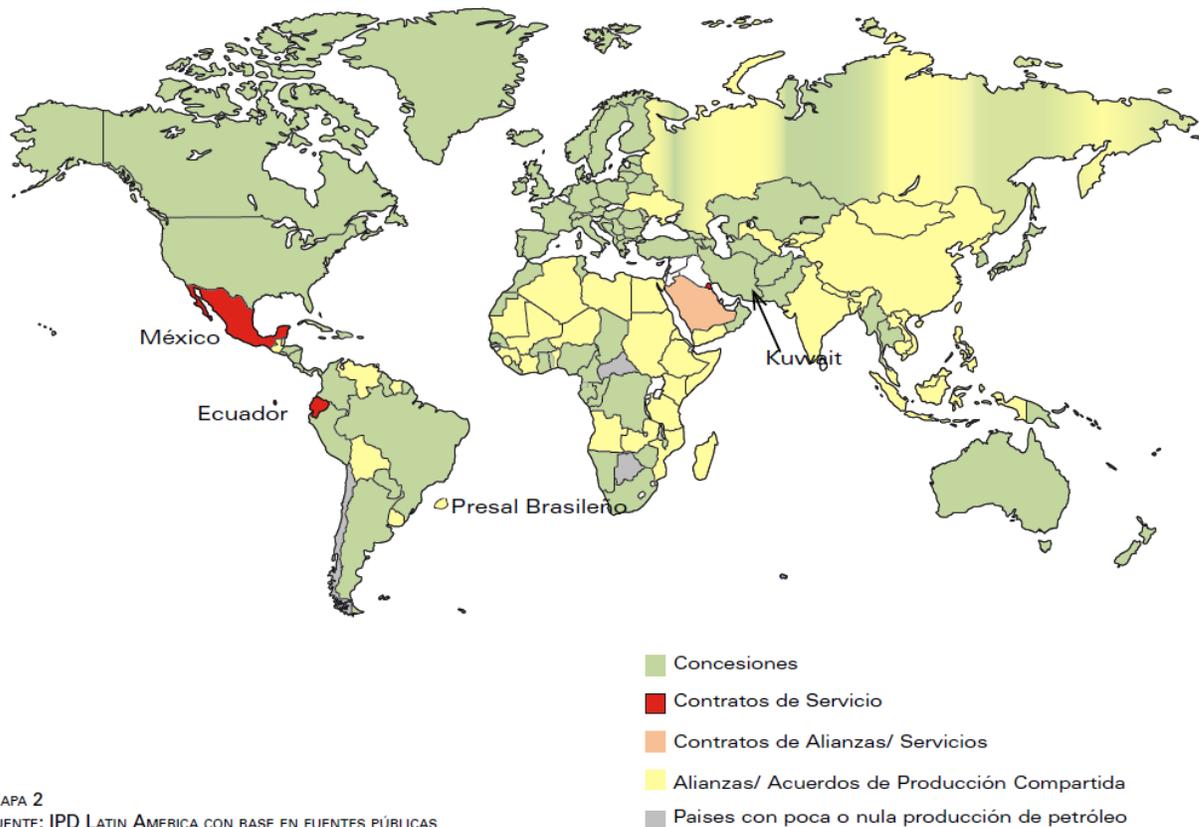
En contraste, en el mapa 2 se ve cómo prácticamente todo el mundo ha adoptado el contrato de riesgo como estándar, por ser el mecanismo a través del cual el dueño del recurso –la nación– transfiere a un tercero el riesgo de desarrollar sus recursos, a cambio de una compensación determinada por su éxito, sin por ello afectar sus derechos. Es decir, la nación nunca pierde su propiedad o potestad sobre sus recursos, pero tampoco corre el riesgo de desarrollarlos, el cual es adoptado por un tercero al que se le compensa sólo si tiene éxito. Esta transferencia del riesgo no implica la transferencia de la renta petrolera, como en ocasiones se quiere confundir. El dueño, es decir la nación, captura la renta, a través de impuestos, regalías y derechos, mientras que la compensación al



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

operador que asumió el riesgo se da con base en su éxito. Es decir, sólo gana dinero si aumenta las reservas y la renta petrolera del Estado.

### Contratos de riesgo, el estándar global



En nuestro hemisferio todas las naciones, desde nuestros socios Estados Unidos y Canadá, hasta países con visiones distintas de su desarrollo económico, como Cuba y Venezuela, han adoptado estos mecanismos de contratación, en particular las concesiones. Este mecanismo también es favorecido por las naciones de la OCDE y la mayoría de nuestros socios comerciales, pero no es el único. Muchas otras naciones han adoptado los llamados contratos de producción o ganancias compartidas, que les dan mayor control sobre los recursos.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Como crecimiento y consumo energético van de la mano, en la medida que nos transformábamos en una potencia exportadora y aumentaba la capacidad de consumo de nuestra sociedad, nuestras necesidades energéticas comenzaron a sobrepasar nuestra plataforma de refinación. En los últimos años, como atestiguan, por ejemplo, las frecuentes alertas críticas, nuestra economía lleva años creciendo más rápido que su sector energético. Es decir, si queremos resolver muchos de nuestros cuellos de botella y crecer más, debemos encontrar la manera de que nuestra industria energética avance por lo menos a la misma velocidad que el resto de nuestra economía. La expansión demográfica que estamos viviendo llevará a un aumento sustantivo de la demanda energética del país. De acuerdo a la Prospectiva de Petrolíferos 2012-2026, en los próximos 12 años, el número de coches aumentará de 25 a 63 millones<sup>14</sup>, y pasaremos de contar con 384 ciudades a 489. A menos que aumentemos sustancialmente la producción de energéticos, hidrocarburos, renovables, etc., México estará compitiendo por conseguir hidrocarburos a precios competitivos con otras economías dispuestas a pagar precios más altos, porque no tienen otra opción más que importarlos. Esto nos ocurrió recientemente, cuando la Comisión Federal Electricidad tuvo que aceptar contratos de compra de gas natural a precios Japón-Corea, en lugar de precios basados en Henry Hub, es decir, de referencia de Norteamérica.

Esta es la encrucijada en la que nos encontramos. La combinación de la creciente demanda asiática, la nueva producción norteamericana, la revolución energética, nuestro propio crecimiento, así como las presiones demográficas, están generando una situación en donde, si tomamos las decisiones correctas podremos beneficiarnos significativamente –quizá incluso repetir el éxito reciente de nuestros

---

<sup>14</sup> SENER, “Prospectiva de petrolíferos 2012-2026”, [http://www.sener.gob.mx/res/PE\\_y\\_DT/pub/2012/PP\\_2012\\_2026.pdf](http://www.sener.gob.mx/res/PE_y_DT/pub/2012/PP_2012_2026.pdf), 2012, p.140.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

socios norteamericanos– pero si tomamos las decisiones equivocadas, muchas de las ventajas competitivas desarrolladas en los últimos años se pueden erosionar”.

A mayor abundamiento, estas Comisiones Dictaminadoras, tomando como base sendos estudios elaborados por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); y el *Wilson Center Mexico Institute*, denominado “**Un nuevo comienzo para el petróleo mexicano: principios y recomendaciones para una reforma a favor del interés nacional**, noviembre 2012” así como por el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., (IMCO) y la Universidad Nacional Autónoma de México, en octubre 2013, denominado “**La reforma energética: evidencias para el debate**” son conscientes de que en el mundo existen ejemplos de éxito.

### **ALGUNOS MODELOS PARA EL MANEJO DE HIDROCARBUROS**

Alrededor del mundo, los gobiernos nacionales han adaptado la organización de sus industrias de petróleo y gas para afrontar los retos conjuntos de seguridad energética y competitividad económica. Los casos de Noruega, Colombia y Brasil resaltan la necesidad de innovar y ajustar la organización del sector de hidrocarburos a la medida del interés nacional. En cada uno de estos países ha sido adoptado un enfoque pragmático y flexible que busca maximizar la utilidad que deriva la nación del sector de hidrocarburos. En estos países, la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo permanece en manos de la Nación, pero se permite su operación por parte de múltiples actores: públicos y privados, nacionales y extranjeros. En cada uno de estos países, la compañía nacional petrolera ha sido reformada para poder maximizar su capacidad de extraer las reservas existentes y asegurar nuevas reservas para el futuro. Esto ha sido alcanzado permitiendo a la firma aplicar principios de negocio a su estrategia corporativa, en vez de obligarla a obedecer una lógica política. Esto incluye permitir a la firma quedarse con una proporción más alta de sus ganancias para reinvertirla en proyectos productivos y en el desarrollo de nuevas tecnologías;



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

firmar acuerdos de producción compartida con empresas privadas (nacionales y extranjeras) y operar fuera del territorio nacional para incentivar la experiencia internacional, la obtención de nuevas reservas y la formación de alianzas a largo plazo con socios extranjeros. Son modelos “de tercera vía”, entre el estatismo y el mercado puro.

El modelo noruego, además de ser el origen de todos los modelos de tercera vía e inspiración del modelo brasileño y el colombiano, es único, pues se basa en la maximización de la utilidad de la Nación. Esto ha resultado en la creación de una compañía nacional petrolera (Statoil) altamente rentable, así como de un fondo de riqueza soberano (el Fondo Gubernamental de Pensiones) que ha acumulado activos alrededor del mundo, con inversiones que alcanzan el 1% de los mercados globales de capital; es decir, es el inversionista más grande del mundo. El enorme tamaño del fondo significa que cualquier ciudadano noruego cuenta con el equivalente a US\$140,000 para su retiro. Esto ha sido alcanzado a través de la inversión de la renta de la industria petrolera noruega, incluyendo impuestos, licencias de E&P (exploración y producción), así como los dividendos de Statoil, tanto nacionales como globales. Dicha inversión en el futuro de los noruegos significa que, a medida que la producción de hidrocarburos nacionales llegue a sus límites naturales, una parte de la riqueza habrá sido preservada para las futuras generaciones. Al mismo tiempo, el fondo soberano de riqueza le ha dado a Noruega considerable influencia global, además de que el modelo es fuente de enorme prestigio internacional para la pequeña nación escandinava.

La inversión de las rentas petroleras nacionales es el elemento mejor conocido de la historia noruega de éxito, pero hay otros dos elementos que deben ser enfatizados. Primero, la compañía nacional petrolera, Statoil, pertenece mayoritariamente al Estado noruego, dueño del 67% de las acciones, pero se beneficia sustancialmente de la capitalización por parte de inversiones



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

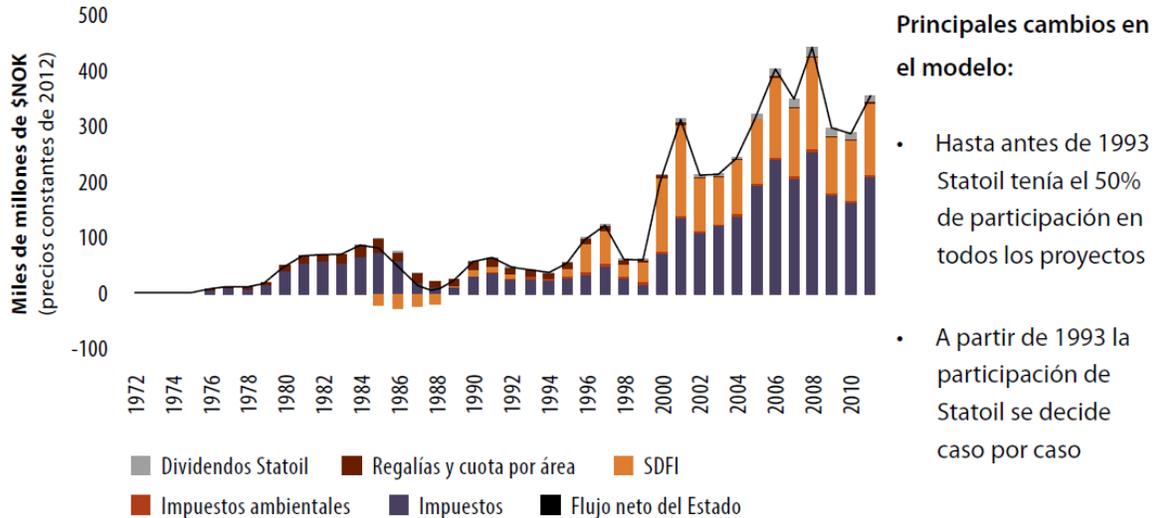
provenientes de actores privados. La firma es reconocida como líder global en proyectos de E&P alrededor del mundo, habiendo desarrollado el conocimiento, la experiencia y las tecnologías que se requieren para descubrir y extraer, de manera exitosa, petróleo y gas en algunas de las regiones más complejas del mundo, incluyendo el Mar del Norte, el Golfo de México, Argelia, Angola, Azerbaiyán, Brasil, Canadá, China, Libia, Nigeria, Rusia y Venezuela. Esto le ha permitido a la compañía asegurar contratos para desarrollar reservas que durarán por mucho más que aquéllas encontradas en las aguas territoriales de Noruega. En segundo lugar, el modelo ha permitido el desarrollo de una industria proveedora nacional especializada para cumplir con los retos involucrados en la exploración y producción en el Mar del Norte. Compañías de ingeniería y construcción, así como navieras y compañías de perforación mar adentro fueron creadas con el propósito de desarrollar los hidrocarburos nacionales, pero hoy en día son reconocidas como líderes mundiales en sus áreas.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

## Noruega

### Recaudo gubernamental de actividades petroleras



Fuente: Norwegian Petroleum Directorate, The Norwegian Petroleum Sector Facts 2013

\*SDFI: State's Direct Financial Interest (por concepto de la propiedad estatal de parte de los campos y de ductos e instalaciones terrestres)

En resumen, el éxito del experimento noruego se debe a:

- Los beneficios de una política generalmente consistente y explícita enfocada en la administración de la riqueza a largo plazo;
- Poca interferencia no-comercial en la política operativa de Statoil;
- La competencia es una fuerza de valor añadido en la política del petróleo y gas, y



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

- La aplicación de una actitud evolutiva hacia Statoil y otras compañías noruegas operando en el sector de E&P, reconociendo la naturaleza cambiante de la industria y la necesidad de internacionalización.

La historia de éxito de Colombia en el sector de los hidrocarburos es más reciente y ha conllevado espectaculares descubrimientos e incrementos en la producción, debido a que el país ha utilizado la flexibilidad como base de su modelo nacional de gas y petróleo.

En 1999, al enfrentarse a un pico de producción y reservas decrecientes, el gobierno colombiano tomó una serie de acciones para hacer al sector petrolero más atractivo para la inversión extranjera y liberar de restricciones a la compañía nacional petrolera, Ecopetrol. A finales de 2003, a medida que empeoraba el panorama y emergía el prospecto real de tener que importar petróleo para satisfacer la demanda nacional, el gobierno se comprometió con una revisión integral de la regulación del sector de hidrocarburos. Primero, con la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) se estableció un nuevo marco regulatorio que ofrece un ambiente altamente competitivo para compañías petroleras nacionales y extranjeras. Esto también ha ayudado a definir de forma más clara el rol del gobierno y el de la compañía nacional petrolera.

Además de este cambio positivo en la regulación, las condiciones para la E&P mejoraron con la baja en las regalías, ofreciendo uno de los regímenes impositivos más atractivos de América Latina, en particular para recursos no convencionales, lo que le permite atraer inversiones que de otra manera irían a países con mayores recursos.

El gobierno ha ofrecido nuevas concesiones, generando gran interés de compañías privadas en un momento en el que las mayores corporaciones buscan asegurar y desarrollar nuevas reservas. Bajo los nuevos términos, las compañías



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

petroleras internacionales ya no necesitan estar asociadas con Ecopetrol, lo que les permite tener control absoluto sobre sus operaciones; sin embargo, como se ve ronda tras ronda, los actores privados prefieren asociarse con Ecopetrol.

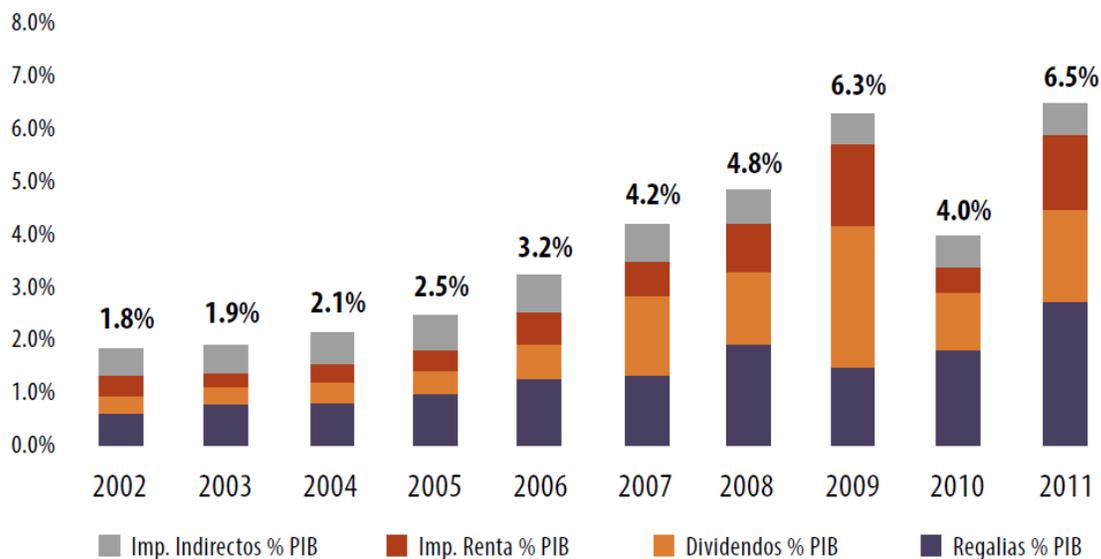
## Colombia

**En 2003 se reestructura el sector petrolero colombiano:**

**Se crea la Agencia Nacional de Hidrocarburos**

(organismo rector y ente regulador)

**Contribución de Ecopetrol al Estado colombiano - % PIB**



Fuente: Ministerio de Minas y Energía

Como consecuencia de este nuevo ambiente competitivo, Ecopetrol se ha convertido en una compañía petrolera mucho más eficiente y efectiva, y ha visto su producción duplicarse entre 2008 y 2012. La compañía se ha convertido en un socio digno de confianza para las firmas extranjeras, y ha sido alentada por el gobierno a expandir sus actividades, invirtiendo en E&P en Perú, Brasil y el lado estadounidense del Golfo de México. No sólo eso, Colombia también es sede de la compañía petrolera privada más grande de América Latina, Pacific Rubiales,



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

creada hace apenas cinco años para explotar campos marginales y maduros, y que también comienza a internacionalizarse.

## A pesar de que Colombia tiene una economía mucho menor, su IED es 25% mayor

### México (2012)

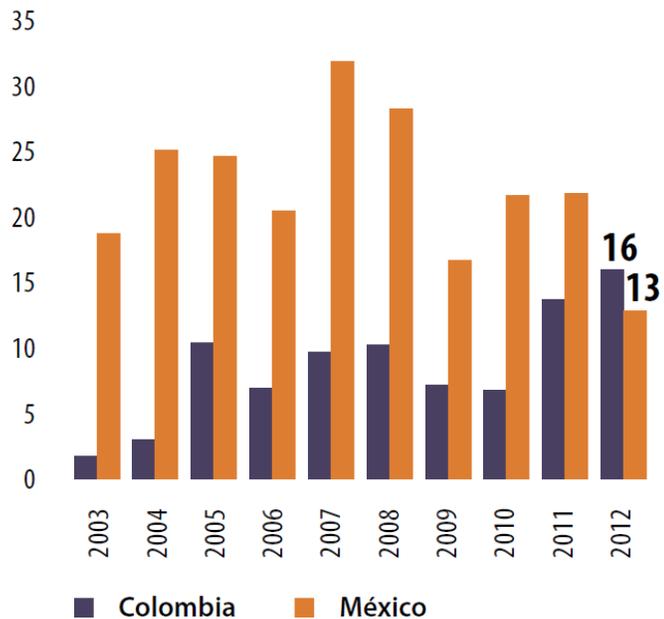
- El PIB representa **1.64%** del total mundial
- PIB per cápita → **\$9,747 USD**
- IED → **\$12,659 millones de USD**

### Colombia (2012)

- El PIB representa **0.51%** del total mundial
- PIB per cápita → **\$7,752 USD**
- IED → **\$15,822 millones de USD**

### Inversión extranjera Directa

(entradas, miles de millones de USD)



Fuente: Banco Mundial



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

## A pesar de que Colombia tiene una economía mucho menor, su IED es 25% mayor

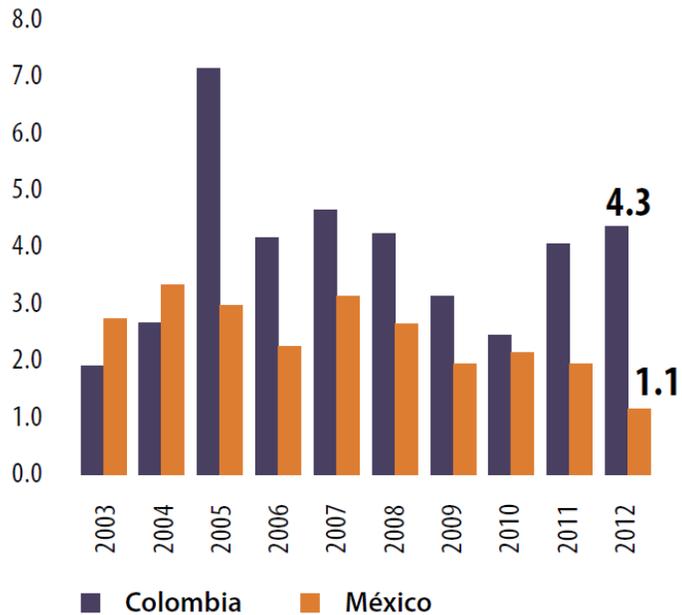
### México (2012)

- El PIB representa **1.64%** del total mundial
- PIB per cápita → **\$9,747 USD**
- IED → **\$12,659 millones de USD**

### Colombia (2012)

- El PIB representa **0.51%** del total mundial
- PIB per cápita → **\$7,752 USD**
- IED → **\$15,822 millones de USD**

**Inversión extranjera Directa**  
(entradas, % del PIB)



Fuente: Banco Mundial

El reciente éxito colombiano se explica por:

- La adopción de un enfoque pragmático en el manejo de las reservas de gas y petróleo;
- Un ambiente abierto y competitivo que ha incentivado mayor eficiencia de parte de las compañías que operan en el sector;
- Un ambiente contractual competitivo para las empresas privadas y extranjeras que ha alentado grandes inversiones;
- La creación de un marco regulatorio para recursos no convencionales, el primero en América Latina, además de un marco regulatorio de vanguardia



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

para recursos convencionales, lo que le permite controlar y gestionar con éxito sus recursos, a la vez que atrae cada vez más interés en un país cuyas reservas son menores; y

- La reestructuración de la compañía nacional petrolera, Ecopetrol, que mantiene participación mayoritaria en manos del Estado colombiano, pero le permite operar de acuerdo a principios de negocios.

El último caso examinado por este grupo de trabajo fue el de Brasil, un modelo de hidrocarburos basado en el pragmatismo, la flexibilidad y el desarrollo de la capacidad nacional. Brasil se ha convertido en la historia de éxito más conocida de los últimos años a medida que su compañía nacional petrolera, Petrobras, ha incrementado dramáticamente su producción, rentabilidad y capitalización en el mercado de valores. Al mismo tiempo, Brasil ha visto sus reservas multiplicarse y el país ha alcanzado autosuficiencia petrolera, igualando la oferta y la demanda nacional por primera vez en su historia. En años recientes, Brasil también ha sido muestra de los errores de intervención estatal excesiva y la velocidad con que ellos inciden negativamente en el desarrollo nacional.

Desde 1970, cuando era un gran importador de petróleo y se vio severamente afectado por la crisis internacional ocasionada por la OPEP, Brasil comenzó una progresiva reorganización de su industria petrolera y del gas. Los cambios más importantes vinieron en 1997, cuando el Congreso aprobó la Ley de Inversión en Petróleo, creando un nuevo marco legal y agencias reguladoras autónomas, al tiempo que liberalizaba el sector para crear fuerzas competitivas. Mientras el monopolio estatal de la producción de petróleo y gas llegaba a su fin, Petrobras fue reformada para permitirle operar de la misma manera que una compañía privada, pero con propiedad estatal mayoritaria. La autonomía operativa de la compañía, a través de la cual se le autoriza e incluso incentiva a asociarse con



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

firmas privadas y extranjeras, combinada con la capacidad de reinvertir sus ganancias en proyectos de E&P y el desarrollo de capacidades técnicas y tecnológicas, ha permitido a Petrobras convertirse en un líder mundial en proyectos de aguas profundas. La colaboración con el sector privado ha sido clave, tanto para desarrollar estas nuevas capacidades como para compartir los enormes riesgos financieros asociados a este tipo de proyectos y realizar los descubrimientos en el Pre Sal, que pusieron a Brasil en el mapa.

Petrobras resalta la importancia de distinguir el potencial de inversión privada en la compañía nacional petrolera con la cuestión del control. Mientras que la compañía se ha beneficiado enormemente de la inyección de capital privado, tanto en Brasil como en el extranjero, el Estado mantiene el control mayoritario de los votos en la compañía. Esto le permite al gobierno seguir beneficiándose de la renta derivada del éxito de la compañía y utilizarla como herramienta de desarrollo. Sin embargo, aun cuando mantiene el control mayoritario, el Estado ha concedido gran autonomía operativa a Petrobras y rara vez interviene en sus decisiones de negocio. Esta autonomía operativa y financiera es uno de los factores principales que explican el éxito de la compañía al determinar su propio futuro y maximizar su impacto positivo en la economía nacional.

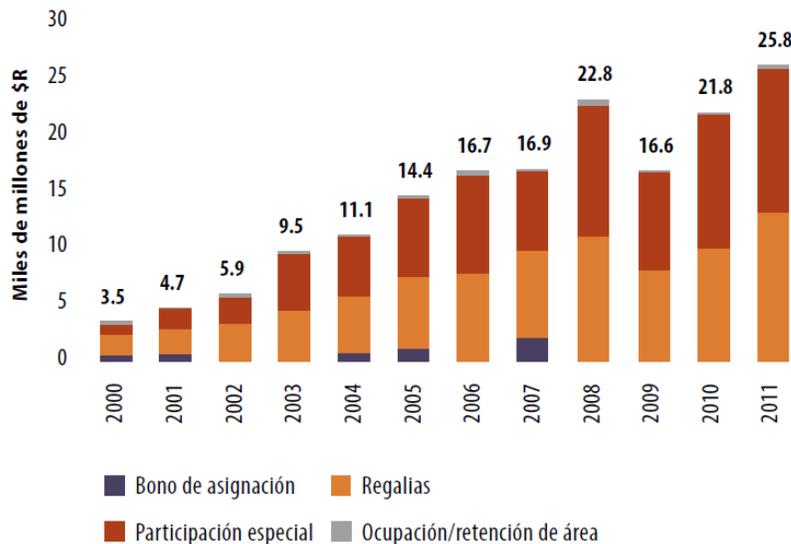


DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

## Brasil

### Participaciones gubernamentales

(ingresos petroleros no tributarios)



Principales hitos:

- En 1997 se acaba el monopolio de Petrobras y se permite la entrada de privados a actividades de E&P
- Se crea la Agencia Nacional del Petróleo, encargada de la regulación, las concesiones y la fiscalización

Fuente: ANP – Relación de gestión de ejercicio de 2011

Desafortunadamente, en los últimos dos años, las autoridades brasileñas han tomado un rol más intervencionista, determinando que sólo Petrobras puede ser operador en el Pre Sal, y creando una serie de mecanismos para intervenir en las decisiones técnicas y operativas. Más aún, han frenado la velocidad de la industria con demandas sobreprotectoras de contenido nacional, lentitud regulatoria y posponiendo licitaciones. Los resultados no se han hecho esperar: los inversionistas han perdido interés, algunos incluso no encuentran compradores para activos de clase mundial, Petrobras ha fallado en lograr sus metas los últimos tres años, y ha comenzado a reportar pérdidas, y la industria acusa una seria espiral inflacionaria de costos y servicios. Es decir, esta reforma del Presidente Lula da Silva, al fomentar un modelo de operador único, ha desarticulado el éxito



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

de los últimos años. Casi se podría decir que mientras nosotros hemos considerado adoptar elementos del modelo brasileño anterior a Lula, en Brasil se ha adoptado el modelo Pemex de operador único y han comenzado a exhibir los mismos problemas que nos aquejan.

En resumen, el éxito del modelo brasileño es resultado de:

- La voluntad de cambiar la Constitución para poder satisfacer las necesidades energéticas del Brasil moderno, que ha llevado a la autosuficiencia petrolera;
- Un enfoque pragmático hacia la producción compartida y las alianzas estratégicas, a través de múltiples operadores;
- Gran inversión en la compañía nacional petrolera, Petrobras, que le ha permitido convertirse en líder mundial de tecnologías de aguas profundas; y
- La inyección de capital privado en la compañía, sin perder el control Estatal sobre la misma, así como el fomento de la participación de capital privado internacional y del desarrollo de empresas privadas nacionales”.

El diagnóstico se estima claramente determinado, ahora es tiempo de tomar decisiones, teniendo siempre en mente el beneficio que la Nación y los mexicanos habrán de tener, haciendo uso de los recursos naturales con que contamos.

A fin de entrar directamente al tema, se estima valioso dar un breve repaso a los distintos esquemas jurídicos que, en la materia, han existido en nuestro país, a fin de tener una visión más completa del escenario actual y, por ende, del propósito de la reforma constitucional que nos atañe.



## DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

Resulta necesario conocer el origen de las disposiciones constitucionales que ahora se reforman, para tener claridad en sus términos, de manera que se tengan también claras las motivaciones que impulsan sus modificaciones.

### **E.2.1 Antecedentes jurídicos**

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 facultaba al gobierno federal para otorgar concesiones a los particulares y a sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas. Este esquema era retomado por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (publicada en el Diario Oficial de la Federación -DOF- el 31 de diciembre de 1925) misma que establecía que la industria petrolera comprendía el descubrimiento, la captación, la conducción por oleoductos y la refinación del petróleo.

El 18 de marzo de 1938 se publicó en el DOF el “Decreto que expropia a favor del patrimonio de la Nación, los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras que se negaron a acatar el laudo de 18 de diciembre de 1937 del Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje”. Por medio de este instrumento se expropiaron los bienes de las diecisiete compañías petroleras y navieras que operaban en el país. Vale la pena apuntar que no fue sino hasta 1940, dos años más tarde, cuando se estableció la reserva del Estado mexicano respecto a la actividad petrolera.

Con relación a lo anterior, mediante Decreto publicado en el DOF el 20 de julio de 1938 se creó Petróleos Mexicanos, cuyo objeto consistía en “encargarse del manejo de los bienes muebles e inmuebles que por Decreto del 18 de marzo último, se expropiaron a diversas empresas petroleras. Al efecto, gozará de las atribuciones necesarias para llevar adelante su objeto, pudiendo efectuar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, como exploración,



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

explotación, refinación y almacenamiento. Podrá también efectuar las operaciones de distribución de los productos relativos, salvo lo que establezcan las disposiciones que sobre el particular se dicten, y tendrá facultades para celebrar los contratos y actos jurídicos que se requieran en el cumplimiento de sus fines”.

Como se apuntó anteriormente, no fue sino hasta 1940 que, a través de una reforma a la Constitución, publicada en el medio de difusión oficial del Estado el 9 de noviembre de dicho año, se estableció que tratándose de petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirían concesiones y la explotación de estos productos sería llevada a cabo por la Nación en la forma que determinase la Ley.

En este orden de ideas, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia del Petróleo de 1940 (publicada en la misma fecha que la reforma constitucional aludida en el párrafo que antecede) preveía en su artículo 7°, en relación con el 6°, fracción I, que el petróleo podría ser explorado y explotado por la Nación, mediante contratos con los particulares, a fin de que éstos llevaran a cabo, por cuenta del gobierno federal, los trabajos de exploración y explotación, ya fuera mediante compensaciones en efectivo o equivalentes a un porcentaje de los productos que se obtuvieran.

Esta Ley, al igual que la de 1925, establecía que la industria petrolera comprendía el descubrimiento, la captación, la conducción por oleoductos y la refinación del petróleo.

El 18 de junio de 1941 se publicó en el DOF la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que tenía entre otros objetivos: “introducir en el sistema de la ley ciertas modificaciones que, sin apartarse de su inspiración y tendencia, le presten la amplitud y flexibilidad requeridas para el mejor estímulo



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

de la iniciativa privada, en cuyas energías vitales -lo tenemos dicho- ciframos principalmente nuestra seguridad en la expansión económica del país”.

Esta ley de 1941 amplió el concepto de industria petrolera y en él incluyó, además de los previstos en la ley de 1940, a la distribución del petróleo y la elaboración y distribución del gas artificial. En este ordenamiento legal se preveía igualmente la posibilidad de que la exploración y explotación del petróleo, pudieran llevarse a cabo mediante contratos con particulares o sociedades.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, vigente hasta nuestros días, fue publicada en el DOF el 29 de noviembre de 1958. En ella, dentro del mismo marco constitucional en el que se expidieron las leyes de 1940 y 1941, se confiere el monopolio de la industria petrolera a Petróleos Mexicanos; se elimina la posibilidad de explotar el petróleo a través de contratos, quedando éstos reservados únicamente para obras y servicios, y se prohíbe que en los contratos se concedan porcentajes de los productos.

En la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Presidente Adolfo Ruíz Cortines, se justificó esta circunstancia aduciendo que hasta entonces, el gobierno mexicano sólo había celebrado un contrato de explotación de petróleo, en el año de 1946, con un particular mexicano; contrato que no llegó a operar y que finalmente fue cancelado. Se dijo entonces que la iniciativa privada, no obstante que la ley en vigor no condicionaba la contratación a una licitación previa, sino que expresamente confería derecho a los particulares para proponer al gobierno, en cualquier tiempo, la contratación de un fondo petrolero, se había abstenido de hacer uso de ese derecho.

De lo hasta aquí expuesto, puede apreciarse con claridad que, en realidad, ni el texto original de la Constitución, ni el marco legal que de ella se desprendió, prohibían, en un primer momento, el otorgamiento de concesiones o la suscripción



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

de contratos a favor de los particulares, para llevar a cabo las actividades de exploración y explotación del petróleo y demás carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Fue hasta la Administración del Presidente Adolfo López Mateos (20 de enero de 1960) que el texto constitucional fue reformado por segunda ocasión (la primera reforma tuvo lugar en el año de 1940) esta vez para especificar, con toda puntualidad, que *“tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.”*

Este es el texto que después de más de medio siglo sigue rigiendo nuestras actividades dentro de la industria petrolera. Es claro que los avances tecnológicos con que contamos en la actualidad y los múltiples usos y beneficios que pueden aportar el petróleo y demás carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, constituyen hoy un área de oportunidad que, en aras de ser aprovechada en su máxima potencialidad, requiere que el Estado mexicano se encuentre en condiciones de poder compartir el riesgo que la extracción de estos productos implica.

Siguiendo con el recorrido jurídico-constitucional en materia de petróleo, el 6 de febrero de 1971 se publicó en el DOF la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, por la que se constituye a la entidad como un organismo público descentralizado del gobierno federal, de carácter técnico, industrial y comercial, cuyo objeto sería la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano del petróleo, gas natural, gas artificial y, en general, de todos aquellos derivados del petróleo susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Se facultó a Petróleos Mexicanos para celebrar toda clase de actos, convenios y contratos, especificando que “en ningún caso Petróleos Mexicanos concederá regalías, porcentajes o participaciones en el petróleo, el gas natural o en sus derivados, ni en los resultados de la explotación de los mismos”. El régimen transitorio de esta Ley, abrogó el Decreto de creación originario de la entidad del año 1938.

El 3 de febrero de 1983 se publicó en el DOF una reforma al artículo 28 constitucional por la que se establecieron las actividades consideradas estratégicas, a cargo de la Nación, entre ellas las relacionadas con el petróleo y demás hidrocarburos, y se previó la existencia de organismos y empresas para el manejo, tanto de dichas áreas estratégicas, como de las prioritarias.

El 16 de julio de 1992 se expidió la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios por la que se dio origen a cuatro organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, subsidiarios de Petróleos Mexicanos: Pemex-Exploración y Producción; Pemex-Refinación; Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica, diversificando hasta nuestros días, las actividades de la cadena productiva en materia de hidrocarburos.

En este ordenamiento legal se facultó a Petróleos Mexicanos y a sus organismos subsidiarios para celebrar toda clase de actos, convenios y contratos, manteniendo en exclusiva la propiedad y el control del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos, con sujeción a las disposiciones legales aplicables.

En 1995 tiene lugar una importante reforma, entre otras, a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (publicada en el DOF 11 de mayo) por medio de la cual se eliminaron del catálogo de actividades que comprende la industria petrolera: el transporte, el almacenamiento y la distribución



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

de gas, quedando dichas actividades como estratégicas, únicamente cuando sean necesarias para interconectar su explotación y elaboración.

Como consecuencia de lo anterior, el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas dejan de ser actividades que sólo Petróleos Mexicanos puede llevar a cabo y ahora, previo permiso, pueden ser ejecutadas también por los sectores social y privado.

Mención especial merece la reforma en materia energética del 2008, en esa ocasión las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión aprobaron un conjunto de iniciativas de Ley y reformas a diversos ordenamientos, lo que constituyó una primera revisión de fondo del marco normativo de este importante sector.

El análisis arduo e incluyente de este tema logró materializar diversas reformas legales, entre otros aspectos, la reforma de 2008:

- a)** Significó un esfuerzo para fortalecer a Petróleos Mexicanos, dotándole de un mandato fundamental de creación de valor económico. De esta manera, por primera vez se reconoció su carácter de organismo con fines productivos. Asimismo, conforme a las mejores prácticas internacionales, se le otorgó un régimen especial de contratación, un nuevo gobierno corporativo con consejeros profesionales y esquemas para propiciar una mayor transparencia y rendición de cuentas en su administración, y
- b)** Respetó y ratificó la rectoría del Estado en materia de hidrocarburos, dando paso a la creación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la incorporación de nuevas facultades a la Secretaría de Energía, y la creación de órganos de planeación con la participación de los distintos poderes y niveles de gobierno.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Luego de lo hasta aquí señalado, queda claro que no solamente en su origen la Constitución permitía tanto el otorgamiento de concesiones como de contratos a favor de particulares para que éstos llevaran a cabo las actividades propias de la industria petrolera, sino que dicha industria se ha acotado considerablemente, abriéndose en la actualidad al sector privado.

Teniendo presentes las reformas legales de 2008 y la amplia discusión que se ha dado desde entonces, nuestro país se encuentra en una posición idónea para consolidar una gran alianza encaminada a aprovechar su inmenso potencial energético.

No se debe obviar la situación existente en el sector petrolero en la comunidad internacional, diversos países como Noruega, Colombia y Brasil, de los que nos ocupamos líneas arriba del presente dictamen, así como Arabia Saudita e incluso Cuba, tienen esquemas en los que se permite la participación del sector privado en los diversos procesos de su industria petrolera, lo cual ha sido un elemento importante para detonar su competitividad.

La reforma constitucional que se dictamina, sienta las bases que permitirán a México acelerar su crecimiento y aprovechar al máximo sus recursos.

La reforma podría incrementar la producción de petróleo en cerca de 1.5 millones de barriles de petróleo crudo diarios adicionales para 2025, lo que representa un aumento de 60% respecto de la producción actual. En el caso del gas natural, la producción podría aumentar para ese mismo año, aproximadamente a 7.3 miles de millones de pies cúbicos diarios, más del doble de la producción actual.

El incremento en la inversión podría generar un impacto positivo en el crecimiento del Producto Interno Bruto de alrededor del 1% anual en 2018 y hasta 1.6% anual antes de 2025.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

Parte fundamental de la reforma constitucional que se analiza, es su régimen transitorio, en él se plasman una serie de acciones por parte de diversas instancias que deben llevar a cabo determinadas acciones, a fin de garantizar la adecuada implementación del nuevo marco constitucional.

Si bien el Decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, a continuación se detallan y analizan los aspectos fundamentales de su régimen transitorio, mismo que permitirá la plena vigencia del esquema constitucional planteado:

### **E.3 Derechos laborales**

El Decreto de reformas constitucionales prevé en su régimen transitorio que las leyes respetarán en todo momento los derechos laborales de los trabajadores que presten sus servicios en los organismos, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dedicadas a las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, así como en las distintas actividades a cargo de la Comisión Federal de Electricidad.

Esta reserva de ley tiene el claro objetivo de evitar afectar a los trabajadores que actualmente prestan sus servicios tanto en Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, como en la Comisión Federal de Electricidad; ello con miras a sentar las bases de una adecuada interrelación entre dichos organismos (que habrán de transformarse en empresas productivas) y las empresas privadas que, a partir de la entrada en vigor del Decreto, podrán participar en la ejecución de las actividades ya referidas.

### **E.4 Coexistencia de las actividades estratégicas de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, con otras que lleven a cabo el Estado o los particulares.**



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Según el régimen transitorio del Decreto, la Ley deberá contemplar que, cuando ello sea técnicamente viable, existan mecanismos que faciliten la coexistencia de las actividades realizadas al amparo de los contratos que el Estado mexicano podrá celebrar para la exploración y la extracción del petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos (cuyas características más importantes son objeto de análisis en el apartado siguiente) con otras, tales como las actividades propias que sustenta una concesión minera, por ejemplo.

En este caso, deberá tenerse presente que las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, tienen carácter estratégico y se consideran de interés social y orden público, por lo que son preferentes sobre cualquiera otra que implique el aprovechamiento de la superficie y el subsuelo donde aquéllas se lleven a cabo.

De esta manera, se sientan las bases constitucionales para que, en aquellos casos en que sea posible, se facilite la coexistencia de títulos jurídicos que permitan llevar a cabo actividades de naturaleza extractiva diferente, con lo que se evita afectar derechos de terceros.

En este sentido, lo que no debe perderse de vista, es que la exploración y la extracción del petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, constituyen por su naturaleza y potenciales beneficios, actividades que deberán tener preferencia sobre cualquier otra, en la medida en que la coexistencia sea viable y, además, se prevé en el régimen transitorio que los títulos de concesiones mineras que se encuentren vigentes a la entrada en vigor del Decreto y aquéllos que se otorguen con posterioridad, no conferirán derechos para la exploración y extracción del petróleo y los demás hidrocarburos, ni para el gas asociado a los



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

yacimientos de carbón. En este sentido, se dispone que los concesionarios deberán permitir la realización de estas actividades.

Es importante precisar que en el Decreto que se dictamina, se especifica que la ley preverá los términos y las condiciones generales de la contraprestación que se deberá cubrir por la ocupación o afectación superficial o, en su caso, la indemnización respectiva.

### **E.5 Obligaciones específicas para el Congreso de la Unión**

El Decreto de reformas constitucionales establece ciertas obligaciones para el Poder Legislativo Federal. A continuación se exponen las características más importantes que deben prever las leyes que al efecto se emitan y los distintos plazos que se contemplan al efecto, en su régimen transitorio.

- a) Dentro de un plazo de ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto de reformas constitucionales, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones al marco jurídico a fin de hacer efectivas las disposiciones del propio Decreto, entre ellas se deberán regular los siguientes aspectos:
  - i) Las distintas modalidades de contratación para llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, incluyendo las que puedan realizar las empresas productivas del Estado con particulares, en términos de lo dispuesto por el artículo 27, párrafo séptimo, de la Constitución, teniendo en cuenta que las contraprestaciones que el Estado pagará a dichos organismos o a los particulares deberán ser:

- En efectivo;



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

- Con un porcentaje de la utilidad o de la producción obtenida;
- Con la transmisión onerosa de la propiedad de los hidrocarburos una vez que hayan sido extraídos del subsuelo, o
- Cualquier combinación de las anteriores.

En la práctica internacional se distinguen dos grandes clasificaciones de contratación: los contratos de servicios y los de riesgo.

En la actualidad, el marco legal vigente permite a Petróleos Mexicanos la celebración de los denominados “contratos de servicios puros”; el artículo 6o, primer párrafo de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, dispone:

**“Artículo 6o.-** Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán 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 se concederán por los servicios que se presten y las obras que se ejecuten propiedad sobre los hidrocarburos, ni se podrán suscribir contratos de producción compartida o contrato alguno que comprometa porcentajes de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de sus derivados, ni de las utilidades de la entidad contratante.

Por su parte, el artículo 5o de la Ley de Petróleos Mexicanos, señala.

**Artículo 5o.-** Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, de acuerdo con sus respectivos objetos, podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios, contratos y suscribir títulos de crédito, manteniendo en exclusiva la propiedad y el control del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos, con sujeción a las disposiciones legales aplicables.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

La nota distintiva de este tipo de contratos de servicios es que la propiedad de los hidrocarburos es en todo momento del Estado, sin que pueda comprometerse un porcentaje de la producción obtenida.

Bajo este esquema, la empresa petrolera del Estado establece un mecanismo de selección, normalmente a través de un proceso de licitación, asignando el contrato respectivo a la empresa que ofrezca el menor cobro por el servicio.

La empresa seleccionada tiene un margen de decisión reducido respecto a los servicios a desarrollar; sólo recibe la recuperación de sus costos, según lo pactado y no hay pagos en función del éxito obtenido, por tal razón, los incentivos para el sector privado son en realidad muy reducidos.

Otra forma de esta clasificación de contratos de servicios la constituyen los “contratos de desempeño”, en los que al igual que en los contratos de servicios puros, la propiedad de los hidrocarburos es siempre del Estado que contrata, no se compromete un porcentaje de la producción obtenida, pero en la selección del contratista, la variable de decisión más importante en la selección, es la tarifa por barril que oferten los participantes.

De esta manera, la inversión que realiza el contratista tiene la posibilidad de ser recuperada mediante el pago que el Estado realiza por barril producido. Así, el contratista no sólo recibe la recuperación de sus costos, sino que obtiene una rentabilidad razonable.

En los contratos de servicios, las empresas contratistas no pueden incluir en sus registros contables ni reservas, ni derechos económicos



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

derivados de las mismas, pues éstas son propiedad exclusiva del Estado con quien contratan.

A diferencia de esta primera forma de contratación, en la reforma constitucional se prevé la posibilidad para el Estado mexicano de celebrar los denominados contratos de riesgo, ya sea de “utilidad compartida” o de “producción compartida”.

En los contratos de utilidad compartida la propiedad de los hidrocarburos también es del Estado, pero se compromete un porcentaje de la monetización de la producción como retribución.

El proceso de selección del contratista tiene lugar, normalmente, a través de una licitación pública en la que la variable de decisión es el porcentaje de utilidades que recibirá el contratista. La inversión de los trabajos corre por cuenta del contratista bajo su propio riesgo y el Estado tiene la opción de incorporarse al proyecto desde su inicio, o bien en los casos en que las actividades de exploración hayan resultado exitosas.

Las ganancias del contratista dependen de las condiciones de mercado (precio del producto y costo de su extracción) y del desempeño que éste haya tenido en las actividades de extracción.

Los costos del proyecto se cubren con los ingresos que se obtienen del mismo y normalmente se establece un límite anual al flujo de efectivo destinado a la recuperación de costos. Los ingresos remanentes se dividen entre el Estado y la empresa contratista, en los porcentajes que se hayan pactado con antelación.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

En este tipo de contratos, las empresas sí pueden registrar contablemente el derecho económico derivado del proyecto de extracción de hidrocarburos.

El otro tipo de contrato de riesgo que, a raíz de la reforma constitucional que nos ocupa podría ser suscrito por el Estado mexicano, serían los contratos de producción compartida. En este tipo de instrumentos, si bien se mantiene en manos del Estado la propiedad de los hidrocarburos, se compromete un porcentaje de la producción obtenida como retribución.

En la licitación que tiene lugar para seleccionar al contratista, la variable de decisión puede ser la proporción de producción requerida para el pago. El riesgo de la inversión corre por cuenta del contratista y el Estado, al igual que en los contratos de utilidad compartida, tiene la opción de incorporarse al proyecto desde su inicio, o bien cuando los trabajos de exploración hayan tenido éxito.

Las ganancias del contratista dependerán de las condiciones de mercado y de su desempeño y los costos del proyecto estarán sujetos a las mismas reglas que las establecidas para los contratos de utilidad compartida.

En los contratos de producción compartida, las empresas pueden registrar como activos para efectos contables, las reservas de crudo.

Finalmente, el régimen transitorio del Decreto que aquí se dictamina también contempla la posibilidad de celebrar contratos en los que el Estado pagaría como contraprestación a sus empresas productivas o a los particulares, la transmisión onerosa de la propiedad de los hidrocarburos, una vez que hayan sido extraídos del subsuelo.



## DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

Sobre este particular, vale la pena destacar la experiencia que han tenido Perú y Colombia, con la celebración de este tipo de instrumentos. En Perú, las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos se realizan bajo la forma de contratos de licencia así como de contratos de servicios u otra modalidades de contratación que se rigen por el derecho privado y que una vez aprobados y suscritos, sólo pueden ser modificados por acuerdo escrito entre las partes, debiendo las modificaciones ser aprobadas por decreto del Poder Ejecutivo.

Los contratos de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos, celebrados entre PERUPETRO y el contratista, tienen las siguientes características centrales.

### **Costos y riesgos**

Durante la etapa de exploración el contratista está obligado a realizar un mínimo de inversiones, cumpliendo con ciertas unidades de trabajo exploratorio. Una vez realizado el descubrimiento, el contratista elabora un plan de desarrollo y es el que proporciona y es responsable de todos los recursos técnicos y económicos financieros que se requieran para la ejecución de las operaciones.

### **Propiedad**

Los hidrocarburos “in situ” son de propiedad del Estado. El derecho de propiedad sobre los hidrocarburos extraídos es transferido por PERUPETRO al contratista, quien se obliga a pagar al Estado, a través



## DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

de PERUPETRO, la regalía en efectivo. Respecto de los criterios utilizados para calcular las regalías y participaciones en el *upstream* del sector petrolero/gasífero del Perú, el contratista puede elegir entre dos metodologías, por escala de producción o por resultado económico.

### **Duración**

El plazo para la etapa de exploración es de siete años y para la etapa de explotación de petróleo es el que reste hasta cumplir, conjuntamente con la etapa de exploración, los 30 años; por otra parte, para la explotación de gas natural no asociado y de gas natural no asociado y condensados, será hasta completar los 40 años.

En el caso de Colombia, la ley establece la necesidad de obtener una licencia ambiental para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales que el proyecto, obra o actividad requiere para su ejecución. Para el desarrollo de obras y actividades relacionadas con los proyectos de hidrocarburos, la autoridad ambiental competente otorga una licencia ambiental de carácter global, que abarca toda el área de explotación que se solicite.

Se utiliza el proceso de otorgamiento de dicha licencia para la planeación y administración de proyectos que asegura que las actividades humanas y económicas se ajusten a las restricciones ecológicas y de recursos y de esta forma se constituye en un mecanismo clave para promover el desarrollo sostenible.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Hasta aquí con las diversas modalidades de contratación que se prevén en el régimen transitorio del Decreto de reformas a la Constitución que aquí se dictamina. Todas estas características que, desde luego se señalan en términos generales, podrán convenirse y pactarse en la forma que más convenga al Estado mexicano, velando siempre por obtener en el tiempo, ingresos que contribuyan a un desarrollo de largo plazo.

Con estas formas de contratación, el Estado mexicano contará con las herramientas necesarias para atraer la inversión privada, al tiempo que se garantiza que los recursos naturales de la Nación, siempre serán propiedad de ésta y, en esa virtud, es que se podrá disponer de ellos una vez que hayan sido extraídos del subsuelo.

- ii) La ley también especificará las contraprestaciones y contribuciones que las empresas productivas del Estado o los particulares que celebren con éste los contratos a que se refiere el inciso anterior, deberán cubrir por llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos.

Sobre el particular, es importante precisar que las empresas productivas organismos del Estado que cuenten con alguna asignación o que tengan suscrito un contrato con el Estado mexicano, podrán a su vez contratar con particulares para llevar a cabo las actividades propias de la exploración o extracción del petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos.

Adicionalmente, la Nación deberá escoger la modalidad de contraprestación que le brinde el mayor beneficio para su desarrollo de largo plazo. Como se señaló con antelación, uno de los propósitos centrales de la reforma constitucional en materia energética, es que con



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

la apertura del sector petrolero de México, se logren atraer un número importante de recursos que posibiliten incidir, de manera efectiva, no sólo en el bienestar de los mexicanos de hoy, sino también en el de las generaciones por venir.

iii) Los contratos que se suscriban entre el Estado con sus empresas pública productivas, o entre aquél con particulares serán otorgados a través de mecanismos que garanticen la máxima transparencia, por lo que la ley deberá prever que las bases y reglas de los procedimientos que se establezcan al efecto, sean debidamente difundidas y consultables por cualquier persona. En este sentido, la ley deberá prever:

- Que los contratos cuenten con cláusulas de transparencia, que posibiliten la consulta de los mismos por parte de cualquier persona interesada;
- Un sistema de auditorías externas que permita supervisar la efectiva recuperación, en su caso, de los costos incurridos y demás contabilidad involucrada en la operación de los contratos, y
- La divulgación de las contraprestaciones, contribuciones y pagos que se prevean en los mismos.

La intención y el interés en este tema en particular, es que tratándose de las actividades propias de la industria petrolera, prive el principio de máxima publicidad y transparencia en el manejo de los ingresos que la Nación habrá de obtener. Sobre este tema, de suma trascendencia, se profundizará cuando se hable de la creación y propósitos del Fondo Mexicano del Petróleo (Fondo Petrolero) fideicomiso público creado por virtud de la reforma constitucional que nos ocupa.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

iv) Otro aspecto que se deberá prever en las adecuaciones al marco legal que el Congreso de la Unión deberá realizar dentro del plazo de ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto de reformas constitucionales, es el relativo a las distintas atribuciones con que contarán las autoridades gubernamentales en materia energética. De este modo, las leyes deberán contemplar:

- Para la Secretaría del ramo en materia de Energía, entre otras, las atribuciones relacionadas, con establecer, conducir y coordinar la política energética; la adjudicación de asignaciones y la selección de las áreas que podrán ser objeto de los contratos para la exploración y extracción de petróleo demás hidrocarburos, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; el diseño técnico de dichos contratos y los lineamientos técnicos que deberán observarse en el proceso de licitación, y el otorgamiento de permisos para el tratamiento y refinación del petróleo, y procesamiento de gas natural.

En materia de electricidad, establecerá los términos de estricta separación legal que se requieran para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y será la responsable de vigilar su cumplimiento.

- Para la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, entre otras, las atribuciones para establecer las condiciones económicas de las licitaciones y los contratos para llevar a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, que permitan a la Nación obtener en el tiempo ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Estas Comisiones Dictaminadoras consideran que por tratarse de cuestiones que afectan de forma fundamental las finanzas públicas, la recaudación y por tanto los ingresos del Estado, se debe facultar a la Secretaría del ramo en materia de Hacienda para ser la encargada de establecer las condiciones fiscales y las contraprestaciones asociadas a las licitaciones y los contratos que el Estado suscriba con sus organismos o con particulares para llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos. Lo anterior, sin menoscabo de las facultades para el diseño de las licitaciones y contratos en materia técnica que correspondan, entre otros, a la Secretaría del ramo en materia de Energía y a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

- Para la Comisión Nacional de Hidrocarburos, atribuciones tales como la prestación de asesoría técnica a la Secretaría del ramo en materia de Energía; la recopilación de información geológica y operativa; la autorización de servicios de reconocimiento y exploración superficial; la realización de las licitaciones, asignación de ganadores y suscripción de los contratos para las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos; la administración en materia técnica de asignaciones y contratos; la supervisión de los planes de extracción que maximicen la productividad del campo en el tiempo, y la regulación en materia de exploración y extracción de hidrocarburos.
- Para la Comisión Reguladora de Energía, la ley deberá prever como parte de sus atribuciones, entre otras, la regulación y el otorgamiento



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas natural, gas natural comercial, productos petrolíferos, así como de etano, propano, butano y naftas; la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y el almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, y la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos.

De esta manera, en acatamiento de la reforma constitucional, el marco legal aplicable brindará las herramientas necesarias para una adecuada y efectiva aplicación de los principios que alimentan el texto de nuestro máximo ordenamiento jurídico, haciendo una clara distinción entre las diversas autoridades que participan en las actividades propias del sector y distribuyendo entre ellas las atribuciones con que cada una contará.

- v) Por otra parte, el marco legal que habrá de expedir el Congreso de la Unión, deberá permitir a la Comisión Nacional de Hidrocarburos y a la Comisión Reguladora de Energía, administrar los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que se establezcan por sus servicios en la emisión y administración de permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, para lo cual se deberá contemplar al menos:
- Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la Comisión de que se trate, instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido para cada uno de ellas por la Secretaría del ramo en materia de Energía, en el que una institución de banca de desarrollo operará como fiduciario;
  - Que las Comisiones Nacional de Hidrocarburos y Reguladora de Energía instruirán al fiduciario la aplicación de los recursos de esos fideicomisos a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

sus funciones en posteriores ejercicios, respetando los principios a los que hace referencia el artículo 134 constitucional (los recursos se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados) y estando sujetos, desde luego, a la evaluación y control de los entes fiscalizadores del Estado.

- En el caso particular de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, el régimen transitorio de la reforma constitucional prevé que se dará prioridad al desarrollo y mantenimiento del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, mismo que contendrá, entre otra, la información de los estudios sísmicos, así como los núcleos de roca, obtenidos de los trabajos de exploración y extracción de hidrocarburos del país.
- Los fideicomisos aludidos no podrán acumular recursos superiores al equivalente de tres veces el presupuesto anual de la comisión de que se trate, tomando como referencia el presupuesto aprobado para el último ejercicio fiscal. En caso de que existan recursos adicionales, éstos serán transferidos a la Tesorería de la Federación.
- Estos fideicomisos estarán sujetos a las obligaciones en materia de transparencia derivadas de la ley y demás disposiciones que resulten aplicables.
- Finalmente, la ley contemplará que estas comisiones deberán publicar en su portal electrónico, por lo menos de forma trimestral, los recursos depositados en el fideicomiso respectivo, así como el uso y destino de los mismos.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Si bien como consecuencia de esta reforma constitucional los órganos reguladores del sector se fortalecen, al igual que con las reglas aplicables al Fondo Petrolero, en este caso se trata de dotarles de mayores responsabilidades y recursos, pero garantizando al mismo tiempo, la mayor transparencia en el manejo de sus recursos.

Sobre este aspecto, es menester apuntar que aunque se conserva la naturaleza jurídica de ambas comisiones como órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría del ramo en materia de Energía, se les dota de personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, características que les permitirán ejercer sus atribuciones de forma más eficiente, pues al contar con más recursos económicos, podrán fortalecer sus respectivas estructuras administrativas.

Por lo que hace específicamente a la Comisión Reguladora de Energía, debe tenerse en cuenta que su ley de creación (expedida en el marco de la reforma energética de 1995 antes aludida, y reformada mediante decreto publicado en el DOF el 28 de noviembre de 2008) dotó a dicho órgano administrativo desconcentrado de autonomía técnica, operativa, de gestión y de decisión; en este sentido, con el propósito de complementar y fortalecer esa autonomía, se dispone que tanto este órgano administrativo desconcentrado, como la Comisión Nacional de Hidrocarburos, gozarán también de personalidad jurídica propia, lo que les permitirá hacer uso de su presupuesto, en la forma antes expuesta. Esta condición se considera fundamental para contar con una auténtica libertad para tomar las determinaciones que técnicamente tendrán encomendadas.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Sobre el particular, vale la pena apuntar que el Decreto que aquí se dictamina, también prevé que el marco legal deberá contemplar que los comisionados actuales tanto de la Comisión Nacional de Hidrocarburos como de la Comisión Reguladora de Energía, sólo podrán ser removidos de su encargo por las causas graves que se establezcan al efecto; que podrán ser designados, nuevamente, por única ocasión para cubrir un segundo periodo, y que su renovación tendrá lugar de manera escalonada, a fin de asegurar el debido ejercicio de sus atribuciones.

De esta manera se asegura no sólo la autonomía en la toma de las decisiones por parte de los órganos desconcentrados que aquí se comentan, aspecto que por la especificidad del sector y la especialidad de los conocimientos en él involucrados, resulta fundamental, sino que se garantiza también que los Comisionados que actualmente conforman a estos órganos habrán de irse designando de manera tal que no se vea afectado el adecuado ejercicio de las distintas atribuciones que el marco jurídico les confiere.

Para el caso de las designaciones de los nuevos comisionados que habrán de ocupar las vacantes que se generen tanto en la Comisión Nacional de Hidrocarburos como en la Comisión Reguladora de Energía, se prevé que el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al comisionado que deberá cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República, someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Presidente de la República.

Se nombrarán dos nuevos comisionados por cada Comisión, de manera escalonada, en los términos de los dos párrafos anteriores.

De esta forma, se establecen reglas claras de interacción entre distintos poderes del Estado, en atención a la importante labor que estos órganos tendrán conferidos.

- vi)** Dentro del plazo de ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto de reformas constitucionales, el Congreso de la Unión deberá, asimismo, emitir una ley que tenga por objeto regular el reconocimiento, la exploración y la explotación de recursos geotérmicos para el aprovechamiento de la energía del subsuelo dentro de los límites del territorio nacional, con el fin de generar energía eléctrica o destinarla a usos diversos.
  
- vii)** Por otro lado, el Decreto de reformas constitucionales establece que dentro del mismo plazo de ciento veinte días naturales siguientes a su entrada en vigor, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para crear la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría del ramo en materia de



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Medio Ambiente, con autonomía técnica y de gestión, que disponga de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios para financiar un presupuesto total que le permita cumplir con sus atribuciones.

La Agencia tendrá dentro de sus atribuciones regular y supervisar, en materia de seguridad operativa y protección al medio ambiente, las instalaciones y actividades del sector hidrocarburos, incluyendo las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones. En la organización, funcionamiento y facultades de la Agencia, se deberá prever al menos:

- Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la Agencia instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido por la Secretaría del ramo en materia de Medio Ambiente, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario.
- Que la Agencia instruirá al fiduciario la aplicación de los recursos de este fideicomiso a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con sus funciones en posteriores ejercicios respetando los principios a los que hace referencia el artículo 134 de esta Constitución y estando sujeta a la evaluación y el control de los entes fiscalizadores del Estado.
- El fideicomiso no podrá acumular recursos superiores al equivalente de tres veces el presupuesto anual de la Agencia, tomando como referencia el presupuesto aprobado para el último ejercicio fiscal. En



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

caso de que existan recursos adicionales, éstos serán transferidos a la Tesorería de la Federación.

Este fideicomiso estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia derivadas de la Ley. Asimismo, la Agencia deberá publicar en su sitio electrónico, por lo menos de manera trimestral, los recursos depositados en el fideicomiso, así como el uso y destino de dichos recursos.

- b)** Hasta aquí las obligaciones del Congreso de la Unión a cubrirse dentro del plazo de ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto. Ahora bien, dentro de un plazo de trescientos sesenta y cinco días naturales siguientes a la entrada en vigor del mismo, el Congreso de la Unión deberá además:

Realizar las adecuaciones al marco jurídico, para establecer las bases en las que el Estado mexicano procurará, en todos los procesos relacionados con la materia del Decreto en los que intervengan empresas productivas del Estado, los particulares o ambos, la protección y cuidado del medio ambiente, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos.

En materia de electricidad, la ley deberá asimismo establecer a los participantes de la industria eléctrica, obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Nuestro país es un actor muy importante en el plano internacional en materia de cuidado al medio ambiente; la aceleración del cambio climático ha sido un planteamiento constante en los foros de los organismos internacionales de los que México es parte, a fin de abrir una brecha multinacional para hacer frente a este problema mundial.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha adoptado diversos documentos para combatir el cambio climático y lograr la sustentabilidad ambiental, por mencionar algunos de los más importantes, señalaremos: el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985); el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono (1987); la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (1989); la Declaración Ministerial de la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima (1990); la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992); Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), y el Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1997).

El Estado mexicano, observando en todo tiempo el principio de la soberanía de los Estados en la cooperación internacional, ha adoptado compromisos para hacer frente al cambio climático sin menoscabar el desarrollo tecnológico e industrial desde la esfera nacional. Así, se obligó, entre otras cosas, a cumplir lo siguiente:

- Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985)

Adoptar las medidas legislativas o administrativas adecuadas y cooperar en la coordinación de las políticas apropiadas para controlar, limitar, reducir o prevenir las actividades humanas bajo su jurisdicción o control en el caso de que se compruebe que estas actividades tienen o pueden



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

tener efectos adversos como resultado de la modificación o probable modificación de la capa de ozono.

- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992)

Promover y apoyar con su cooperación el desarrollo, la aplicación y la difusión, incluida la transferencia de tecnologías, prácticas y procesos que controlen, reduzcan o prevengan las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero, entre ellos la energía, el transporte, la industria, la agricultura, la silvicultura y la gestión de desechos.

- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992)

Reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas. (Principio 8).

Cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre estas, tecnologías nuevas e innovadoras. (Principio 9).

Promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo. (Principio 11).

- Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1997)



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Aplicar y/o seguir elaborando políticas y medidas de conformidad con sus circunstancias nacionales para el fomento de la eficiencia energética en los sectores pertinentes de la economía nacional; la protección y mejora de los sumideros y depósitos de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, teniendo en cuenta sus compromisos en virtud de los acuerdos internacionales pertinentes sobre el medio ambiente; promoción de prácticas sostenibles de gestión forestal, la forestación y la reforestación; la promoción de modalidades agrícolas sostenibles a la luz de las consideraciones del cambio climático; 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; la reducción progresiva o eliminación gradual de las deficiencias del mercado; el fomento de reformas apropiadas en los sectores pertinentes con el fin de promover unas políticas y medidas que limiten o reduzcan las emisiones de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal; las medidas para limitar y/o reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal en el sector del transporte; la limitación y/o reducción de las emisiones de metano mediante su recuperación y utilización en la gestión de los desechos así como en la producción, el transporte y la distribución de energía.

## **E.6 Reportes contables**

El Decreto de reformas constitucionales establece en su régimen transitorio que las empresas productivas del Estado que cuenten con una asignación o suscriban un contrato para realizar actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, así como los particulares que



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

suscriban un contrato con el mismo fin, podrán reportar para efectos contables y financieros la asignación o contrato correspondiente y sus beneficios esperados, siempre y cuando se afirme en las asignaciones o contratos que el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, que se encuentren en el subsuelo, son propiedad de la Nación.

En efecto, como se dijo en el apartado E.1 “aspectos generales” de esta sección, una de las ideas centrales de la reforma constitucional que nos ocupa, es que los hidrocarburos que se localizan en el subsuelo nacional son y serán siempre propiedad de la Nación, en consecuencia, ningún participante de la industria petrolera podrá reportar como activos las reservas de estos productos. Con esta precisión categórica no se deja lugar a dudas acerca de la propiedad de la riqueza natural, que es de todos los mexicanos.

### **E.7 Ronda cero**

Un elemento toral de la reforma constitucional, lo constituye lo que se denomina “ronda cero”; esto es la primera asignación que el Estado mexicano hará en favor de Petróleos Mexicanos, sobre campos específicos en los que habrán de tener lugar las actividades de exploración y, en su caso, extracción de petróleo y demás hidrocarburos.

La intención y el texto constitucional son claros en señalar que Petróleos Mexicanos deberá someter a consideración de la Secretaría del ramo en materia de Energía, la adjudicación de las áreas en exploración y los campos que estén en producción que esté en capacidad de operar, a través de asignaciones, para lo cual deberá acreditar que cuenta con las capacidades técnicas, financieras y de ejecución, necesarias para explorar y extraer los hidrocarburos de forma eficiente y competitiva.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

La Secretaría referida, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, resolverá al respecto, tomando en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) **Para asignaciones de exploración de hidrocarburos:** en las áreas en las que a la fecha en que entre en vigor el Decreto de reformas constitucionales, Petróleos Mexicanos haya realizado descubrimientos comerciales o inversiones en exploración, será posible que, con base en su capacidad de inversión y sujeto a un plan claramente establecido de exploración de cada área asignada, continúe con los trabajos en un plazo de tres años, prorrogables por un periodo máximo de dos años en función de las características técnicas del campo de que se trate y del cumplimiento del referido plan de exploración, y en caso de éxito, continúe con las actividades de extracción. De no cumplirse con el plan de exploración, el área en cuestión deberá revertirse al Estado.
- b) **Para asignaciones de extracción de hidrocarburos:** Petróleos Mexicanos mantendrá sus derechos en cada uno de los campos que se encuentren en producción a la fecha de entrada en vigor del Decreto de reformas constitucionales. Al igual que para las asignaciones de exploración, en este caso se contempla que Petróleos Mexicanos deberá presentar un plan de desarrollo de los campos en cuestión, que incluya descripciones de los trabajos e inversiones a realizar, justificando su adecuado aprovechamiento y una producción eficiente y competitiva.

En el régimen transitorio del Decreto de reformas constitucionales se establece que para la determinación de las características establecidas en cada asignación de extracción de hidrocarburos, se considerará la coexistencia de distintos campos en un área determinada y, con base en lo anterior, se podrá establecer la



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

profundidad en cada asignación, de forma que las actividades extractivas puedan ser realizadas, por separado, en aquellos campos que se ubiquen en una misma área pero a diferente profundidad, con el fin de maximizar el desarrollo de los recursos prospectivos en beneficio de la Nación.

En caso de que, como resultado del proceso de adjudicación de asignaciones para llevar a cabo las actividades de exploración y extracción de petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos se llegaren a afectar inversiones de Petróleos Mexicanos, éstas serán reconocidas en su justo valor económico, en los términos que al efecto determine la Secretaría del ramo en materia de Energía. Asimismo, se prevé la posibilidad de que el Estado determine una contraprestación al realizar una asignación y éstas no podrán transferirse sin la aprobación de la dependencia referida.

Se trata no sólo de evitar algún daño o perjuicio para Petróleos Mexicanos, sino en reconocimiento a su capacidad técnica, brindarle elementos que le permitan continuar llevando a cabo sus tareas, sin perjuicio de que el aprovechamiento de los recursos naturales localizados en el subsuelo mexicano se abra a la competencia en beneficio de todos.

En este sentido, se contempla que Petróleos Mexicanos podrá proponer a la Secretaría del ramo en materia de Energía, la migración de sus asignaciones vigentes a los contratos para llevar a cabo las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, cuando elija contratar con particulares. En estos casos, con el propósito de determinar al particular contratista, el régimen transitorio del Decreto de reformas constitucionales, dispone que la Comisión Nacional de Hidrocarburos llevará a cabo la licitación, en los términos que al efecto disponga la ley; la administración



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

del contrato estará sujeta a las mismas autoridades y mecanismos de control que aplicarán para todos los contratos suscritos por el Estado.

Con estos elementos se brindan a Petróleos Mexicanos las herramientas necesarias que le permitirán colocarse en una situación que no dañe su posición competitiva frente a las empresas privadas que habrán de participar en el sector petrolero de nuestro país.

### **E.8 Contenido Nacional**

El régimen transitorio del Decreto de reformas constitucionales que se dictamina, prevé que la ley deberá establecer las bases para fomentar el contenido nacional en las actividades siguientes:

- La exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, que se lleven a cabo por cuenta de la Nación;
- El tratamiento y la refinación de petróleo y procesamiento de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos;
- El transporte, almacenamiento, distribución y, en su caso, expendio al público, de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos o sus derivados;
- La generación de electricidad, y
- Así como en la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, para lo cual las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Estas Comisiones Dictaminadoras estiman que es fundamental detonar la participación del sector privado nacional por medio de estas reglas de contenido nacional.

Es de destacarse, que en esta materia se especifica que las reglas sobre contenido nacional deberán ajustarse a lo dispuesto en los tratados internacionales y acuerdos comerciales suscritos por México.

### **E.9 Fondo Mexicano del Petróleo**

Así como una idea central de la reforma constitucional que ahora se dictamina es que los hidrocarburos que se localizan en el subsuelo son y serán siempre de la Nación mexicana, otro de sus pilares fundamentales es que los ingresos que el Estado mexicano obtenga como consecuencia de las actividades propias de la exploración y extracción del petróleo y demás carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, deberán servir para el fortalecimiento de las finanzas nacionales, con visión de largo plazo, en beneficio de todos los mexicanos.

Así las cosas, la reforma constitucional prevé la creación de un fideicomiso público, en el que el Banco de México fungirá como fiduciario, en el que habrán de concentrarse todos los ingresos, con excepción de las contribuciones que correspondan al Estado mexicano, derivados de los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 constitucional.

Este fideicomiso se denominará Fondo Mexicano del Petróleo (Fondo Petrolero) y será responsable de administrar y realizar los pagos que se establezcan en los contratos referidos en el párrafo que antecede y las transferencias que se especifiquen en la ley.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Los fondos soberanos son herramientas ampliamente empleadas por diversas naciones alrededor del mundo para administrar los recursos derivados de la explotación de recursos naturales no renovables, en particular las actividades extractivas de recursos naturales. Un caso emblemático, si bien no el único, es el del Fondo Global de Pensiones de Noruega. Este Fondo recibe y administra los ingresos petroleros de dicho país, y los invierte siguiendo políticas muy estrictas de transparencia, rendición de cuentas y ética corporativa, en distintos activos. El objetivo de éste es la administración a través del tiempo de la riqueza petrolera, para el beneficio de largo plazo de todos los noruegos. En otras latitudes, es posible identificar instrumentos de esta naturaleza, diseñados para capturar la extraordinaria riqueza generada por la explotación de recursos naturales no renovables, cuyos recursos se emplean tanto para complementar los ingresos de los estados, como elemento para estabilizar las necesidades de gasto e inversión o para el ahorro de largo plazo.

<b>Nombre del Fondo</b>	<b>País</b>	<b>Fuentes de financiamiento</b>
<b>Government Pension Fund Global</b>	Noruega	Petróleo y gas
<b>Abu Dhabi Investment Authority</b>	Emiratos Árabes Unidos	Petróleo y gas
<b>Abu Dhabi Investment Council</b>	Emiratos Árabes Unidos	Petróleo y gas
<b>International Petroleum Investment Company</b>	Emiratos Árabes Unidos	Petróleo y gas
<b>Kuwait Investment Authority</b>	Kuwait	Petróleo y gas
<b>Qatar Investment Authority</b>	Catar	Petróleo y gas



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

<b>Libyan Investment Authority</b>	Libia	Petróleo y gas
<b>Alaska Permanent Fund Corporation</b>	Estados Unidos	Petróleo y gas
<b>Brunei Investment Agency</b>	Brunei	Petróleo y gas
<b>State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan</b>	Azerbaiyán	Petróleo y gas
<b>Petroleum Fund of Timor-Leste</b>	Timor Oriental	Petróleo y gas
<b>State General Reserve Fund of the Sultanate of Oman</b>	Omán	Petróleo y gas
<b>Bahrain Mumtalakat Holding Company</b>	Bahréin	Petróleo y gas
<b>Oman Investment Fund</b>	Omán	Petróleo y gas
<b>Nigeria Sovereign Investment Authority</b>	Nigeria	Petróleo y gas
<b>Fondo de Reservas de Pensiones (FRP) y Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES)</b>	Chile	Cobre
<b>Western Australia Future Fund</b>	Australia	Ingresos del carbón, hierro y petróleo

Fuente: <http://www.sovereignwealthcenter.com/fund-profiles.html>

En el caso particular del Fondo Petrolero que se contempla en la reforma constitucional, materia de este dictamen, se prevé que la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, una vez que se expidan las normas a que se refiere el transitorio Cuarto del Decreto, realizará las acciones que resulten necesarias para la constitución y funcionamiento del Fondo.

En términos generales, el Fondo Petrolero funcionará de la siguiente manera:



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

- a)** El Fondo concentrará todos los ingresos, salvo las contribuciones, que el Estado mexicano reciba con motivo de la suscripción de los contratos para llevar a cabo la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, previstos en el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución. Asimismo, será el responsable de administrar y realizar los pagos establecidos en dichos contratos.
- b)** Con los ingresos del Estado mexicano que deriven de los contratos relativos a exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, el Fondo deberá realizar los pagos establecidos en dichos contratos y las transferencias que se especifiquen en la ley.
- c)** Los ingresos del Estado mexicano que en cada ejercicio sean recibidos como proporción del valor bruto de los hidrocarburos extraídos (regalías) serán destinados por el Fondo, a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, de acuerdo a lo que establezca la ley
- d)** Con los ingresos que reciba el Fondo, deberá asimismo realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética, y en materia de fiscalización petrolera, así como los demás destinos específicos que se determinen en la ley.
- e)** Una vez cubiertas las erogaciones a que se refieren los incisos b) a d) anteriores, el Fondo destinará los ingresos remanentes en el siguiente orden:
  - i)** Serán transferidos a la Tesorería de la Federación, los recursos necesarios para asegurar que los ingresos petroleros del Gobierno



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, se mantengan en la misma proporción respecto del PIB que la proporción correspondiente a dichos ingresos en el año 2013, en términos de lo que disponga la ley. Se prevé que en caso necesario, se podrán emplear para ello, recursos provenientes del ahorro de largo plazo.

Los ingresos petroleros referidos, incluyen el monto que se destina a cubrir las participaciones y aportaciones a entidades federativas y municipios correspondientes y son netos de las transferencias a los fondos de estabilización y de los destinos específicos que se determinen en la ley.

Con esta disposición se obliga a mantener siempre una base sólida de recursos para el Estado, de manera que éstos no sólo se puedan utilizar en el corto plazo; la visión y el objetivo, como se dijo con antelación, es garantizar que los recursos que obtendrá el Estado mexicano al abrir el sector petrolero a la participación privada, se vea reflejado en beneficios palpables no sólo en el corto y mediano plazos, sino también en mejoras a la calidad de vida de las generaciones del futuro de nuestro país.

- ii)** Una vez cubierto lo establecido en el inciso que antecede, los flujos anuales que reciba el Fondo Petrolero se destinarán a ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros, la reducción de pasivos financieros vinculados a los Requerimientos Financieros del Sector Público del año previo de que se trate y la amortización de manera anticipada de la deuda pública.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Sólo cuando el saldo de las inversiones en ahorro público de largo plazo, referido anteriormente, sea igual o mayor al 3% del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, el Comité Técnico del Fondo Petrolero podrá destinar recursos del saldo acumulado para lo siguiente:

- Hasta por un monto equivalente al 0.15% del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, a financiar los pasivos adicionales derivados de la transición a sistemas de pensiones de contribuciones definidas e incrementos en la cobertura de los sistemas de pensiones públicos;
- Hasta por un monto equivalente al 0.15% del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, para financiar proyectos de inversión en ciencia y tecnología, y en energías renovables, y
- Hasta por un monto equivalente al 0.15% del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, para fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, sectorizado en la Secretaría del ramo en materia de Energía; en becas para la formación de capital humano; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente.

La asignación de recursos a los destinos antes señalados no deberá llevar a que el saldo destinado a ahorro de largo plazo se reduzca por debajo del 3% del Producto Interno Bruto del año anterior, y tampoco podrá exceder el flujo anual de recursos que se espere recibir. Sujeto a lo anterior y con la aprobación de las dos terceras partes de los legisladores



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

presentes, la Cámara de Diputados podrá modificar los límites y los posibles destinos que se mencionan con anterioridad.

- iii) La reforma constitucional también dispone que en tanto el saldo acumulado del ahorro público de largo plazo sea equivalente o superior al 10% del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, los rendimientos financieros reales anuales asociados a los recursos del Fondo Petrolero destinados al ahorro de largo plazo, serán transferidos a la Tesorería de la Federación.

Bajo condiciones excepcionales, con la aprobación de las dos terceras partes de los legisladores presentes, la Cámara de Diputados podrá aprobar la integración de recursos de ahorro público de largo plazo al Presupuesto de Egresos de la Federación, aun cuando el saldo de ahorro de largo plazo se redujera por debajo de 3 por ciento del Producto Interno Bruto del año anterior. Los recursos transferidos por estos conceptos, así como los que en su caso se transfieran de conformidad con el inciso ii) anterior serán adicionales a las transferencias que se realicen de acuerdo al inciso i) que antecede.

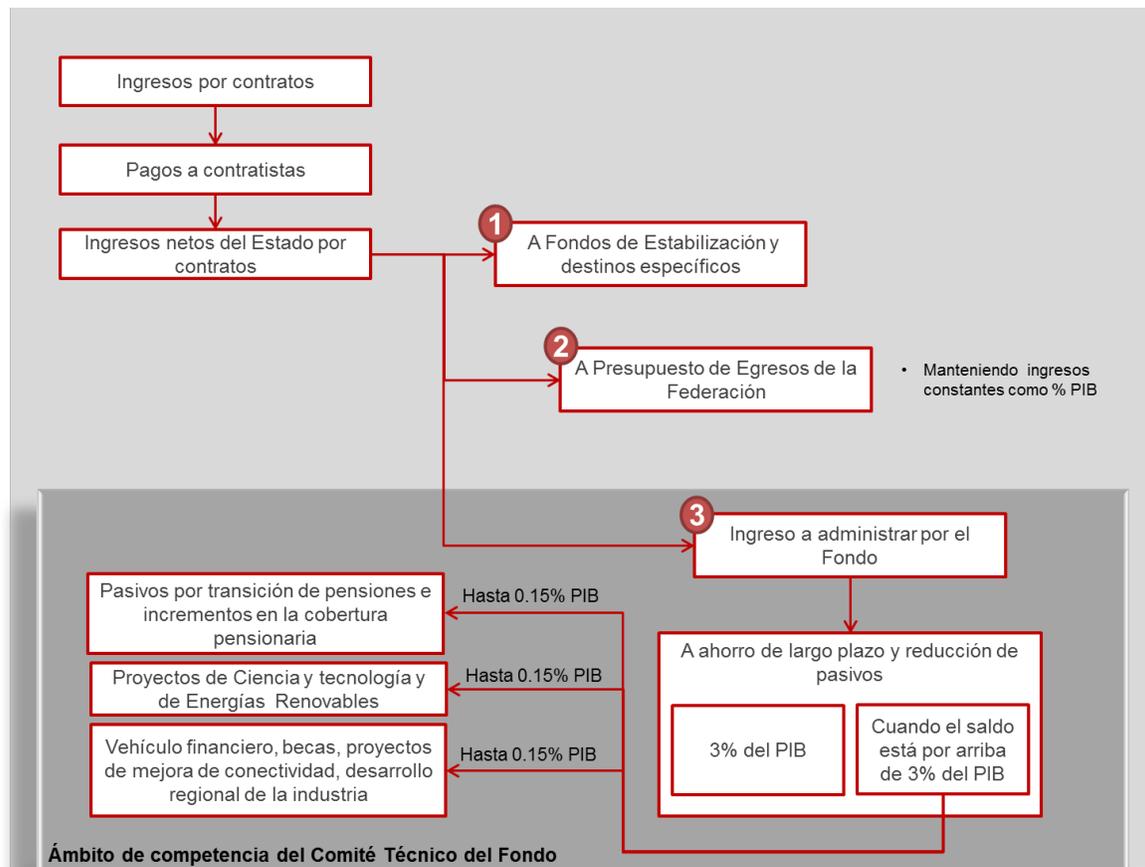
- f) El régimen transitorio del Decreto de reformas constitucionales, establece que el Fondo Mexicano del Petróleo estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia de conformidad con la ley. Asimismo, deberá publicar por medios electrónicos y por lo menos de manera trimestral, la información que permita dar seguimiento a los resultados financieros de los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución, así como el destino de los ingresos del Estado mexicano conforme a los párrafos anteriores.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

El Fondo Mexicano del Petróleo se constituirá durante 2014 y comenzará sus operaciones en el 2015.

**Funcionamiento del Fondo Mexicano del Petróleo**



El Decreto de reformas constitucionales también contempla la existencia de un Comité Técnico del Fondo Petrolero, integrado por tres miembros representantes del Estado y dos independientes.

Los representantes estatales serán los titulares de las Secretarías de los ramos en materia de Hacienda y Energía, así como el Gobernador del Banco de México. Los



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

independientes serán nombrados por el Ejecutivo Federal, con aprobación del Senado de la República.

Estas Comisiones Unidas han considerado que la Presidencia del Comité Técnico debe recaer en el titular de la Secretaría del ramo en materia de Hacienda debido a que la función primordial del Fondo es la administración patrimonial de recursos públicos, y cuyo manejo debe considerar el desempeño de la economía y ser consistente con las políticas públicas en materia hacendaria que se implementen, incluyendo el asegurar la estabilidad macroeconómica.

El Comité Técnico del Fondo Petrolero tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

1. Determinar la política de inversiones para los recursos de ahorro de largo plazo y el destino de los recursos del Fondo, de conformidad con lo establecido en la fracción ii) del inciso e) anterior y realizar las transferencias a la Tesorería de la Federación;
2. Recomendar a la Cámara de Diputados la asignación de los montos correspondientes a los rubros generales establecidos en el inciso e), fracción ii) anterior. Dicha recomendación no podrá incluir la asignación de recursos a proyectos o programas específicos. La Cámara de Diputados aprobará, con las modificaciones que estime convenientes, la asignación antes mencionada. En este proceso, la Cámara de Diputados no podrá asignar recursos a proyectos o programas específicos. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie acerca de la recomendación del Comité Técnico dentro de los siguientes 15 días naturales a que fuera recibida, se considerará aprobada. Con base en la asignación aprobada por la Cámara de Diputados, la Secretaría del ramo en materia de Hacienda determinará los



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

proyectos y programas específicos a los que se asignarán los recursos en cada rubro, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del año de que se trate. En el proceso de aprobación de dicho Proyecto, la Cámara de Diputados podrá reasignar los recursos destinados a los proyectos específicos dentro de cada rubro, respetando la distribución de recursos en rubros generales que ya se hayan aprobado.

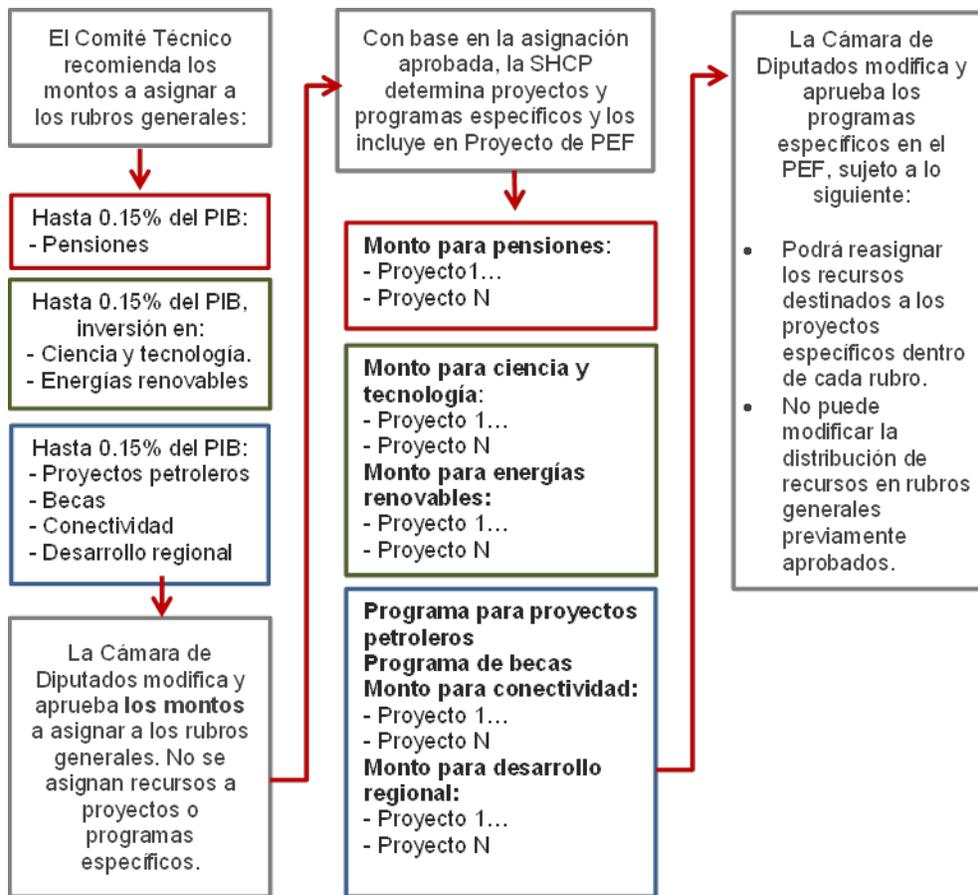
Lo anterior sin perjuicio de otros recursos que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación para proyectos y programas de inversión.

Con estas reglas se establece una coordinación y colaboración claras entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión para que, dentro del ámbito competencial de cada uno de ellos, se logren implementar acciones que redunden en un adecuado ejercicio del gasto público.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

### Ilustración del proceso para determinar el uso de los recursos excedentes del Fondo





DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

## **E.10 Obligaciones específicas para el Poder Ejecutivo Federal**

- a) Dentro del plazo de doce meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, el Ejecutivo Federal deberá proveer la creación del organismo público descentralizado denominado Centro Nacional de Control del Gas Natural, encargado de la operación del sistema nacional de ductos de transporte y del almacenamiento.

En el diseño industrial vigente de la cadena de suministro del gas natural, Petróleos Mexicanos juega un papel fundamental en diversos eslabones de dicha cadena. Así, la entidad paraestatal es, a través de su organismo descentralizado PEMEX-Gas y Petroquímica Básica, permisionario de transporte de gas natural y a la vez, es también el comercializador de la molécula, encargado en exclusiva de llevar a cabo las ventas de primera mano del energético.

Este doble papel repercute en el desarrollo eficiente de la actividad, pues como transportista se encuentra sujeto a la regulación que el Estado impone por conducto de la Comisión Reguladora de Energía, pero como entidad paraestatal de carácter productivo, se encuentra obligada a maximizar sus ingresos, lo que coloca a Petróleos Mexicanos en un escenario complejo.

A manera de ejemplo, sucede que el organismo paraestatal acapara, en perjuicio de una sana competencia, actividades que tienen una naturaleza eminentemente competitiva, tales como el transporte y el almacenamiento de gas natural (abiertos en nuestro país a los sectores social y privado desde el



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

año 1995) pues en su condición de comercializador y operador del Sistema Nacional de Gasoductos, se constituye como un jugador dominante de toda la cadena, en perjuicio de la sana competencia que debería existir en determinadas actividades del sector.

A nivel internacional, las mejores prácticas dictan que, a fin de garantizar un adecuado desarrollo de las distintas actividades de la cadena productiva del gas natural, lo conveniente es que exista una separación real y efectiva, una separación vertical entre la infraestructura de carácter monopólico (transporte y almacenamiento) y la comercialización del energético.

Lo anterior, con miras a evitar que el monopolio natural consolide un poder de mercado en la comercialización que afecte o mine actividades con vocación de competencia.

Bajo esta lógica, el Decreto de reformas constitucionales impone al Ejecutivo Federal la obligación de prever la creación del Centro Nacional de Control del Gas Natural, que será el organismo público descentralizado encargado de la operación del Sistema Nacional de Gasoductos, así como del almacenamiento de gas natural.

Así las cosas, a partir de los plazos previstos en el régimen transitorio de la reforma constitucional que aquí se dictamina, será una entidad paraestatal con personalidad jurídica y patrimonio propio, la responsable de operar para todos los actores del sector, el adecuado funcionamiento del sistema de transporte y almacenamiento de gas natural; esta separación garantiza que todos los participantes en el mercado del gas natural cuenten con elementos que les permitan una mejor actuación, pues tendrán más opciones para la



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

comercialización del hidrocarburo, lo que en última instancia repercute positivamente en los usuarios finales.

Como se señaló líneas arriba, actualmente Petróleos Mexicanos, por conducto de su organismo descentralizado PEMEX-Gas y Petroquímica Básica, es el responsable del funcionamiento del Sistema Nacional de Gasoductos, por esta razón, en el Decreto de reformas constitucionales se establece que el Ejecutivo Federal proveerá lo necesario para que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios transfieran los necesarios para que esta nueva entidad que se crea (Centro Nacional de Control del Gas Natural) adquiera y administre la infraestructura para el transporte por ducto y almacenamiento de gas natural que tengan en propiedad para dar el servicio a los usuarios que correspondan.

En este sentido, el Decreto de reformas constitucionales que se dictamina dispone que el Ejecutivo Federal deberá proveer lo necesario para que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios transfieran de manera inmediata al Centro Nacional de Control del Gas Natural, los contratos que tengan suscritos, a efecto de que el Centro sea quien los administre.

Adicionalmente, se establece que el Centro Nacional de Control de Gas Natural dará a Petróleos Mexicanos el apoyo necesario, hasta por doce meses posteriores a su creación, para que continúe operando la infraestructura para el transporte por ducto y almacenamiento de gas natural que le brinde servicio en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad.

Con estas medidas se ordena la implementación de las acciones necesarias para permitir a la nueva entidad llevar a cabo sus atribuciones, mismas que,



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

como se explicó, actualmente son desarrolladas por uno de los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos.

- b)** Por otra parte, el Decreto de reformas constitucionales impone al Ejecutivo Federal la obligación de que dentro de un plazo de trescientos sesenta y cinco días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del Decreto, por conducto de la Secretaría del ramo en materia de Energía, se incluya en el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, una estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios.

La comunidad internacional ha reconocido que todos los países, especialmente aquellos en desarrollo, necesitan acceso a los recursos necesarios para lograr un desarrollo económico y social sostenible, para lo cual necesitan aumentar su consumo de energía considerando las posibilidades de lograr una mayor eficiencia energética, así como controlar las emisiones de gases de efecto invernadero; todo ello, mediante la aplicación de nuevas tecnologías en condiciones que hagan que esa aplicación sea económica y socialmente beneficiosa.

Diversos estudios económico-ambientales han demostrado que es posible un crecimiento económico utilizando recursos ambientales que generen menor grado de contaminación, por ejemplo, el reemplazo del uso de carbono y petróleo por energías renovables como la solar, eólica, hidráulica, mareomotriz y geotérmica y, en general, el uso de los recursos naturales o de energía en forma ambientalmente más eficiente que conduzca a promover el crecimiento económico sin retardarlo.

Una meta intrínseca al desarrollo sostenible y/o sustentable, es el beneficio a los menos favorecidos sin postergar las necesidades futuras. Bajo ese



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

esquema, las industrias y empresas, cualquiera que fuera, deben aprovechar al máximo las energías limpias en sus procesos de producción, a fin de causar en menor impacto al medio ambiente. En otras palabras, tanto lo forma de producir, como los productos que se ofrezcan al mercado, deben generar una tendencia al equilibrio ecológico.

- c) El Decreto también impone al Ejecutivo Federal la obligación de crear, dentro de un plazo de ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto de reformas constitucionales, la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

Esta Agencia será un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría del ramo en materia de Medio Ambiente y tendrá como funciones sustantivas la regulación y supervisión, en materia de seguridad operativa y protección al medio ambiente, de las instalaciones y actividades del sector hidrocarburos, incluyendo, entre otras, el desmantelamiento y abandono de dichas instalaciones.

En línea con lo antes expuesto, en atención a las características, condiciones y complejidades técnicas que la industria del petróleo y de los demás carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos puede representar, se requiere contar con organismos especializados que vigilen y regulen los aspectos de seguridad operativa, así como la protección al medio ambiente.

En el caso del Decreto de reformas, se instruye al Ejecutivo Federal para que este organismo especializado, se constituya como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría del ramo en materia de Medio Ambiente y al Congreso de la Unión, se ordena proveer de recursos presupuestales a la Agencia Nacional, con el fin de que pueda llevar a cabo su importante cometido.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

En el régimen transitorio del Decreto de reformas constitucionales que se dictamina, se prevé que el presupuesto aprobado deberá cubrir los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales, necesarios para cumplir con sus funciones.

- d) Finalmente, el Decreto de reformas constitucionales que se dictamina establece como obligación del Ejecutivo Federal, proponerle al Congreso de la Unión un programa de sustitución de subsidios generalizados por subsidios focalizados en los insumos energéticos. Lo anterior con objeto de promover el aprovechamiento sustentable de la energía y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano, así como el uso eficiente de los recursos.

## **E.11 Industria Eléctrica**

### **E.11.1 Antecedentes jurídicos**

Por lo que hace a la industria eléctrica, es preciso tener presente que ésta experimentó un cambio importante a partir de 1992, pues entonces se efectuaron diversas reformas y adiciones a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en la que se definieron determinadas modalidades de generación que no se consideran servicio público: autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción; la producción independiente de energía para venta a la CFE; la exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción, y la importación destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios.

Este marco legal trajo consigo ajustes en el Reglamento de dicha ley, y así, en 1993, con objeto de regular las nuevas modalidades de generación, se estableció



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

que éstas podían ser realizadas por particulares, siempre y cuando la venta de energía eléctrica fuera exclusiva para la CFE; se satisficieran las necesidades de energía eléctrica de una persona física o moral, de copropietarios de instalaciones eléctricas o una sociedad de autoabastecimiento; o se tratara de exportación o importación de energía.

Por su parte, el marco regulatorio vigente cuenta con instrumentos mediante los cuales los permisionarios pueden solicitar la interconexión al Sistema Eléctrico Nacional y se consideran tanto fuentes de energía firme como renovable.

En otro orden de ideas, el Sistema Eléctrico Mexicano ha sido objeto de diversos cambios en su estructura, a lo largo de su desarrollo se pueden identificar diversas etapas:

Una primera etapa, comprende desde las inversiones originarias en electricidad en el último cuarto del siglo XIX hasta la creación de la CFE en 1937. La segunda etapa corresponde a la expansión de la entidad paraestatal, que incluye su nacionalización en 1960 y la unificación e interconexión del sistema en 1976 hasta conformar un sector integrado, en ella se observa la presencia de un modelo monopólico integrado verticalmente. La tercera etapa inicia a partir de las modificaciones al marco jurídico de 1992, ya apuntados, con la apertura a la participación privada en la generación de electricidad hasta la extinción de Luz y Fuerza del Centro.

En la primera etapa, alrededor de 1930, se reconoce la existencia de un modelo de libre competencia en el que comienzan a instalarse las primeras empresas privadas, extranjeras principalmente, y que llegaron a conformar el 70 por ciento de la capacidad instalada del país. No obstante, algunas deficiencias como la escasa cobertura del servicio, así como las diferencias entre voltajes y frecuencia



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

derivó en baja calidad del servicio y altas tarifas, lo que ocasionó la nacionalización de la industria eléctrica.

Es durante la segunda etapa de desarrollo aquí identificada, que se consolida un sistema eléctrico. Inicialmente y debido a las características físicas de la industria eléctrica, el modelo de monopolio se adopta en la mayoría de los países, creándose empresas que conforman monopolios regionales, principalmente propiedad del Estado. No obstante, este tipo de estructura de monopolio natural permitió el desarrollo de la infraestructura necesaria para la integración, expansión y operación de la industria eléctrica, garantizando con ello una cobertura a nivel nacional, que requería de inversiones elevadas con periodos de maduración de largo plazo que difícilmente hubiese podido efectuar la iniciativa privada en ese momento.

Una vez nacionalizada la industria eléctrica en 1960, se adoptó una estructura monopólica, donde la prestación del servicio público de energía eléctrica fue una actividad exclusiva del Estado, actividad que se desarrollaba a través de CFE y Luz y Fuerza del Centro. En esta etapa, CFE se consolida como una empresa única, que lleva a cabo todas las etapas del proceso de los sistemas eléctricos: generación, despacho eléctrico, transmisión y distribución de electricidad, integrándose, de ese modo de manera vertical, operando típicamente como un monopolio natural.

Con la modificación al marco jurídico de 1992 se permite la participación del sector privado en la generación de electricidad, con la condición de que la energía generada por este sector se destine al autoconsumo, a la exportación, o bien para vender el excedente de energía a CFE, en otras palabras, cumplir con la condición de que el destino de la energía generada por particulares no sea el servicio público de energía eléctrica; de esta forma, CFE continúa siendo el organismo



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

paraestatal responsable de la totalidad de la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Con relación a lo anterior, de conformidad con un estudio realizado por el Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados<sup>15</sup>, en el que se analiza la situación actual del Sistema Eléctrico Nacional en comparación con otros países, se destaca que los más desarrollados consumen una cantidad de electricidad mayor debido a que tienen un aparato industrial más grande y su población cuenta con una serie de satisfactores y utensilios domésticos que requieren de electricidad para funcionar.

Al respecto, de conformidad con datos del Banco Mundial, los Estados Unidos de América, por ejemplo, presentaron en 2011 un consumo anual per cápita de electricidad de 13 mil 246 kilowatts hora (kWh) mientras que países como España y el Reino Unido mantienen consumos de 5 mil 598 y 5 mil 516 kWh per cápita, respectivamente. Por su parte, los países menos desarrollados presentan un menor consumo de electricidad, en América Latina, particularmente Chile, presenta un consumo per cápita de 3 mil 568 kWh, mientras que el mismo indicador para el caso de nuestro país es de 2 mil 092 kWh.

---

<sup>15</sup>Estudio realizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFP, 2009, consultable en la página de Internet de dicho centro: [www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx)



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.



2013

States and Markets

## 5.11 World Development Indicators: Power and communications

### Electric power

	Consumption per capita	Transmission and distribution losses
	kWh	% of output
	2011	2011
United States	13,246	6
Spain	5,598	9
United Kingdom	5,516	8
Chile	3,568	7
Mexico	2,092	15

2013 World Development Indicators

Fuente: Banco Mundial |

Otra de las características de los sistemas eléctricos en los países desarrollados es su eficiencia. En 2011, mientras en América Latina economías como la brasileña o la mexicana presentaron pérdidas en transmisión y distribución de electricidad de alrededor de 16 y 15 por ciento, respectivamente, países como Estados Unidos de América y Francia presentaron pérdidas por apenas el 6 y 5 por ciento, respectivamente, de su producción.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.



2013

States and Markets

## 5.11 World Development Indicators: Power and communications

Electric power		
	Consumption per capita	Transmission and distribution losses
	kWh	% of output
	2011	2011
Brazil	2,438	16
Mexico	2,092	15
United States	13,246	6
France	7,289	5

2013 World Development Indicators

Fuente: Banco Mundial

Según el estudio referido, la existencia y la calidad de la infraestructura de la economía es un elemento importante en la toma de decisiones de inversión. La producción y el consumo de electricidad son indicadores básicos del tamaño y el nivel de desarrollo de una economía; por lo que el incremento en su producción para satisfacer una demanda de zonas urbanas cada vez más grandes y del sector industrial sin incrementar los costos sociales, económicos y ambientales es uno de los retos más importantes para las economías en desarrollo.

En 2009, la capacidad instalada para generación de energía eléctrica en países miembros de la OCDE se ubicó en 2.6 Terawatts (TW). Norteamérica concentró 47.4% de dicha capacidad. Estados Unidos de América registró una capacidad

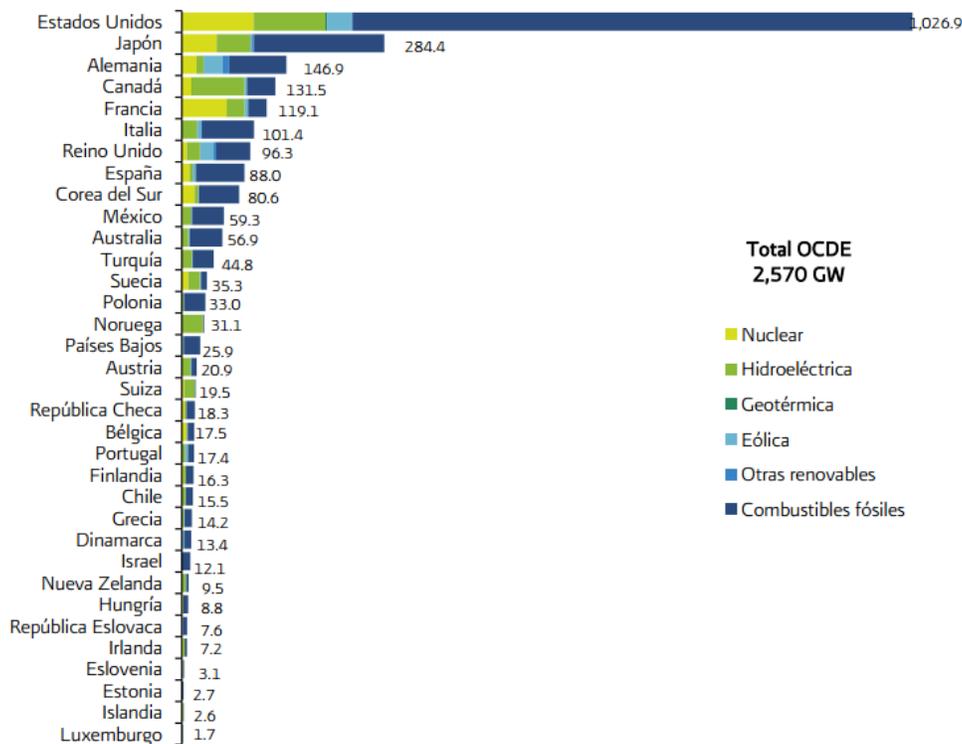


**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

instalada de 1.0 TW, lo que representó 84.3% del total en Norteamérica y 40% del total de países OCDE. Por su parte, Canadá y México participaron con 10.8% y 4.9% de la capacidad de Norteamérica, respectivamente.

En el caso de los países europeos miembros de la OCDE destacan Alemania, Francia, Italia, el Reino Unido y España, que en conjunto aportaron 21.5% de la capacidad instalada en los países de la OCDE. Asimismo, la capacidad total de Europa y Eurasia representó 34.6% del total de la OCDE; el resto correspondió a países de Asia (Japón y Corea del Sur, 14.2%), Oceanía (Australia y Nueva Zelanda, 2.6%), Israel en Medio Oriente (0.5%) y Chile en Sudamérica (0.6%).

**Gráfica 6**  
**Capacidad de generación de energía eléctrica en países miembros de la OCDE, 2009<sup>1</sup>**  
**(GW)**



<sup>1</sup> Incluye generación centralizada y autogeneración de energía eléctrica.

Fuente: *Electricity Information 2011*, International Energy Agency.

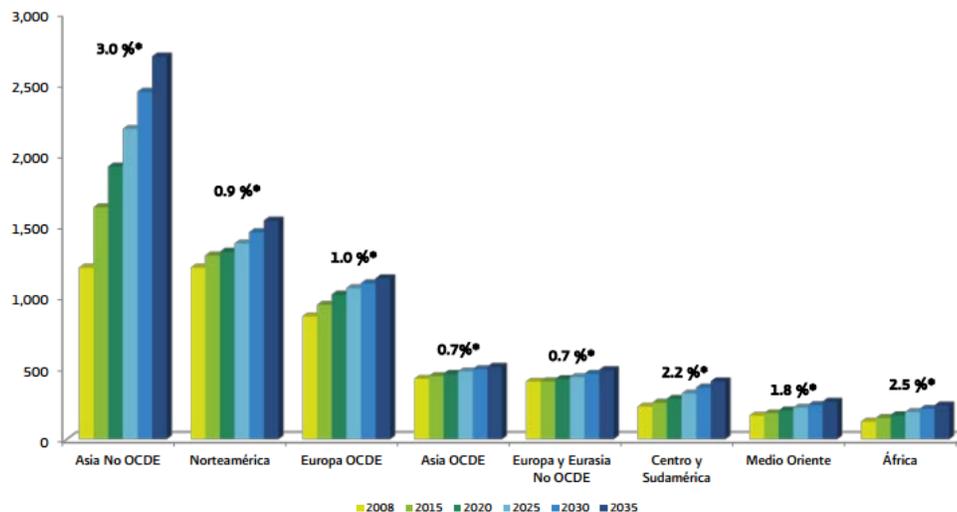


**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Ante ello, existen enormes retos en materia eléctrica a nivel nacional, como son: un importante crecimiento de la demanda en los próximos años. De acuerdo con estimaciones realizadas por el Departamento de Energía de los Estados Unidos de América, la capacidad de generación de electricidad seguirá creciendo a nivel mundial, con una tasa de 1.7% anual durante el periodo 2008-2035. Esta tendencia se presentará en los países en desarrollo no miembros de la OCDE, los cuales aumentarán su capacidad instalada en 1,963 GW durante dicho periodo.

En 2035, las mayores adiciones en la capacidad de generación de energía eléctrica en el mundo provendrán de países asiáticos, principalmente en China e India. Estas dos economías han mostrado una importante expansión económica durante los últimos años y se espera que su capacidad de generación para el periodo 2008-2035 alcance tasas de crecimiento anual de 3.1% y 3.2%, respectivamente. Asimismo, se espera un crecimiento de 2.5% promedio anual en África y de 1.8% en Medio Oriente para el periodo 2008-2035.

**Capacidad mundial de generación de energía eléctrica por región, 2008-2035 (GW)**



\* Tasa media de crecimiento anual 2008-2035.

Fuente: *International Energy Outlook 2011*, Energy Information Administration, U.S.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

En cuanto a la generación mundial de energía eléctrica, se estima que ésta crecerá 2.3% anual de 2008 a 2035, alcanzando 35,175 TWh en el último año. La región de Asia No OCDE aportará 40.7% de dicha generación. La generación total en dicha región pasará de 4,900 TWh en 2008 a 14,300 TWh en 2035. China e India impulsarán este aumento. Se estima que las tasas de crecimiento de generación de energía eléctrica en estos dos países serán las mayores a nivel mundial, con 4.1% y 3.9%, respectivamente.

No obstante los enormes retos en materia eléctrica a nivel nacional, derivado del crecimiento importante en la demanda en los próximos años, existen diversas distorsiones que afectan el mercado nacional como el grave deterioro financiero de la CFE, los altos costos administrativos y las barreras de entrada para nuevas inversiones.

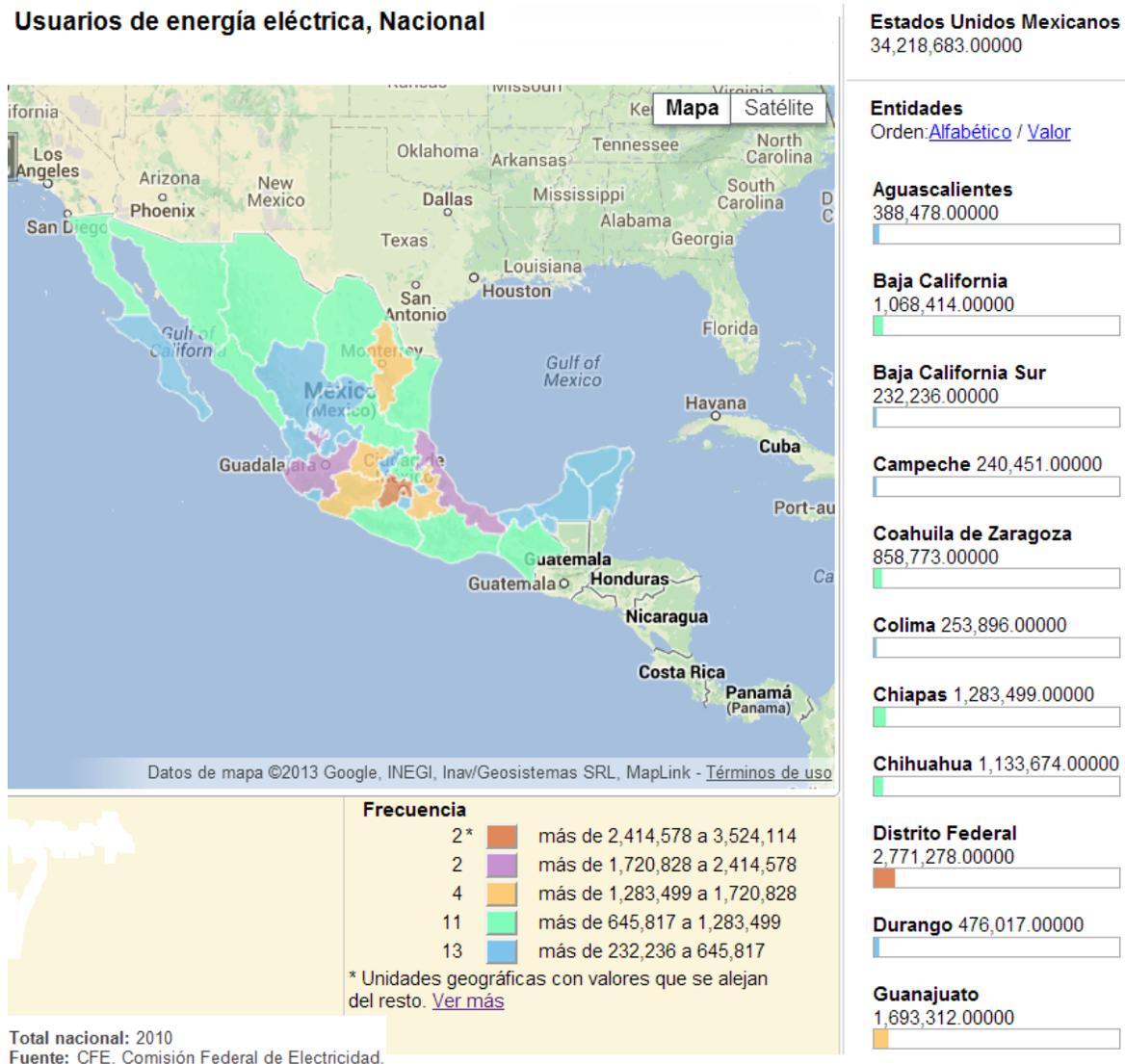
Por otra parte, la evolución de la capacidad instalada del sector eléctrico a nivel nacional ha respondido al crecimiento de la demanda de energía eléctrica. Entre 1980 y 1990, registró un incremento promedio anual de 5.3 por ciento, disminuyendo su ritmo de crecimiento a 3.7 por ciento a tasa promedio anual en la década de 1990 a 2000 y en el periodo 2000-2008 se observó una tasa media de crecimiento anual de 4.9 por ciento.

En México mientras que las poblaciones de más de 100 mil habitantes registran una electrificación superior al 99%, en las localidades más pequeñas y marginadas de menos de 2,500 habitantes esta cifra es de 93.5%. Actualmente, se tienen pendientes por electrificar a cerca de 43,000 localidades, lo que representa a más de 2 millones 200 mil mexicanos.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

**Usuarios de energía eléctrica, Nacional**



En el año 2012, la CFE presentó un déficit financiero de 77 mil millones de pesos. Si bien una parte del déficit se subsanó al acreditarlo contra el pago del aprovechamiento por el uso de patrimonio del Estado, la CFE tuvo que absorber 33.4 mil millones de pesos de ese déficit mediante decrementos de su patrimonio. Estos resultados se van agravando: en los primeros seis meses de 2013, el patrimonio de la empresa disminuyó en 35 mil millones de pesos; cifra superior a la registrada en todo el año anterior. De acuerdo con estimaciones de la propia



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

CFE, de continuar las tendencias actuales, el patrimonio neto de la empresa será negativo al cierre de 2014 y presentará un déficit de 308.89 mil millones de pesos al cierre de 2018.

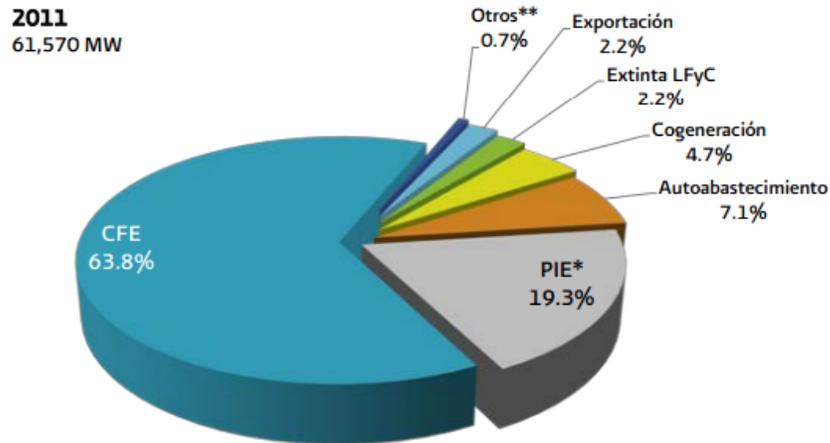
Las tarifas eléctricas en México son 25% superiores a las de los Estados Unidos de América, con diferencias mayores en segmentos clave de la industria y el comercio. Respecto de las tarifas residenciales en el primer trimestre de 2013, las tarifas de la CFE fueron 14% menores a las equivalentes en Estados Unidos de América. Esta cifra comprende la tarifa Doméstica de Alto Consumo, que no cuenta con apoyo y es 149% mayor a la tarifa residencial promedio de ese país, así como las tarifas domésticas con apoyos, que son 24% menores al equivalente en Estados Unidos de América, resultado que se logra con un enorme sacrificio de las finanzas públicas: el monto del apoyo asignado, de 57 mil millones de pesos en el primer semestre de 2013, fue de aproximadamente 0.75 por ciento del Producto Interno Bruto en el mismo periodo.

Al cierre de 2011 México contaba con una capacidad instalada efectiva de 61 Gigawatts, 1.1% inferior a la registrada en 2010. De dicha capacidad, cerca del 64% es operada por la CFE, y el 36% restante por terceros bajo los esquemas de Productor Independiente de Energía Eléctrica (PIE), autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, exportación y usos propios.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

### Capacidad efectiva instalada nacional (Participación porcentual)



\* Considera la capacidad efectiva demostrada contratada por CFE.

\*\* Incluye usos propios y pequeña producción

Fuente: CFE y CRE.

En 2012 el 20.7% de la generación para el servicio público se basó en tecnología convencional que consume combustóleo o diésel, que son de cuatro a seis veces más caros que el gas natural y tienen mayor impacto ambiental.

En los últimos tiempos, el desabasto de gas natural que ha sufrido el mercado interno ha obligado a la CFE a sustituir gas natural por combustóleo lo que ha tenido un impacto financiero de 18.9 miles de millones de pesos en 2012 y de 8.4 miles de millones de pesos en el primer cuatrimestre de 2013.

En 2012, China, Estados Unidos de América y la India contaban con una capacidad instalada de generación a base de energías renovables, sin incluir hidroeléctricas, de 90, 86 y 24 Gigawatts, respectivamente, mientras que México alcanzó apenas 2.4 Gigawatts. A pesar de los esfuerzos, en 2012, la participación de energías no-fósiles en el Sistema Eléctrico Nacional fue apenas de 18.3% de la energía generada, siendo que la meta a alcanzar al 2024 es de 35%. Cabe



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

destacar que en otros países el impulso a las energías renovables se ha visto acompañado por una importante generación de empleos. Entre 2009 y 2012, la creación de “empleos limpios” directos e indirectos sumó 1.7 millones en China, 611 mil en Estados Unidos de América y 350 mil en la India. A nivel mundial, se calcula que de 2006 a 2012 los empleos en la industria de energías renovables, excluyendo a los biocombustibles, pasaron de 1.3 a 4.4 millones.

Actualmente, el 47% de las líneas de transmisión de la CFE tiene más de 30 años de antigüedad. En los últimos 5 años, se ha construido únicamente el 8% de las líneas de transmisión existentes. La CFE tiene programada una expansión del 16.7% de la red de transmisión, entre 2013 y 2026, periodo en el cual se pronostica un crecimiento de 75.4% de la demanda máxima. Este programa de expansión requerirá una inversión del orden de 244 mil millones de pesos, sin embargo no es suficiente para atender la demanda esperada eficientemente.

En 1992, las pérdidas de distribución de la CFE eran de 10%, elevándose a 15.3% a finales de 2012. La cifra correspondiente a los países industrializados se ubicaba en un rango de 3% a 8% en el año 2010. Por lo tanto, se estima que una reorientación del segmento de distribución, con un enfoque en la reducción de pérdidas, podría resultar en ahorros cercanos al 10% en los costos de generación de la CFE hacia finales de la presente década.

Con el cambio de visión propuesto en el Decreto de reformas constitucionales, sería posible acelerar la sustitución de combustóleo y diésel, que actualmente representa el 20.7% de la generación para el servicio público y más del 21% de la generación del Sistema Eléctrico Nacional, por generación limpia y de gas natural, lo que permitirá reducir costos.

Como se puede apreciar, el reto no es menor y el tiempo para tomar decisiones fundamentales ya está aquí; México cuenta con los recursos naturales, lo que se



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

busca con la reforma constitucional, al igual que en el sector de los hidrocarburos, es sentar las bases constitucionales para que las leyes y el resto del marco jurídico aplicable a la industria eléctrica posibilite una mayor participación del sector privado, conservando la Nación el control de las actividades que por ser monopolio natural, conviene mantener dentro del control estatal.

Para lograr lo anterior, es indispensable alcanzar la desintegración horizontal de los procesos de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, en la que el Estado se deberá convertir en el operador del Sistema Eléctrico Nacional que, a través del Ejecutivo Federal, dictará las políticas en materia energética. Se reservará exclusivamente para el Estado las materias relativas a la operación del sistema y la transmisión y distribución de la energía eléctrica, pudiendo al efecto contratar con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que habrán de determinar la forma en que éstos podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica, y se abrirán a la competencia la generación y la comercialización.

El Decreto de reformas constitucionales que se dictamina, al igual que en tratándose del petróleo y demás carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, contempla obligaciones puntuales tanto para el Congreso de la Unión como para el Ejecutivo Federal, a fin de sentar las bases constitucionales para un adecuado y decidido apoyo a la industria eléctrica.

### **E.12 Obligaciones específicas para el Congreso de la Unión**

El Decreto de reformas constitucionales establece ciertas obligaciones para el Poder Legislativo Federal. Específicamente dentro de un plazo de ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto aludido, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de establecer en las leyes, las distintas competencias tanto de la



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Secretaría del ramo en materia de Energía como de la CRE, en materia de electricidad.

Por otra parte, dentro del plazo antes señalado, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones al marco jurídico, a fin de regular las modalidades de contratación para que los particulares, por cuenta de la Nación, lleven a cabo, entre otros, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en términos de lo dispuesto en el Decreto que aquí se dictamina.

### **E.13 Obligaciones específicas para el Poder Ejecutivo Federal**

Al igual que tratándose del petróleo y demás carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, el Decreto de reformas constitucionales impone al Presidente de la República determinadas obligaciones en materia de energía eléctrica, dichas obligaciones son:

- Dentro del plazo de doce meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria de la industria eléctrica, el Ejecutivo Federal deberá proveer la creación del organismo público descentralizado denominado Centro Nacional de Control de Energía, encargado del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional; de operar el mercado eléctrico mayorista, y del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución.

El Ejecutivo Federal deberá proveer lo conducente para que la CFE transfiera los recursos materiales y humanos que el Centro Nacional de Control de Energía requiera para el cumplimiento de sus facultades.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Lo anterior, en virtud de que al abrir plenamente el sector eléctrico a la competencia en las actividades de generación y comercialización de energía eléctrica, se espera la concurrencia de una pluralidad de participantes que invertirán en infraestructura de generación y que requerirán que la energía que produzcan llegue a los consumidores a través de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución cuyo control mantendrá el Estado. En virtud de que el Estado seguirá generando energía eléctrica, se creará un organismo público descentralizado a fin de garantizar que la operación del Sistema Eléctrico Nacional se lleve a cabo con imparcialidad permitiendo el acceso abierto y no discriminatorio a las redes eléctricas.

Es importante que el control del Sistema Eléctrico Nacional se ejerza por un operador neutral respecto de los participantes del mercado eléctrico para asegurar su imparcialidad. Esta separación garantiza que la coordinación de las centrales eléctricas se realice bajo criterios de mínimo costo para el Sistema erradicando los conflictos de interés y evitando favorecer indebidamente a una empresa de generación específica.

Por lo anterior, el Centro Nacional de Control de Energía ejercerá el control operativo del sistema, para lo cual determinará las centrales eléctricas que operarán en cada momento y los niveles de producción, e instruirá las operaciones necesarias en las redes de transmisión y distribución para mantener la seguridad, confiabilidad, calidad y continuidad, así como la eficiencia de la producción.

Corresponderá al Centro la operación del mercado eléctrico mayorista, en el que las empresas públicas y privadas de generación de electricidad colocarán su producción haciendo ofertas a precios competitivos; a este mercado también acudirán los comercializadores de electricidad para satisfacer la demanda. Para



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

este fin, el organismo público descentralizado aplicará las reglas de mercado bajo las cuales se elegirán las ofertas que serán usadas para satisfacer la demanda al menor costo posible.

Asimismo, el mencionado operador neutral llevará a cabo la planeación de la expansión de las redes para optimizar la instalación de infraestructura en beneficio de todos los usuarios y permitirá que las interconexiones se realicen con transparencia y bajo condiciones no discriminatorias.

#### **E.14 Medidas anticorrupción**

El Decreto de reformas prevé que dentro del plazo de ciento veinte días naturales siguientes a su entrada en vigor el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, a fin de establecer los mecanismos legales suficientes para prevenir, identificar y sancionar severamente a los asignatarios, contratistas, permisionarios, servidores públicos, así como a toda persona física o moral, pública o privada, nacional o extranjera, que participen en el sector energético, cuando realicen actos u omisiones que tengan como objeto o consecuencia directa o indirecta influir en la toma de decisión de un servidor público o de los consejeros independientes de las empresas productivas del Estado para obtener un beneficio económico personal directo o indirecto.

Bajo el nuevo régimen constitucional que se plantea y el diseño institucional que habrá de adoptarse, contar con medidas que combatan eficazmente cualquier acción ilícita que tenga como propósito obtener un beneficio económico, resulta fundamental, por ello, el Decreto contiene una reserva de ley por virtud de la cual el Congreso de la Unión deberá tomar las medidas legislativas que permitan contar con un marco legal que contribuya a brindar certeza y seguridad jurídica a los participantes en el sector.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

## F. PROYECTO DE DECRETO Y RÉGIMEN TRANSITORIO

Por las consideraciones anteriormente expuestas y fundadas, estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Energía, y de Estudios Legislativos, Primera, acordamos que las Iniciativas con Proyecto de Decreto objeto de estudio y análisis del presente dictamen han sido atendidas; y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 86, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 188, 212 y 224 del Reglamento para el Senado de la República, someten a la aprobación de la Honorable Asamblea el siguiente:

### **PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA ENERGÉTICA.**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se **REFORMAN** los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25; el párrafo sexto del artículo 27; los párrafos cuarto y sexto del artículo 28; y se **ADICIONA** un párrafo séptimo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 27, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 25. ...**

...

...

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

**empresas productivas del Estado** que en su caso se establezcan. **Tratándose de las actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Constitución en materia de electricidad, petróleo y demás hidrocarburos, la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como su régimen de remuneraciones, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad y transparencia con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.**

...

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

...

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial **sustentable** que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

...

...

**Artículo 27. ...**

...

...



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

...

...

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, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias 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 de minerales radioactivos no se otorgarán concesiones.** Corresponde exclusivamente a la Nación **la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución** de energía eléctrica; **en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.**

**Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos que**



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

...  
...  
...

#### Artículo 28. ...

...  
...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; **exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos**; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; **la planeación y el control del sistema eléctrico nacional y el servicio público de transmisión y distribución de electricidad**; y, las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

...

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. **El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

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

## TRANSITORIOS

**Transitorio Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Transitorio Segundo.** Los derechos laborales de los trabajadores que presten sus servicios en los organismos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dedicadas a las actividades que comprende el presente Decreto se respetarán en todo momento de conformidad con la ley.

**Transitorio Tercero.** Las leyes establecerán la forma y plazos para que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se conviertan en empresas productivas del Estado. En tanto se lleva a cabo esta transición, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan facultados para recibir asignaciones y celebrar los contratos a que se refiere el presente Decreto. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad podrá suscribir los contratos a que se refiere el párrafo sexto del artículo 27 que reforma por virtud de este Decreto.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

**Transitorio Cuarto.** Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente Decreto, entre ellas, regular las modalidades de contratación, que podrán ser: de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia, para llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, incluyendo las que puedan realizar las empresas productivas del Estado con particulares, en términos de lo dispuesto por el artículo 27 de esta Constitución. En cada caso, el Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga para maximizar los ingresos de la Nación.

La ley establecerá las modalidades de las contraprestaciones que pagará el Estado a sus empresas productivas o a los particulares por virtud de las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos que hagan por cuenta de la Nación. Entre otras modalidades de contraprestaciones, deberán regularse las siguientes: I) en efectivo, para los contratos de servicios; II) con un porcentaje de la utilidad, para los contratos de utilidad compartida; III) con un porcentaje de la producción obtenida, para los contratos de producción compartida; IV) con la transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez que hayan sido extraídos del subsuelo, para los contratos de licencia, o V) cualquier combinación de las anteriores. La Nación escogerá la modalidad de contraprestación atendiendo siempre a maximizar los ingresos para lograr el mayor beneficio para el desarrollo de largo plazo. Asimismo, la ley establecerá las contraprestaciones y contribuciones a cargo de las empresas productivas del Estado o los particulares y regulará los casos en que se les impondrá el pago a favor de la Nación por los productos extraídos que se les transfieran.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

**Transitorio Quinto.** Las empresas productivas del Estado que cuenten con una asignación o suscriban un contrato para realizar actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, así como los particulares que suscriban un contrato con el Estado o alguna de sus empresas productivas del Estado, para el mismo fin, conforme a lo establecido en el presente Decreto, podrán reportar para efectos contables y financieros la asignación o contrato correspondiente y sus beneficios esperados, siempre y cuando se afirme en las asignaciones o contratos que el petróleo y todos los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, que se encuentren en el subsuelo, son propiedad de la Nación.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios durante el periodo de transición a que se refiere el transitorio tercero del presente Decreto.

**Transitorio Sexto.** La Secretaría del ramo en materia de Energía, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, será la encargada de adjudicar a Petróleos Mexicanos las asignaciones a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución.

El organismo deberá someter a consideración de la Secretaría del ramo en materia de Energía la adjudicación de las áreas en exploración y los campos que estén en producción, que esté en capacidad de operar, a través de asignaciones. Para lo anterior, deberá acreditar que cuenta con las capacidades técnicas, financieras y de ejecución necesarias para explorar y extraer los hidrocarburos de forma eficiente y competitiva. La solicitud se deberá presentar dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

La Secretaría del ramo en materia de Energía revisará la solicitud, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y emitirá la resolución correspondiente dentro del plazo de ciento ochenta días naturales posteriores a la fecha de la solicitud de Petróleos Mexicanos, estableciendo en la misma la superficie, profundidad y vigencia de las asignaciones procedentes. Lo anterior tomando en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) Para asignaciones de exploración de hidrocarburos: en las áreas en las que, a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, Petróleos Mexicanos haya realizado descubrimientos comerciales o inversiones en exploración, será posible que, con base en su capacidad de inversión y sujeto a un plan claramente establecido de exploración de cada área asignada, continúe con los trabajos en un plazo de tres años, prorrogables por un periodo máximo de dos años en función de las características técnicas del campo de que se trate y del cumplimiento de dicho plan de exploración, y en caso de éxito, que continúe con las actividades de extracción. De no cumplirse con el plan de exploración, el área en cuestión deberá revertirse al Estado.
- b) Para asignaciones de extracción de hidrocarburos: Petróleos Mexicanos mantendrá sus derechos en cada uno de los campos que se encuentren en producción a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto. Deberá presentar un plan de desarrollo de dichos campos que incluya descripciones de los trabajos e inversiones a realizar, justificando su adecuado aprovechamiento y una producción eficiente y competitiva.

Para la determinación de las características establecidas en cada asignación de extracción de hidrocarburos se considerará la coexistencia de distintos campos en



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

un área determinada. Con base en lo anterior, se podrá establecer la profundidad específica para cada asignación, de forma que las actividades extractivas puedan ser realizadas, por separado, en aquellos campos que se ubiquen en una misma área pero a diferente profundidad, con el fin de maximizar el desarrollo de recursos prospectivos en beneficio de la Nación.

En caso de que, como resultado del proceso de adjudicación de asignaciones para llevar a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos a que hace mención este transitorio, se llegaran a afectar inversiones de Petróleos Mexicanos, éstas serán reconocidas en su justo valor económico en los términos que para tal efecto disponga la Secretaría del ramo en materia de Energía. El Estado podrá determinar una contraprestación al realizar una asignación. Las asignaciones no podrán ser transferidas sin aprobación de la Secretaría del ramo en materia de Energía.

Petróleos Mexicanos podrá proponer a la Secretaría del ramo en materia de Energía, para su autorización, la migración de las asignaciones que se le adjudiquen a los contratos a que se refiere el artículo 27, párrafo séptimo, de esta Constitución. Para ello, la Secretaría del ramo en materia de Energía contará con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

En la migración de las asignaciones a contratos, cuando Petróleos Mexicanos elija contratar con particulares, a fin de determinar al particular contratista, la Comisión Nacional de Hidrocarburos llevará a cabo la licitación en los términos que disponga la Ley. La Ley preverá, al menos, que la Secretaría del ramo en materia de Energía establezca los lineamientos técnicos y contractuales, y que la Secretaría del ramo en materia de Hacienda será la encargada de establecer las condiciones fiscales. En estos casos, la administración del contrato estará sujeta a



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

las mismas autoridades y mecanismos de control que aplicarán a los contratos suscritos por el Estado.

**Transitorio Séptimo.** Para promover la participación de cadenas productivas nacionales y locales, la ley establecerá las bases para fomentar el contenido nacional en la ejecución de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución.

Las disposiciones legales sobre contenido nacional deberán ajustarse a lo dispuesto en los tratados internacionales y acuerdos comerciales suscritos por México.

**Transitorio Octavo.** Derivado de su carácter estratégico, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, a que se refiere el presente Decreto se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas. La Ley preverá, cuando ello fuere técnicamente posible, mecanismos para facilitar la coexistencia de estas actividades con otras que realicen el Estado o los particulares.

La ley preverá los términos y las condiciones generales de la contraprestación que se deberá cubrir por la ocupación o afectación superficial o, en su caso, la indemnización respectiva.

Los títulos de concesiones mineras que se encuentren vigentes a la entrada en vigor de este Decreto y aquéllos que se otorguen con posterioridad, no conferirán derechos para la exploración y extracción del petróleo y los demás hidrocarburos



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

sólidos, líquidos o gaseosos, ni para el gas asociado a los yacimientos de carbón. Los concesionarios deberán permitir la realización de estas actividades.

**Transitorio Noveno.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, a fin de establecer que los contratos que el Estado suscriba con empresas productivas del Estado o con particulares para llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, serán otorgados a través de mecanismos que garanticen la máxima transparencia, por lo que se preverá que las bases y reglas de los procedimientos que se instauren al efecto, serán debidamente difundidas y públicamente consultables.

Asimismo, la ley preverá y regulará:

- a) Que los contratos cuenten con cláusulas de transparencia, que posibiliten que cualquier interesado los pueda consultar;
- b) Un sistema de auditorías externas para supervisar la efectiva recuperación, en su caso, de los costos incurridos y demás contabilidad involucrada en la operación de los contratos, y
- c) La divulgación de las contraprestaciones, contribuciones y pagos previstos en los contratos.

**Transitorio Décimo.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

necesarias al marco jurídico, a fin de establecer las atribuciones correspondientes a las siguientes dependencias y órganos de la Administración Pública Federal:

- a) A la Secretaría del ramo en materia de Energía, entre otras, establecer, conducir y coordinar la política energética, la adjudicación de asignaciones y la selección de áreas que podrán ser objeto de los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; el diseño técnico de dichos contratos y los lineamientos técnicos que deberán observarse en el proceso de licitación; así como el otorgamiento de permisos para el tratamiento y refinación del petróleo, y procesamiento de gas natural. En materia de electricidad, establecerá los términos de estricta separación legal que se requieren para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento.
- b) A la Comisión Nacional de Hidrocarburos, entre otras, la prestación de asesoría técnica a la Secretaría del ramo en materia de Energía; la recopilación de información geológica y operativa; la autorización de servicios de reconocimiento y exploración superficial; la realización de las licitaciones, asignación de ganadores y suscripción de los contratos para las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos; la administración en materia técnica de asignaciones y contratos; la supervisión de los planes de extracción que maximicen la productividad del campo en el tiempo, y la regulación en materia de exploración y extracción de hidrocarburos.
- c) A la Comisión Reguladora de Energía, entre otras, la regulación y el otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

distribución por ductos de petróleo, gas natural, gas natural comercial, productos petrolíferos, así como de etano, propano, butano y naftas; la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, y la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos.

- d) A la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, entre otras, el establecimiento de las condiciones económicas de las licitaciones y de los contratos a que se refiere el presente Decreto relativas a los términos fiscales que permitan a la Nación obtener en el tiempo ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo.

Lo anterior, sin perjuicio de las facultades que les correspondan a dichas autoridades en virtud de lo dispuesto en las leyes.

En materia de electricidad, en el plazo señalado en el transitorio cuarto del presente Decreto, las leyes determinarán las distintas competencias, con sujeción a lo previsto en el presente Decreto.

**Transitorio Décimo Primero.** El Ejecutivo Federal propondrá al Congreso de la Unión un programa de sustitución de subsidios generalizados por subsidios focalizados en los insumos energéticos. Lo anterior con objeto de promover el aprovechamiento sustentable de la energía y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano, así como el uso eficiente de recursos.

**Transitorio Décimo Segundo.** Dentro del mismo plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

marco jurídico para que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, se conviertan en órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría del ramo en materia de Energía con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión; asimismo, podrán disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, así como por los servicios relacionados con el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, que correspondan conforme a sus atribuciones, para financiar un presupuesto total que les permita cumplir con sus atribuciones. Para lo anterior, las leyes preverán, al menos:

- a) Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la comisión respectiva instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido para cada una de éstas por la Secretaría del ramo en materia de Energía, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario.
- b) Que las comisiones respectivas instruirán al fiduciario la aplicación de los recursos de estos fideicomisos a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con sus funciones en posteriores ejercicios respetando los principios a los que hace referencia el artículo 134 de esta Constitución y estando sujetos a la evaluación y el control de los entes fiscalizadores del Estado.
- c) En el caso de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, se dará prioridad al desarrollo y mantenimiento del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, mismo que contendrá al menos la información de los estudios sísmicos, así como los núcleos de roca, obtenidos de los trabajos de exploración y extracción de hidrocarburos del país.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Los fideicomisos no podrán acumular recursos superiores al equivalente de tres veces el presupuesto anual de la Comisión de que se trate, tomando como referencia el presupuesto aprobado para el último ejercicio fiscal. En caso de que existan recursos adicionales, éstos serán transferidos a la Tesorería de la Federación.

Los fideicomisos a que hace referencia este transitorio estarán sujetos a las obligaciones en materia de transparencia conforme a la ley de la materia. Asimismo, cada Comisión deberá publicar en su sitio electrónico, por lo menos de manera trimestral, los recursos depositados en el fideicomiso respectivo, así como el uso y destino de dichos recursos y demás información que sea de interés público.

La Cámara de Diputados realizará las acciones necesarias para proveer de recursos presupuestales a las comisiones, con el fin de que éstas puedan llevar a cabo su cometido. El presupuesto aprobado deberá cubrir los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales, necesarios para cumplir con sus funciones.

**Transitorio Décimo Tercero.** En el plazo de ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, a fin de establecer que los comisionados de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía sólo podrán ser removidos de su encargo por las causas graves que se establezcan al efecto; que podrán ser designados, nuevamente, por única ocasión para cubrir un segundo período, y que su renovación se llevará a



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

cabo de forma escalonada, a fin de asegurar el debido ejercicio de sus atribuciones.

Los actuales comisionados concluirán los periodos para los que fueron nombrados, sujetándose a lo dispuesto en el párrafo anterior. Para nombrar a los comisionados de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al comisionado que deberá cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República, someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Presidente de la República.

Se nombrarán dos nuevos comisionados por cada Comisión, de manera escalonada, en los términos de los dos párrafos anteriores.

**Transitorio Décimo Cuarto.** El Fondo Mexicano del Petróleo, será un fideicomiso público en el que el Banco de México fungirá como fiduciario. La Secretaría del ramo en materia de Hacienda realizará las acciones para la constitución y funcionamiento del fideicomiso público referido, una vez que se expidan las normas a que se refiere el transitorio Cuarto del presente Decreto.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

El Fondo Mexicano del Petróleo será el encargado de recibir todos los ingresos, con excepción de las contribuciones, que correspondan al Estado Mexicano derivados de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución. Asimismo, será el responsable de administrar y realizar los pagos establecidos en dichas asignaciones y contratos, y las transferencias que se especifiquen en la ley.

Con los ingresos del Estado Mexicano que deriven de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, el Fondo deberá realizar los pagos establecidos en dichos contratos.

Los ingresos del Estado Mexicano que en cada ejercicio sean recibidos como proporción del valor bruto de los hidrocarburos extraídos serán destinados por el Fondo Mexicano del Petróleo a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, de acuerdo a lo que se establezca en la ley.

Asimismo, el Fondo deberá realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética, y en materia de fiscalización petrolera, así como los demás destinos específicos que se determinen en la ley.

Realizadas las erogaciones a que se refieren los tres párrafos anteriores, el Fondo Mexicano del Petróleo destinará los ingresos remanentes en el orden siguiente:

- I. Se transferirán a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, se mantengan en la



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

misma proporción respecto del Producto Interno Bruto que la proporción correspondiente a dichos ingresos en el año 2013, en términos de la ley. En caso necesario, se emplearán para ello recursos provenientes del ahorro de largo plazo a que se refiere la fracción siguiente. Los ingresos petroleros del Gobierno Federal a que se refiere este párrafo, incluye el monto que se destina a cubrir las participaciones y aportaciones a entidades federativas y municipios correspondientes y son netos de las transferencias a los fondos de estabilización y de los destinos específicos que se determinen en ley.

- II. Una vez cubierto lo establecido en la fracción anterior, los flujos anuales que reciba el Fondo Mexicano del Petróleo, se destinarán a ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros, la reducción de pasivos financieros vinculados a los Requerimientos Financieros del Sector Público del año previo de que se trate y la amortización de manera anticipada de la deuda pública.

Únicamente cuando el saldo de las inversiones en ahorro público de largo plazo, conforme a lo establecido en el primer párrafo de esta fracción, sea igual o mayor al 3 por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, el Comité Técnico del Fondo podrá destinar recursos del saldo acumulado del Fondo para lo siguiente:

- a. Hasta por un monto equivalente a 0.15 por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, a financiar los pasivos adicionales derivados de la transición a sistemas de pensiones de contribuciones definidas e incrementos en la cobertura de los sistemas de pensiones públicos;



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

- b. Hasta por un monto equivalente a 0.15 por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, para financiar proyectos de inversión en ciencia y tecnología, y en energías renovables; y
- c. Hasta por un monto equivalente a 0.15 por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, en fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, sectorizado en la Secretaría del ramo en materia de Energía; en becas para la formación de capital humano; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente.

La asignación de recursos que corresponda por los incisos a), b) y c) anteriores no deberán llevar a que el saldo destinado a ahorro de largo plazo se reduzca por debajo de 3 por ciento del Producto Interno Bruto del año anterior, y tampoco podrá exceder el flujo anual de recursos que se espere recibir de acuerdo a lo establecido en esta fracción II. Sujeto a lo anterior y con la aprobación de dos terceras partes de los legisladores presentes, la Cámara de Diputados podrá modificar los límites y los posibles destinos mencionados en los incisos a), b) y c) de esta fracción.

En tanto el saldo acumulado del ahorro público de largo plazo sea equivalente o superior al 10 por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, los rendimientos financieros reales anuales asociados a los recursos del Fondo Mexicano del Petróleo destinados a ahorro de largo plazo serán transferidos a la Tesorería de la Federación. Bajo condiciones excepcionales, con la aprobación de dos terceras partes de los legisladores presentes, la Cámara de Diputados podrá aprobar la integración de recursos de ahorro público de largo plazo al Presupuesto



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

de Egresos de la Federación, aun cuando el saldo de ahorro de largo plazo se redujera por debajo de 3 por ciento del Producto Interno Bruto del año anterior. Los recursos transferidos por estos conceptos, así como los que en su caso se transfieran de conformidad con la fracción II anterior serán adicionales a las transferencias que se realicen de acuerdo a la fracción I del presente transitorio.

El Fondo Mexicano del Petróleo estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia de conformidad con la ley. Asimismo, deberá publicar por medios electrónicos y por lo menos de manera trimestral, la información que permita dar seguimiento a los resultados financieros de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del Artículo 27 de esta Constitución, así como el destino de los ingresos del Estado Mexicano conforme a los párrafos anteriores.

El Fondo Mexicano del Petróleo se constituirá durante 2014 y comenzará sus operaciones en el 2015.

**Transitorio Décimo Quinto.** El Fondo Mexicano del Petróleo contará con un Comité Técnico integrado por tres miembros representantes del Estado y dos miembros independientes. Los miembros representantes del Estado serán los titulares de las Secretarías de los ramos en materia de Hacienda y de Energía, así como el Gobernador del Banco de México. Los miembros independientes serán nombrados por el titular del Ejecutivo Federal, con aprobación del Senado de la República. El titular de la Secretaría del ramo en materia de Hacienda fungirá como Presidente del Comité Técnico.

El Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

- a) Determinar la política de inversiones para los recursos de ahorro de largo plazo de conformidad con lo establecido en la fracción II del transitorio anterior.
- b) Determinar el destino de los recursos del Fondo de conformidad con lo establecido en el párrafo primero de la fracción II del transitorio anterior y realizar las transferencias a la Tesorería de la Federación que en su caso correspondan.
- c) Recomendar a la Cámara de Diputados la asignación de los montos correspondientes a los rubros generales establecidos en los incisos a), b) y c) de la fracción II del transitorio anterior. Dicha recomendación no podrá incluir la asignación de recursos a proyectos o programas específicos. La Cámara de Diputados aprobará, con las modificaciones que estime convenientes, la asignación antes mencionada. En este proceso, la Cámara de Diputados no podrá asignar recursos a proyectos o programas específicos. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie acerca de la recomendación del Comité Técnico dentro de los siguientes 15 días naturales a que fuera recibida, se considerará aprobada. Con base en la asignación aprobada por la Cámara de Diputados, la Secretaría del ramo en materia de Hacienda determinará los proyectos y programas específicos a los que se asignarán los recursos en cada rubro, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del año de que se trate. En el proceso de aprobación de dicho Proyecto, la Cámara de Diputados podrá reasignar los recursos destinados a los proyectos específicos dentro de cada rubro, respetando la distribución de recursos en rubros generales que ya se hayan aprobado.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Lo anterior sin perjuicio de otros recursos que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación para proyectos y programas de inversión.

**Transitorio Décimo Sexto.** Dentro de los plazos que se señalan a continuación, el Poder Ejecutivo Federal deberá proveer los siguientes decretos:

- a) A más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, emitirá el Decreto de creación del organismo público descentralizado denominado Centro Nacional de Control del Gas Natural, encargado de la operación del sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento. En dicho Decreto se establecerá la organización, funcionamiento y facultades del citado Centro.

El Decreto proveerá lo necesario para que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios o divisiones transfieran los recursos necesarios para que el Centro Nacional de Control del Gas Natural adquiera y administre la infraestructura para el transporte por ducto y almacenamiento de gas natural que tengan en propiedad para dar el servicio a los usuarios correspondientes

El Decreto también preverá que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, transfieran de forma inmediata al Centro Nacional de Control del Gas Natural los contratos que tengan suscritos, a efecto de que el Centro sea quien los administre.

El Centro Nacional de Control de Gas Natural dará a Petróleos Mexicanos el apoyo necesario, hasta por doce meses posteriores a su creación, para que



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

continúe operando la infraestructura para el transporte por ducto y almacenamiento de gas natural que le brinde servicio en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad.

- b) A más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la ley reglamentaria de la industria eléctrica, emitirá el Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía como organismo público descentralizado, encargado del control operativo del sistema eléctrico nacional; de operar el mercado eléctrico mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, y las demás facultades que se determinen en la ley y en su Decreto de creación. En dicho Decreto se establecerá la organización, funcionamiento y facultades del citado Centro.

El Decreto proveerá lo conducente para que la Comisión Federal de Electricidad transfiera los recursos que el Centro Nacional de Control de Energía requiera para el cumplimiento de sus facultades.

El Centro Nacional de Control de Energía dará a la Comisión Federal de Electricidad el apoyo necesario, hasta por doce meses posteriores a su creación, para que continúe operando sus redes del servicio público de transmisión y distribución en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad.

**Transitorio Décimo Séptimo.** Dentro de los trescientos sesenta y cinco días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, para establecer las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente, en todos



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

los procesos relacionados con la materia del presente Decreto en los que intervengan empresas productivas del Estado, los particulares o ambos, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos.

En materia de electricidad, la ley establecerá a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes.

**Transitorio Décimo Octavo.** El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del ramo en materia de Energía y en un plazo no mayor a trescientos sesenta y cinco días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá incluir en el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, una estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios.

Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión emitirá una ley que tenga por objeto regular el reconocimiento, la exploración y la explotación de recursos geotérmicos para el aprovechamiento de la energía del subsuelo dentro de los límites del territorio nacional, con el fin de generar energía eléctrica o destinarla a usos diversos.

**Transitorio Décimo Noveno.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para crear la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría del ramo en materia de Medio Ambiente, con autonomía técnica y de gestión, que disponga de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios para financiar un presupuesto total que le permita cumplir con sus atribuciones.

La Agencia tendrá dentro de sus atribuciones regular y supervisar, en materia de seguridad operativa y protección al medio ambiente, las instalaciones y actividades del sector hidrocarburos, incluyendo las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, así como el control integral de residuos. En la organización, funcionamiento y facultades de la Agencia, se deberá prever al menos:

- a) Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la Agencia instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido por la Secretaría del ramo en materia de Medio Ambiente, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario.
- b) Que la Agencia instruirá al fiduciario la aplicación de los recursos de este fideicomiso a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con sus funciones en posteriores ejercicios respetando los principios a los que hace referencia el artículo 134 de esta Constitución y estando sujeta a la evaluación y el control de los entes fiscalizadores del Estado.

El fideicomiso no podrá acumular recursos superiores al equivalente de tres veces el presupuesto anual de la Agencia, tomando como referencia el presupuesto



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

aprobado para el último ejercicio fiscal. En caso de que existan recursos adicionales, éstos serán transferidos a la Tesorería de la Federación.

El fideicomiso a que hace referencia este transitorio estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia derivadas de la ley. Asimismo, la Agencia deberá publicar en su sitio electrónico, por lo menos de manera trimestral, los recursos depositados en el fideicomiso, así como el uso y destino de dichos recursos.

**Transitorio Vigésimo.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto de este Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que:

- I. Su objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.
- II. Cuenten con un régimen presupuestario especial y estén sujetas al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de esta Constitución.
- III. Su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión, así como un régimen especial de contratación para la obtención de los mejores resultados de sus actividades, de forma que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional;



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

- IV. Sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley.
- V. Se coordinen con el Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo.
- VI. Cuenten, en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate.

Una vez que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, y Comisión Federal de Electricidad, se conviertan en empresas productivas del Estado de conformidad con las leyes que se expida para tal efecto en términos del transitorio tercero de este Decreto, no les serán aplicables las disposiciones relativas a la autonomía contenidas en las fracciones anteriores, sino hasta que conforme a las nuevas disposiciones legales se encuentren en funciones sus consejos de administración y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

Los consejeros profesionales de Petróleos Mexicanos en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto permanecerán en sus cargos hasta la conclusión de los periodos por los cuales fueron nombrados, o bien hasta que dicho organismo se convierta en empresa pública productiva y sea nombrado el nuevo Consejo de



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA.**

Administración. Los citados consejeros podrán ser considerados para formar parte del nuevo Consejo de Administración de la empresa pública productiva, conforme al procedimiento que establezca la ley.

**Transitorio Vigésimo Primero.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, a fin de establecer los mecanismos legales suficientes para prevenir, identificar y sancionar severamente a los asignatarios, contratistas, permisionarios, servidores públicos, así como a toda persona física o moral, pública o privada, nacional o extranjera, que participen en el sector energético, cuando realicen actos u omisiones que tengan como objeto o consecuencia directa o indirecta influir en la toma de decisión de un servidor público o de los consejeros independientes de las empresas productivas del Estado para obtener un beneficio económico personal directo o indirecto.