

Los que suscriben, **LEGISLADORAS Y LEGISLADORES FEDERALES INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL** en las Cámaras de Diputados y Senadores de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta Soberanía la presente **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**, al tenor de la siguiente:

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El sector energético de México se encuentra en un momento coyuntural. Los retos que se presentan en materia de desarrollo de los hidrocarburos, abastecimiento de la energía eléctrica y combate al cambio climático son desafíos que rompen con 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 recoge los objetivos que deben estar contemplados en toda política energética moderna: seguridad de suministro, competitividad, sustentabilidad y viabilidad fiscal. En este sentido, la presente iniciativa abarca tres aspectos: el petróleo y los hidrocarburos, el sector eléctrico y un nuevo diseño institucional en materia energética.

El país requiere de un cambio profundo en el modelo de gestión y organización del sector energético en su conjunto. El modelo 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.

Ante ello, es momento de llevar a cabo acciones firmes y contundentes que permitan al país contar con más y mejores fuentes de energía, aprovechar al máximo sus recursos naturales y generar en el corto plazo las condiciones necesarias para detonar el desarrollo económico de México.

El proyecto que presenta Acción Nacional a consideración del Congreso de la Unión, parte de una visión integral de lo que México requiere, de lo que la sociedad demanda y de los beneficios que todos los mexicanos esperamos. Hoy es el momento de llevar a cabo acciones legislativas serias, con miras de largo plazo y con la convicción de que las propuestas que se presentan están encaminadas precisamente a potenciar al máximo los recursos con los que contamos.

México ha esperado por muchos años reformas estructurales de gran calado, que nos ponga entre las mejores economías del mundo y que garantice 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, ante ello 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.

Este cambio de visión en la estructura financiera y económica del país, particularmente en el aprovechamiento de los recursos energéticos y el nuevo modelo de inversiones que se proponen por parte de Acción Nacional garantizará al Estado mexicano consolidarse como rector de la política económica y energética del país, dar un nuevo impulso a las inversiones públicas y privadas, crear empleos bien remunerados y poner a México a la vanguardia tecnológica a nivel mundial.

Para lograr lo anterior, el Partido Acción Nacional fiel a sus principios democráticos y con la convicción de ante poner el interés nacional sobre los intereses particulares, propone un paquete de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encaminadas fundamentalmente a otorgar al Estado mexicano de los elementos necesarios para aprovechar al máximo todos los recursos con los que el país cuenta, allegarse de nuevas tecnologías, 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, reduzca el costo de la energía eléctrica y consolide nuestra independencia energética.

Una reforma en el sector energético mexicano conlleva la necesidad de definir correctamente cuáles son los valores, conceptos, concepciones, normas y mitos que conforman las raíces cognitivas del imaginario popular: *"No se puede dejar de lado el aspecto simbólico, pues la expropiación petrolera aún se percibe como una pieza fundamental de la soberanía nacional, entre los diversos mitos de la historia mexicana"*, declaró el escritor Carlos Fuentes al referirse a la imagen del petróleo.

Así, sin olvidar la memoria histórica que nos ha forjado como nación independiente y democrática, proponemos romper los viejos tabúes que, con el pretexto de una defensa a la soberanía mal entendida, han frenado el desarrollo económico del país. Es por ello, que vale la pena dar una mirada a los antecedentes históricos que dieron como resultado la redacción actual de diversos conceptos constitucionales. Ello con la finalidad de poner en contexto los cambios que la presente iniciativa tiene como objetivo.

Se trata de un breve repaso histórico, a partir de los excesos cometidos por empresas extranjeras establecidas en México en el ramo del petróleo, el proceso expropiatorio llevado a cabo por el ex Presidente Lázaro Cárdenas del Río, el surgimiento de Petróleos Mexicanos como empresa del Estado encargada de la exploración y explotación del petróleo y de los hidrocarburos, y las diversas reformas constitucionales y legales que se han llevado a cabo en momentos históricos específicos, que han atendido a situaciones concretas y muy particulares por las que ha atravesado el país.

## **BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

La primera empresa petrolera extranjera que se estableció en nuestro país, en la zona de Tampico en el año de 1887, fue la Waters Pierce Oilcompany, subsidiaria de Standard Oil de la familia Rockefeller, destinada para la refinación de petróleo en México.

Más tarde, se expidió la primera ley petrolera de México promulgada el 24 de diciembre de 1901 por el presidente Porfirio Díaz, quien otorgó concesiones a empresas de origen canadiense, holandés, francés, inglés y alemán, para invertir en exploración, explotación y refinación de petróleo en la zona conocida como la Faja de Oro en la zona norte de Veracruz y sur de Tamaulipas<sup>1</sup>.

La expedición de la Constitución de 1917 marcó un parteaguas en la vida política, social y económica de México, ésta fue el resultado más simbólico de la gesta revolucionaria de 1910, en la que por primera vez se reconocieron derechos sociales como parte de las garantías individuales que se incorporaron en el texto constitucional, al tiempo que se reconoció la rectoría del Estado sobre la propiedad de las tierras y aguas de todo el territorio nacional. La redacción original aprobada por el Congreso Constituyente de 1917 preveía en los 2 primeros párrafos del artículo 27 lo siguiente:

---

<sup>1</sup>"PEMEX, la historia de la Expropiación petrolera", información disponible en la página de Internet de Petróleos Mexicanos: [www.PEMEX.com](http://www.PEMEX.com)

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

*Esta no podrá ser apropiada sino por causa de la utilidad pública y mediante indemnización”.*

La primera reforma constitucional que sufrió el artículo 27, justamente versó en la modificación al segundo párrafo de dicho artículo, a fin de dotar al Estado de la posibilidad de llevar a cabo la expropiación de las tierras por causas de utilidad pública, permitiendo al Congreso de la Unión la expedición de la ley reglamentaria sobre dicha disposición, asimismo, se adicionó un segundo párrafo a la fracción VI de dicho artículo, por lo que la reforma constitucional aprobada por el Congreso quedó redactada de la siguiente manera:

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

*Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.*

*...*

*I a V. ...*

*VI. ...*

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

*El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada”.*

Dicha reforma constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, mientras que la Ley de Expropiación fue publicada el 25 de noviembre de 1936. Estos antecedentes legislativos se materializaron y cobraron gran relevancia con motivo del Decreto expropiatorio aplicado a las compañías petroleras en el año de 1938.

En la noche del viernes 18 de marzo de 1938, el General Lázaro Cárdenas anunció un mensaje a la Nación uno de los hechos más trascendentes en la historia de los Estados Unidos Mexicanos: la Expropiación de la industria Petrolera.

Ésta consistió en la apropiación legal del petróleo que explotaban 17 compañías extranjeras para convertirse en propiedad de la nación. Dicha expropiación tuvo como antecedente la constitución del Sindicato Único de Trabajadores Petroleros, el cual presentó ante dichas compañías un proyecto de contrato en el que solicitaba mejores condiciones laborales y beneficios en caso de enfermedad o fallecimiento. Ante la negativa de las empresas petroleras de firmar dicho contrato, estalló la huelga el 31 de mayo de 1937. Así, la Junta General de Conciliación y Arbitraje, luego de emitir un laudo a favor del Sindicato en el que obligaba a las empresas a cumplir con las demandas de sus trabajadores y el pago de 26 millones de pesos en salarios caídos, las compañías petroleras interpusieron una demanda de amparo el 2 de enero de 1938 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que les negó el amparo. Como consecuencia, las compañías extranjeras se declararon en plena rebeldía y, en respuesta, el máximo Tribunal emitió su fallo el 1 de marzo, señalando que el tiempo límite para que las empresas pagaran los 26 millones de pesos sería el 7 de marzo. No obstante que el entonces Presidente Lázaro Cárdenas llevó a cabo diversas reuniones con los dueños de las empresas petroleras, éstas insistieron en la negativa al pago de sus trabajadores. Ante dichas circunstancias, el Presidente Cárdenas no tuvo más camino que decretar la expropiación de las 17 compañías petroleras que operaban en México.

El anuncio de la expropiación se hizo a las 8 de la noche del 18 de marzo de 1938. El Presidente Lázaro Cárdenas se había reunido previamente con su gabinete a quienes les comunicó su decisión de nacionalizar las empresas petroleras. Dos horas más tarde, se hizo el anuncio de que las compañías petroleras serían nacionalizadas por haberse negado a cumplir con las leyes nacionales. Dicho Decreto expropiatorio señalaba lo siguiente:

*“CONSIDERANDO:*

*Que es del dominio del público que las empresas petroleras que operan en el país y que fueron condenadas a implantar nuevas condiciones de trabajo por el Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el 18 de diciembre último, expresaron su negativa a aceptar el laudo proporcionado, no obstante de haber sido reconocida su constitucionalidad por ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin aducir como razones de dicha negativa otra que la de una supuesta incapacidad económica, lo que trajo como consecuencia necesaria la aplicación de la fracción XXI del artículo 123 de la Constitución General de la República en el sentido de que la autoridad respectiva declarara rotos los contratos de trabajo derivados del mencionado laudo.*

*Que este hecho trae como consecuencia inevitable la suspensión total de actividades de la industria petrolera y en tales condiciones es urgente que el Poder Público intervenga con medidas adecuadas para impedir que se produzcan graves trastornos interiores que harían imposible la satisfacción de necesidades colectivas y el abastecimiento de artículos de consumo necesario a todos los centros de población, debido a la consecuente paralización de los medios de transporte y de las industrias; así como para proveer a la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de la riqueza que contienen los yacimientos petrolíferos, y para adoptar las medidas tendientes a impedir la consumación de daños que pudieran causarse a las propiedades en perjuicio de la colectividad, circunstancias todas éstas determinadas como suficientes para decretar la expropiación de los bienes destinados a la producción petrolera.*

*Por lo expuesto y con fundamento en el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional y en los artículos 1º fracciones V, VII y X, 4,8,10,20 de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, he tenido a bien expedir le siguiente:*

**DECRETO**

*Artículo 1º.- Se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinarias, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros-tanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de la Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, S.A, Compañía Naviera de San Cristóbal, S.A., Compañía Naviera San Ricardo, S.A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Stanford y Compañía, S. en C. Peen Mex Fuel Company, Richmond Petroleum Company de México, California Standard Oil Company of México, Compañía Mexicana el Agwi, S.A Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Company of México, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S.A., Sabalo Transportation Company, Clarita S.A, y Cacalilao, S.A., en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera.*

*Artículo 2º.- La Secretaría de Economía Nacional, con intervención de la Secretaría de Hacienda como administradora de los bienes de la Nación, procederá a la inmediata ocupación de los bienes materia de la expropiación y a tramitar el expediente respectivo.*

*Artículo 3º.- La Secretaría de Hacienda pagará la indemnización correspondiente a las compañías expropiadas, de conformidad con lo que disponen los artículos 27 de la Constitución y 10 y 20 de la Ley de Expropiación, en efectivo y a un plazo que no excederá de diez años. Los fondos para hacer el pago los tomará la propia Secretaría de Hacienda del tanto por ciento que se determinará posteriormente de la producción del petróleo y sus derivados, que provengan de los bienes expropiados y cuyo producto será depositado mientras se siguen los trámites legales, en la Tesorería de la Federación.*

*Artículo 4º.- Notifíquese personalmente a los representante de las compañías expropiadas y publíquese en el Diario Oficial de la Federación.*

Dicho Decreto expropiatorio marcó el inicio de la producción petrolera en manos de una empresa nacional denominada “Petromex” que más tarde se convertiría en Petróleos Mexicanos (PEMEX). La relevancia del Decreto de expropiación emitido por el presidente Cárdenas radica en el hecho no sólo de la nacionalización de la industria petrolera en manos del Estado, sino del cambio en el marco jurídico prevaleciente en esa época. A pesar de que comúnmente se menciona que con la expropiación petrolera se dejó en manos del Estado de manera exclusiva todo el proceso de exploración y explotación petrolera, esto no fue así, pues derivado de dicho Decreto se llevó a cabo la adición de un párrafo sexto al artículo 27 constitucional, así como la expedición de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, abrogando la ley del petróleo de 1925 vigente hasta esa época, en los que se previeron mecanismos de participación privada en dichos procesos.

De lo anterior, se desprende lo siguiente: en primer lugar, la redacción del sexto párrafo del artículo 27, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1940, quedó redactado de la siguiente manera:

*“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes. 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”<sup>2</sup>.

La adición de dicho párrafo tuvo por objeto señalar que en el caso del petróleo y de los carburos de hidrogeno no habría concesiones, pero sería la ley reglamentaria la que determinaría cómo se llevaría a cabo la explotación del petróleo. Así, la ley reglamentaria expedida también el 9 de noviembre de 1940 en sus artículos 6 y 7 señalaba lo siguiente:

*Artículo 6º. El petróleo al que se refiere al artículo 1º será explorado y explotado por la Nación como sigue:*

*“I. Mediante trabajos realizados en forma directa y*

*“II. Por conducto de las instituciones que al efecto cree la ley.*

*Artículo 7º. En el caso previsto por la fracción I del artículo anterior, **podrán celebrarse contratos con los particulares, a fin de que éstos lleven a cabo, por cuenta del Gobierno Federal, los trabajos de exploración y explotación, ya sea mediante compensaciones en efectivo o equivalentes a un porcentaje de los productos que se obtengan**”.*

El presidente Cárdenas al enviar al Congreso la ley reglamentaria de mérito dejó clara la forma en que se debía pagar al sector privado por sus trabajos de exploración y explotación de petróleo:

*“Artículo 8º...*

*“III. La forma de determinar la compensación y los límites dentro de los cuales deberá fijarse el porcentaje de que habla la parte final del artículo 7º., en la inteligencia de que deberá tomarse siempre como base para otorgar esa compensación la que los contratistas recuperen las inversiones que efectúen y obtengan una utilidad razonable”.*

A mayor abundamiento, en la exposición de motivos de la iniciativa de mérito se señaló lo siguiente:

**“El Ejecutivo Federal a mi cargo 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 decreto del 18 de marzo de 1938 decidió la expropiación de los bienes de las principales empresas petroleras”.**

La ley de 1925 abrogada por la ley expedida en 1940 dio el marco jurídico mediante el cual se establecieron los principios regulatorios en materia de concesiones que preveía la nueva ley, así,

<sup>2</sup>Diario Oficial de la Federación, sábado 9 de noviembre de 1940.

vale la pena señalar cuáles fueron algunas de las modificaciones que se hicieron en su momento a dicha ley reglamentaria:

TEXTO LEY DE 1925	TEXTO LEY DE 1940
<p><b>ARTÍCULO 1o.-</b> Corresponde a la Nación el dominio directo de toda mezcla natural de carburos de hidrógeno que se encuentren en su yacimiento, cualquiera que sea su estado físico. En esta ley se comprende con la palabra “Petróleo”, a todas las mezclas naturales de hidrocarburos que los componen, lo acompañan o se derivan de él.</p>	<p><b>ARTÍCULO 1.-</b> Corresponde a la Nación el dominio directo de toda mezcla natural de carburos de hidrógeno que se encuentran en su yacimiento, cualquiera que sea su estado físico. Esta ley comprende con la palabra “petróleo” a todas las mezclas naturales de hidrocarburos que lo componen, lo acompañan o se derivan de él.</p>
<p><b>ARTÍCULO 2o.-</b> El dominio directo de la Nación, a que se refiere el artículo anterior, es inalienable e imprescriptible; y sólo con autorización expresa del Ejecutivo Federal, concedida en los términos de la presente ley y sus reglamentos, podrán llevarse a cabo los trabajos que requiere la industria petrolera.</p>	<p><b>ARTÍCULO 2.-</b> El dominio directo de la Nación a que se refiere el artículo anterior, es inalienable e imprescriptible y solo con autorización expresa del Ejecutivo Federal, concedida en los términos de la presente Ley y sus reglamentos, podrán llevarse a cabo los trabajos que requieren la industria petrolera.</p>
<p><b>ARTÍCULO 3o.-</b> La industria petrolera es de utilidad pública; por lo tanto, gozará de preferencia a cualquier aprovechamiento de la superficie del terreno y procederá la expropiación y la ocupación de la superficie mediante la indemnización legal correspondiente para todos los casos que reclamen las necesidades de esta industria (<b>se pasó al primer párrafo del artículo 4).</b></p> <p>La industria petrolera comprenda; el descubrimiento, la captación, la conducción por oleoductos y la refinación del petróleo.</p>	<p><b>ARTÍCULO 3.-</b> La industria petrolera comprende: el descubrimiento, la captación, la conducción por oleoducto y la refinación del petróleo.</p>
<p><del>ARTÍCULO 4o.- Los mexicanos y las sociedades civiles y comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, podrán obtener concesiones petroleras sujetándose a los preceptos de esta ley. Los extranjeros, además de la obligación anterior, deberán previamente cumplir con lo prescrito en el artículo 27 de la Constitución Política vigente.</del></p>	<p><b>ARTÍCULO 4.-</b> La industria petrolea es de utilidad pública; por lo tanto, gozará de preferencia a cualquier aprovechamiento de la superficie del terreno y procederá la expropiación y la ocupación de la superficie para todos los casos que reclamen las necesidades de esta industria.</p> <p><b>El superficiario está indemnizado por la ocupación o expropiación en su caso, que sean requeridas para los trabajos relacionados con la industria petrolea. El reglamento determinará el procedimiento que deberá seguirse para señalar la zona ocupada o expropiada, el monto de la indemnización y la forma de pago.</b></p> <p><b>Ningún otro derecho diverso del de recibir la indemnización que este artículo concede, corresponderá al superficiario por la explotación petrolera del subsuelo.</b></p>
<p><del>ARTÍCULO 5o.- Los derechos derivados de</del></p>	<p><b>No hay correlativo.</b></p>

<p>concesiones otorgadas conforme a esta ley, no se transferirán en todo o en parte a gobiernos o soberanos extranjeros, ni se admitirán a éstos como socios o coasociados, ni se constituirá a su favor ningún derecho sobre aquéllos.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 60.-</b> Es de exclusiva jurisdicción federal todo lo relativo a la industria petrolera.</p>	<p><b>ARTÍCULO 5.-</b> Es de la exclusiva jurisdicción federal todo lo relativo a la industria petrolera.</p>
<p><b>ARTÍCULO 70.-</b> Las concesiones de exploración dan derecho al concesionario para la ejecución de los trabajos que tengan por objeto el descubrimiento del petróleo. La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, otorgará dichas concesiones y vigilará que se cumplan las obligaciones en ellas estipuladas, de conformidad con las siguientes bases:</p> <p>I. El concesionario obtendrá del superficiario, dentro de los tres primeros meses de vigencia de su concesión, la conformidad para la ocupación de los terrenos que necesite y celebrará con él convenios especiales en que se estipule la forma de indemnizarle;</p> <p>II. En caso contrario, el Ejecutivo Federal resolverá la ocupación y expropiación de los terrenos, de conformidad con las necesidades de la industria petrolera, previa fianza del concesionario que garantice la indemnización a que tenga derecho el superficiario por daños y perjuicios;</p> <p>III. El concesionario deberá rendir a la misma Secretaría un informe trimestral del avance de sus trabajos y del resultado de su exploración;</p> <p>IV. Cada dos años, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, convocará a una junta que determine los límites de las “zonas exploradas” en la República. Esta junta estará integrada por un representante de la misma Secretaría, uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otro de las empresas petroleras. Dentro de los dos años siguientes a la determinación de las “zonas exploradas”, las concesiones de exploración en lugares diversos tendrán la indicación de “zona nueva”;</p> <p>V. Durante el período de exploración y tres meses más, sólo el explorador tendrá derecho de presentar solicitud de concesión de explotación de fundos petrolíferos dentro de la zona explorada;</p>	<p><b>ARTÍCULO 6.-El petróleo a que se refiere el artículo 1º será explorado y explotado por la Nación como sigue:</b></p> <p><b>I.- Mediante trabajos realizados en forma directa y</b></p> <p><b>II.- Por conducto de las instituciones que al efecto cree la Ley.</b></p>

<p>VI. El concesionario deberá hacer un depósito de garantía, en relación con la importancia y extensión de la zona que desee explorar, en la Tesorería General de la Nación, dentro del primer mes de vigencia de la concesión. La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, fijará el monto de este depósito;</p> <p>VII. La duración de las concesiones de exploración será de uno a cinco años, a juicio de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y de acuerdo con la extensión y la importancia de la zona concedida;</p> <p>VIII. El beneficiario de una concesión de exploración, tendrá preferencia para obtener una nueva, hasta por cinco años improrrogables sobre la misma zona, siempre que haya cumplido con todas las obligaciones impuestas por la presente ley; y,</p> <p>IX. La prioridad de una solicitud da derecho de preferencia en igualdad de circunstancia, respecto de solicitudes posteriores.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 8o.</b>— Las concesiones de explotación se otorgarán previa solicitud y darán derecho al concesionario para captar y aprovechar el petróleo, La prioridad de una solicitud da derecho de preferencia en igualdad de circunstancias respecto de solicitudes posteriores. La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, otorgará dichas concesiones y vigilará que se cumplan las obligaciones en ellas estipuladas, de conformidad con las siguientes bases:</p> <p>I. Cuando el concesionario del fondo petrolífero no sea a la vez propietario de la superficie, deberá ceder al superficiario como mínimo el cinco por ciento sobre la producción bruta a título de indemnización;</p> <p>II. Dentro de la zona de explotación, en concesionario tendrá derecho a establecer todas las instalaciones que requieran la extracción, la conducción y el almacenamiento del petróleo;</p> <p>III. Fuera de la zona concedida, el beneficiario de una concesión de explotación tendrá derecho a obtener concesiones para tender oleoductos, construir caminos y aprovechar las aguas federales, sujetándose a lo que dispongan las leyes relativas;</p>	<p><b>ARTÍCULO 7.</b>-En el caso previsto por la fracción I del artículo anterior, podrá celebrarse contratos con los particulares, a fin de que estos lleven a cabo por cuenta del gobierno federal, los trabajos de exploración y explotación, ya sea mediante compensaciones en efectivo o equivalentes a un porcentaje de los productos que obtengan.</p>

<p><del>IV. Las concesiones de explotación en “zona nueva”, darán derecho a los concesionarios, durante el tiempo que determine la junta de representantes a que se refiere la fracción IV del artículo anterior, para obtener un descuento en el impuesto de producción, que deberá fijarse por la misma junta al mismo tiempo que ésta determine los límites de las zonas exploradas;</del></p> <p><del>V. La explotación de una zona concedida, no podrá interrumpirse sin causa justificada a juicio de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo;</del></p> <p><del>VI. El Ejecutivo Federal reglamentará la explotación de los pozos para evitar su agotamiento prematuro, y</del></p> <p><del>VII. La duración de la concesión no será mayor a treinta años. Al término de ella, el concesionario que haya cumplido con todas sus obligaciones, podrá obtener una nueva concesión sobre la misma zona.</del></p> <p><del>La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, establecerá el número de agencias suficientes a fin de recibir y tramitar los denuncios de fondos petroleros en los lugares en que sean necesarias dichas agencias.</del></p> <p><del>En la zona concedida para la explotación, únicamente podrán otorgarse concesiones de exploración a los beneficiarios de las primeras.</del></p>	
<p><del><b>ARTÍCULO 9o.</b>— La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, otorgará concesiones para establecer oleoductos de “uso público” y de uso privado. Los primeros se utilizarán para transportar el petróleo de quien los solicite y los de “uso privado”, para transportar el petróleo del concesionario.</del></p> <p><del>Las concesiones se sujetarán a las siguientes bases:</del></p> <p><del>I. Las concesiones de oleoductos de uso público, se otorgarán a quienes satisfagan los requisitos establecidos en el artículo 4o.</del></p> <p><del>II. Las concesiones de oleoductos de uso público, además del derecho que dará al concesionario para la ocupación y expropiación a que se refiere la fracción II del artículo 7o., serán estimuladas por el Gobierno Federal con las franquicias que permita la Constitución;</del></p> <p><del>III. Las concesiones de oleoductos de uso privado se otorgarán únicamente a los beneficiarios de una concesión de exploración,</del></p>	<p><b>ARTÍCULO 8.-</b> El reglamento de la presente ley determinará:</p> <p>I.- La extensión máxima de terreno que podrá ser objeto de contrato con un sola persona, ya sea en un solo acto o actos separados.</p> <p>II.- La duración máxima de los contratos</p> <p>III.- La forma de determinar la compensación y los límites dentro de los cuales deberá fijarse el porcentaje de que habla la parte final del art. 7º, en la inteligencia de que deberá tomarse siempre como base para otorgar esa compensación la que los contratistas recuperen las inversiones que efectúen y obtengan una utilidad razonable.</p> <p>IV.- La forma de comprobar la capacidad técnica y financiera del contratista</p> <p>V.- Las facultades que corresponden a las</p>

<p>de exploración o de refinación;</p> <p>IV. Las concesiones de oleoductos de uso privado, darán derecho al beneficiario para obtener servidumbres de paso y acueducto;</p> <p>V. No se permitirá la construcción de oleoductos para cargar petróleo directamente a barge en mar abierta;</p> <p>VI. Todo el que tenga un oleoducto, sea público o privado, tendrá la obligación de transportar el petróleo del Gobierno Federal, hasta en un 20% de la capacidad del oleoducto, y</p> <p>VII. La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, expedirá periódicamente, tarifas para el transporte del petróleo por oleoductos, oyendo previamente a los interesados.</p>	<p>autoridades administrativas en cuanto al régimen del contrato</p>
<p><del>ARTÍCULO 10.-</del> Las Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, otorgará las concesiones para establecer refinarias y plantas de aprovechamiento de gas, de acuerdo con las siguientes bases:</p> <p>I. Se otorgarán a quienes reúnan los requisitos establecidos en el artículo 4º;</p> <p>II. Los concesionarios de sujetarán a los reglamentos de higiene, seguridad y policía, a fin de preservar la vida y la salud de los empleados, operativos y vecinos, y</p> <p>III. La Federación estimulará por todos los medios posibles la industria de la refinaria del petróleo y el aprovechamiento de gas.</p>	<p><b>ARTÍCULO 9.-</b> Los contratos de que hablan los artículos anteriores, solo podrán celebrarse con nacionales o con sociedades constituidas íntegramente por mexicanos. No podrán concertarse en ningún caso con sociedades anónimas que emitan acciones al portador.</p>
<p><del>ARTÍCULO 11.-</del> Las concesiones petroleras en terreno cuyo dominio superficial corresponda a la Nación se otorgarán en la forma prescrita por esta ley y el concesionario pagará la indemnización correspondiente por el uso de la superficie, de acuerdo con el reglamento que al efecto se expida, además de la participación para el Fisco Federal del tanto por ciento de los productos brutos de explotación que marque la concesión respectiva, En las concesiones se estipulará que no se entorpezcan los servicios públicos.</p>	<p><b>ARTÍCULO 10.-</b> El ejecutivo Federal dictará las disposiciones relacionadas con la política de los trabajos petroleros y las normas técnicas a que deberá estar sujeta la explotación.</p>
<p>Artículo 12 al 22. ...</p>	<p>Artículo 11 al 15. ...</p>

Con lo hasta aquí expuesto queda claro que el proceso expropiatorio y las reformas constitucionales y legales derivadas de dicho Decreto, tuvieron como finalidad dejar en manos del Estado la exploración y explotación del petróleo y de los carburos de hidrogeno, pero al mismo tiempo, establecer la posibilidad de que los particulares pudieran participar de dichas actividades sujetándose a reglas definidas por la ley reglamentaria.

En otras palabras, la expropiación petrolera nacionalizó las industrias establecidas en México, conformando por primera vez una empresa nacional, a cargo de todo el proceso productivo en la rama del petróleo, pero en su concepción original no se previó la exclusión de la participación de particulares, nacionales o extranjeros, en los diversos procesos de exploración y explotación, pues la naciente industria petrolera nacional, requeriría de tecnología y financiamiento ajeno,

que le permitieran potenciar y aprovechar los procesos de producción de toda la cadena petrolera. Incluso, el Constituyente Permanente de 1939 no prohibió la participación del sector privado en dichas actividades, más aún, en la ley expedida durante el mandato del Presidente Cárdenas se reconoció la necesidad de contar con el apoyo de particulares.

En este sentido, cobra mayor relevancia el hecho de que, más allá de posiciones políticas divergentes, **se debe reconocer que el nacionalismo al que en muchas ocasiones se hace referencia cuando se habla del petróleo y los hidrocarburos debe estar enfocado, como fue desde su origen, a que el petróleo y la renta petrolera son y deben seguir siendo propiedad de la nación, pero los procesos productivos válidamente pueden ser realizados tanto por el Estado como por particulares, nacionales o extranjeros, en lo individual o en asociación con aquél, pues esta fue la idea que inspiró en su momento las reformas publicadas en el año de 1940.**

En este orden de ideas, en 1941, el General Manuel Ávila Camacho, sin soslayar su cercanía con su antecesor y a tan sólo dos meses y medio de haber tomado posesión en su cargo de Presidente de la República, presentó ante el Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas a la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, a fin de puntualizar la participación del sector privado en los procesos productivos del petróleo, así, la exposición de motivos señalaba lo siguiente:

*“... nos han formado la convicción de que precisa 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 de la iniciativa privada, en cuyas energías vitales —lo tenemos dicho— ciframos principalmente nuestra seguridad en la expansión económica del país”.*

*“Por otra parte, las modificaciones intentan abrir nuevas oportunidades a la inversión del capital privado en la industria petrolera bajo formas de empresa que, por constituir entidades de economía mixta, es decir, organismos semioficiales controlados por el Gobierno, impriman a la participación privada un sentido preponderante de utilidad social”.*

Dentro de las reformas propuestas, destacan los siguientes artículos:

*“Artículo 6°. La Nación llevará a cabo la exploración y explotación del petróleo, en la siguiente forma:*

*I. Por trabajos que realice el gobierno a través de su órgano correspondiente;*

*II. Por conducto de las instituciones públicas petroleras que al efecto cree la Ley, y*

*III. Mediante contratos con particulares o sociedades”.*

*“Artículo 8°. En el caso de la fracción III del Artículo 6° podrán celebrarse contratos con particulares o sociedades para que lleven a cabo los trabajos respectivos, a cambio de compensaciones en efectivo o de un porcentaje de los productos que se obtengan.*

*El otorgamiento de esos contratos se hará previo estudio que funde su necesidad o conveniencia, por medio de convocatoria que se expida en cada caso, y prefiriéndose a quien ofrezca mejores condiciones”.*

Así, el presidente Manuel Ávila Camacho fijó las reglas mediante las cuales la iniciativa privada podía ser invitada a explorar y explotar petróleo por encargo del Gobierno Federal. Las reformas que sufrió dicha ley pueden expresarse de la siguiente manera:

TEXTO LEY DE 1940	TEXTO LEY DE 1941
ARTÍCULO 6.- El petróleo a que se refiere el	Artículo 6.La Nación llevará a cabo la

<p><del>artículo 1º será explorado y explotado por la Nación como sigue:</del></p> <p>I.- Mediante trabajos realizados en forma directa y</p> <p>II.- Por conducto de las instituciones que al efecto cree la Ley.</p>	<p><b>exploración y explotación del petróleo, en la siguiente forma:</b></p> <p>I. <b>Por trabajos que realice el gobierno a través de su órgano correspondiente;</b></p> <p>II. Por conducto de las instituciones <b>públicas petroleras</b> que al efecto cree la Ley, y</p> <p><b>III. Mediante contratos con particulares o sociedades”.</b></p>
<p><del>ARTÍCULO 8.- El reglamento de la presente ley determinara:</del></p> <p>I.- <del>La extensión máxima de terreno que podrá ser objeto de contrato con un sola persona, ya sea en un solo acto o actos separados.</del></p> <p>II.- <del>La duración máxima de los contratos</del></p> <p>III.- <del>La forma de determinar la compensación y los límites dentro de los cuales deberá fijarse el porcentaje de que habla la parte final del art. 7º, en la inteligencia de que deberá tomarse siempre como base para otorgar esa compensación la que los contratistas recuperen las inversiones que efectúen y obtengan una utilidad razonable.</del></p> <p>IV.- <del>La forma de comprobar la capacidad técnica y financiera del contratista</del></p> <p>V.- <del>Las facultades que corresponden a las autoridades administrativas en cuanto al régimen del contrato.</del></p>	<p><b>Artículo 8º. En el caso de la fracción III del Artículo 6º podrán celebrarse contratos con particulares o sociedades para que lleven a cabo los trabajos respectivos, a cambio de compensaciones en efectivo o de un porcentaje de los productos que se obtengan.</b></p> <p><b>El otorgamiento de esos contratos se hará previo estudio que funde su necesidad o conveniencia, por medio de convocatoria que se expida en cada caso, y prefiriéndose a quien ofrezca mejores condiciones.</b></p>
<p><b>No hay correlativo.</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 9.- Los contratos de exploración y explotación tendrán una duración máxima de 30 años, se referirán a una superficie continua y serán intransmisibles. El reglamento de esta ley fijará la demás condiciones necesarias a su celebración.</b></p>
<p><b>ARTÍCULO 9.-</b> Los contratos de que hablan los artículos anteriores, solo podrán celebrarse con <del>nacionales</del> o con sociedades constituidas íntegramente por mexicanos. <del>No podrán concertarse</del> en ningún caso con sociedades anónimas que emitan acciones al portador.</p>	<p><b>ARTÍCULO 10.-</b> Los contratos de que hablan los artículos anteriores, solo podrán celebrarse:</p> <p><b>I.- Con particulares mexicanos</b></p> <p>II.- Con sociedades constituidas íntegramente por mexicanos</p> <p><b>III.- Con sociedades de “economía mixta” en las que el gobierno federal representará la mayoría del capital social, y de las cuales</b></p>

	<p><b>podrán formar parte socos extranjeros y</b></p> <p>IV.- En ningún caso con sociedades anónimas que emitan acciones al portador.</p>
No hay correlativo.	<p><b>ARTÍCULO 11.- El reconocimiento superficial de los terrenos con el objeto de investigar sus posibilidades petrolíferas no requiere le otorgamiento de contratos. Si el terreno es de propiedad particular se necesitara permiso del superficiario. En caso de posesión de este la Secretaría de la Economía Nacional oyendo a las partes, otorgar el permiso previa fianza que deberá dar el permisionario por los daños y perjuicios que al propietario pudieran causarse.</b></p>
No hay correlativo.	<p><b>ARTÍCULO 12.- El Ejecutivo Federal establecerá zonas de reserva petrolera en terrenos que previa investigación y estudios de sus posibilidades petrolíferas así lo ameriten, con la finalidad de garantizar el abastecimiento futuro del país. La incorporación de terrenos a las zonas de reservas y su desincorporaron será efectuada mediante decreto presidencial fundado en los dictámenes técnicos respectivos.</b></p>
<b>ARTÍCULO 10.-</b> El ejecutivo Federal dictará las disposiciones relacionadas con la política de los trabajos petroleros y las normas técnicas a que deberá estar sujeta la explotación.	<b>ARTÍCULO 13.-</b> El ejecutivo federal dictará las disposiciones con la política de los trabajos petroleros y las normas técnicas a que deberá estar sujeta la explotación.
Artículo 11 al 15. ...	Artículo 14 al 20. ...

Fue durante la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines, casi 20 años después, que envió al Congreso de la Unión una iniciativa con modificaciones a la citada ley reglamentaria, en la que en la exposición de motivos señala que la reforma constitucional de 1940 proscribió el régimen de concesiones y facultó al legislador ordinario para que en la ley reglamentaria respectiva determinara la forma en que la Nación llevaría a cabo las explotaciones. De la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión para reformar en el sentido expresado el artículo 27 de la Constitución –continúa señalando la exposición de motivos-, se desprende que el propósito de esa reforma fue el de incorporar al texto constitucional "el principio de la explotación directa del petróleo por la Nación" y, consecuentemente, "que termine el régimen de concesiones". Así, dicha exposición de motivos señalaba:

*“El conocimiento de las necesidades actuales del país y una mínima previsión del futuro de México, requieren que las actividades de una industria tan vital para la nación, sean no solamente controladas por el Gobierno, sino monopolizadas por el Estado, pues la explotación de un recurso natural como el petróleo, que no puede ser reservado y que significa un factor esencial y determinante en el progreso de México, debe inspirarse en un fin de interés general y no estar sometida al arbitrio de intereses privados que por cualquier causa, lícita o no, pudieran interferir en el adecuado desenvolvimiento de la industria petrolera*

*Expropiando el acervo de producción de las empresas afectadas por el Decreto de 18 de marzo de 1938, recuperados los derechos de explotación conferidos a esas empresas a través de las concesiones que tenían otorgadas y reformada la Constitución en el sentido de que no se expidan concesiones y que sea la Nación la que lleve a cabo la explotación del subsuelo, el Gobierno debe avocarse directamente a la explotación integral del petróleo y establecer el control necesario de los recursos petroleros de la Nación, a fin de: regular la potencialidad productora del subsuelo y, estar en aptitud de asegurar los suministros de petróleo y sus derivados que el país requiera, mediante un servicio nacional, uniforme y coordinado; poder calcular y mantener un volumen de reservas que cubra las necesidades futuras del país, y determinar los excedentes que sea conveniente exportar.*

*Tampoco se ha realizado hasta hoy la explotación del petróleo por medio de contratos con individuos o sociedades, pues la Secretaría de Economía solamente llegó a celebrar, en noviembre de 1946, un contrato de explotación con un particular mexicano, contrato que no llegó a operar y que finalmente fue cancelado. Y no obstante que la ley en vigor no condiciona la contratación de terrenos petroleros a una previa solicitud del Estado, sino que expresamente da derecho a los particulares para proponer al Gobierno, en cualquier tiempo, la contratación de un fundo petrolero, la iniciativa privada se ha abstenido de hacer uso de ese derecho, lo que revela que no es ésta una forma adecuada de explotación del petróleo nacional.*

*La Nación ha adoptado, por lo tanto, como única forma de explotación del petróleo, el conducto de Petróleos Mexicanos, organismo descentralizado mediante el cual se han obtenido frutos ventajosos.*

*Tomando en cuenta los resultados de esa experiencia, es imperioso modificar la vigente Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo, para ajustar las posibilidades jurídicas de la Nación, de particulares y de instituciones, consideradas en dicha ley, al propio precepto de la Constitución, a los intereses generales del país, a las necesidades de la industria y a la más conveniente y correcta realización de sus actividades, estableciendo al mismo tiempo un régimen uniforme de explotación del subsuelo petrolero, sostenido en su integridad por el principio de constitucionalidad de la explotación directa del petróleo de la Nación, y consecuentemente por la posibilidad legal de que el gobierno disponga de todo el subsuelo petrolero. De otra manera no será posible formalizar un proceso regular de producción, ni el Gobierno estará en aptitud de conocer las reservas petroleras nacionales y de adoptar una acertada política de conservación que asegure, tanto a las generaciones actuales como a las futuras, la estabilidad y el máximo beneficio que tienen derecho a esperar en los suministros de petróleo y sus derivados; preocupación de que no puede despojarse el Gobierno, a menos de desdeñar derechos primordiales de la Nación e intereses vitales del país.*

*Dentro de ese campo de acción del Estado, la nueva ley reglamentaria que se propone da acceso a la iniciativa privada, señalando la forma en que los particulares pueden prestar una eficaz colaboración en el aprovechamiento colectivo del petróleo nacional, en la medida en que constitucionalmente pueden tener intervención en las actividades de la industria petrolera. Para este efecto, podrán celebrar contratos con Petróleos Mexicanos, mediante los cuales desarrollen en favor de la Nación obras, trabajos o servicios, de índole material o de carácter técnico, recibiendo a cambio compensaciones determinadas en efectivo, sin que los particulares puedan participar en las utilidades de la institución, ni obtener participaciones subordinadas al resultado de los trabajos o servicios que se les encomienden.*

*La Ley Reglamentaria vigente, como se ha dicho, permite también que se otorgue a personas, compañías o instituciones privadas mexicanas concesiones para refinación, transporte, almacenamiento y distribución del petróleo y sus derivados, y para la elaboración y distribución de gas artificial, lo que se explica en la exposición de motivos de la ley reglamentaria de 1941, porque en la época en que ésta fue expedida, tanto el Ejecutivo como el Congreso encontraban pertinente la concurrencia de la iniciativa privada en las diferentes actividades de la industria, dándoles carácter de servicios públicos a aquellas que podían ser concesionadas a los particulares, para que se beneficiaran de las mismas todos los que tuvieran la condición de productores o que necesitaren refinar, almacenar, transportar o distribuir sus productos, a fin de servir en esa forma a la colectividad y el Estado.*

Al tiempo que se presentaron las reformas a la ley reglamentaria, el 20 de enero de 1960, ya con la presidencia de Adolfo López Mateos, se publicaron las reformas a los párrafos, cuarto, quinto, sexto y séptimo, fracción I del artículo 27 constitucional para prever el reconocimiento del espacio aéreo y mar territorial, conforme a las disposiciones reconocidas a nivel internacional. De hecho, la iniciativa enviada por el presidente Adolfo López Mateos, el 1º de octubre de 1959 a la Cámara de Diputados, se limitaba específicamente al reconocimiento de diversos derechos contenidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Sin embargo, las comisiones dictaminadoras en la Cámara de Diputados llevaron a cabo diversas modificaciones a la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal, cuyo dictamen fue aprobado por el Pleno de dicha Cámara el 22 de octubre de 1959. De entre las reformas incorporadas al proyecto original destaca la reforma al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, en el que **se prohibió de manera definitiva el otorgamiento de cualquier tipo de permiso y concesión sobre petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, otorgado por el Gobierno Federal, dejando sin vigencia cualquier otro que se hubiera otorgado previo a la reforma de mérito.** Así, es posible advertir los siguientes razonamientos hechos por las dictaminadoras:

*“Además, la Primera Comisión de Puntos Constitucionales consideró conveniente, con motivo de este dictamen, hacer extensivo su estudio a los párrafos sexto y séptimo, fracción I, del mismo artículo 27 constitucional que consagran el dominio de la nación como inalienable e imprescriptible sobre el subsuelo y sus aguas y que señala la forma y términos en que podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares, regulando la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, encontró en dicho estudio que existen algunas manifestaciones de desconocimiento del verdadero alcance del Derecho de dominio de la nación sobre el subsuelo, que es necesario subsanar porque: a) se reconoce la existencia de supuestos derechos confirmatorios a la explotación del petróleo del subsuelo; b) dentro de un régimen en que el Estado tiene facultades constitucionales de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, se le impide a la nación señalar a la explotación de sus recursos naturales, sobre los que ejerce el dominio directo, las modalidades equivalentes que dicte el interés general, pues se ha llegado a sostener que las normas relativas a los trabajos regulares de explotación, que son indispensables para normar las actividades mineras en el sentido más conveniente para la colectividad, no pueden aplicarse a concesiones expedidas con anterioridad a la fecha de expedición de tales normas; c) se permite el acaparamiento por los particulares de una gran cantidad de fundos mineros que permanecen sin ser explotados cuando las concesiones relativas están expedidas a nombre de personas que mantienen en explotación otros fundos o dicho en otros términos, se faculta a los particulares para constituir a voluntad, reservas mineras en su propio beneficio, sin tener en cuenta el interés de la nación, impidiéndose así el acceso a otras personas o empresas que están en disposición o posibilidad de efectuar su explotación. y d) se ha*

discutido el derecho de la nación para constituir reservas de carácter nacional, respecto de substancias o regiones determinadas, lo que ha equivalido a hacer obligatorio el otorgamiento de concesiones hasta que los casos en que el interés público puede aconsejar lo contrario.

Ante las circunstancias antes enunciadas, que resultan del todo inconvenientes, la Comisión dictaminadora, por su parte, se permite proponer a la Asamblea, se reformen también los párrafos sexto y séptimo, fracción I, del propio artículo 27 constitucional de la siguiente manera:

a) Es necesario que el enunciado o primera parte del párrafo sexto, se modifique para permitir el uso o aprovechamiento de los recursos naturales, mediante el otorgamiento también de contratos. La celebración de contratos es práctica que ya se observa tratándose de substancias o áreas determinadas en las que la explotación debe someterse a requisitos especiales: pero este objetivo se logra a través de la previa asignación de los fundos a la Comisión de Fomento Minero que en ejercicio de los derechos derivados de la concesión pacta con el verdadero explotador condiciones y estipulaciones adicionales. La autorización directa al estado para celebrar contratos tiene por objeto dar a los mismos la fuerza y vigor inherentes a los actos emanados del Poder Público, constituyendo su celebración verdaderos contratos de derecho público, con todas sus consecuencias y alcances legales, en el mismo párrafo es conveniente expresar con toda claridad que las normas relativas a obras de trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto del mismo artículo 27 constitucional, serán aplicables la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de la vigencia de las propias normas, independientemente de la fecha de otorgamiento de los contratos o concesiones para que el derecho de dominio de la nación sobre el subsuelo y el interés público en asegurar la adecuada explotación de sus recursos mineros, no se vean constreñidos por aplicaciones indebidas del principio de retroactividad de las leyes; pues resulta evidente que si la Constitución concede a la nación el dominio directo de los recursos del subsuelo, no debe abrirse la puerta al reconocimiento de derechos ilimitados de naturaleza patrimonial en favor de los particulares. Debe asimismo establecerse en forma expresa el derecho que ha tenido y tiene la nación ,através del Gobierno Federal para establecer reservas nacionales y suprimirlas, de acuerdo con las circunstancias que priven en un momento dado, facultándose al Ejecutivo Federal para hacer las declaratorias correspondientes conforme a las leyes secundarias.

En relación con el petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, que constituyen recursos importantísimos del subsuelo para la Nación Mexicana, la Comisión considera que debe asentarse de una vez, por todas de manera indiscutible en el artículo 27 constitucional, que no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y que sólo la nación podrá llevar a efecto la explotación de esos productos en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva; porque no obstante que ha sido manifiesto el propósito del Constituyente, a partir de la reforma de diciembre de 1939, el de substraer totalmente la explotación petrolera del régimen de concesiones o contratos en ocasión de que fue expedida a fines del año anterior la ley reglamentaria respectiva, volvió a suscitarse un debate jurídico sobre la subsistencia de algunas concesiones o derechos de los particulares a la explotación del petróleo; por lo que, para evitar cualquiera controversia es procedente la reforma que propone la Comisión en la parte resolutive de este dictamen.

Por otra parte, la Comisión considera necesario reformar la fracción I del párrafo séptimo, para establecer congruencia con las ideas que antes han quedado manifestadas, supuesto que regula la capacidad de los particulares para adquirir en

*forma legal el derecho de explotar los recursos naturales de la nación. Dicha reforma sólo se hace consistir en la supresión de los combustibles minerales, que como ya quedó asentado antes, nunca podrán ser susceptibles de aprobación por los particulares, y en señalar la posibilidad de establecer explotaciones de minas y aguas mediante concesiones o contratos”.*

Hasta aquí, de todo lo anteriormente señalado, se advierten dos circunstancias importantísimas que abonan al debate nacional sobre la posibilidad de que los particulares puedan llevar a cabo actividades de exploración y explotación del petróleo y de los hidrocarburos:

- a) Como se ha visto, el proceso expropiatorio que culminó con las reformas constitucionales y legales en el año de 1940, **no prohibió ni tuvo por objeto la prohibición de los particulares en los procesos de exploración y explotación del petróleo. Por el contrario, al nacionalizarse las empresas petroleras, México requería la asociación con particulares para llevar a cabo la explotación de los recursos naturales con los que se contaba, ya que no existía ni la tecnología ni los recursos económicos para llevar a cabo dichas actividades. Asimismo, las reformas posteriores a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, precisamente clarificaban los esquemas de participación y de pago a los particulares en dichas actividades. En suma, no se prohibió la participación del sector privado en las actividades de la industria petrolera, por el contrario, el Estado se convirtió en el rector de la política petrolera, a través de una empresa de Estado, dejando abierta la participación de particulares.**
- b) **Sin embargo, durante los 20 años subsecuentes a la expropiación petrolera, y aún y cuando subsistían diversas concesiones y permisos en el proceso productivo de dicha industria, se llevaron a cabo reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a la respectiva Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional, en el ramo del petróleo, a fin de establecer que sería la Nación, a través de Petróleos Mexicanos, quien de manera exclusiva llevaría a cabo las actividades de exploración y explotación del petróleo y de los hidrocarburos de hidrógeno líquidos, sólidos o gaseosos.** La razón de dicha determinación, como puede desprenderse tanto de la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la ley secundaria, como de las consideraciones hechas por las dictaminadoras en la Cámara de Diputados a la reforma constitucional, tenían por objeto dar por terminado el debate que en su momento se suscitó, respecto a la participación de los particulares en las actividades de exploración y explotación del petróleo. Es decir, dejar insubsistente cualquier permiso o concesión en materia de exploración y explotación del petróleo, otorgada a los particulares.

En suma, válidamente se puede concluir que hay dos momentos importantes en la historia de la vida petrolera del país: el proceso de expropiación iniciado con el Decreto expedido por el General Lázaro Cárdenas, mismo que culminó con las reformas constitucionales y legales publicadas en el año de 1940. Y en segundo lugar, las reformas constitucionales y legales, publicadas en el año de 1960, en el que de manera definitiva se dejan insubsistentes cualquier permiso o concesión sobre la explotación y exploración del petróleo y de los hidrocarburos, por lo que Petróleos Mexicanos, de manera exclusiva debería llevar a cabo dichas actividades, pero permitiendo la participación de los particulares de los demás procesos productivos del petróleo.

Así, estos breves antecedentes legislativos, nos dan un bosquejo de las visiones que en cada momento histórico se tuvieron desde el Ejecutivo y el Legislativo, respecto a lo que debiera ser la ruta que se habría de seguir para detonar el desarrollo de la industria petrolera del país.

No pasa desapercibido para nuestro Grupo Parlamentario, otro antecedente legislativo, que por su contenido y alcance, cobró la mayor relevancia en la economía de nuestro país. Se trata de la

incorporación del llamado capítulo económico en nuestro texto constitucional, derivado de la iniciativa que en su momento envió el presidente Miguel de la Madrid, el 19 de enero de 1983 a la Cámara de Diputados, misma que proponía reformas a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73.

Dicha iniciativa tuvo como finalidad reservar para el Estado diversas actividades a las que denominó “estratégicas” y permitió la posibilidad de la participación del sector privado y social en otras actividades que el Estado consideró “prioritarias” para el desarrollo nacional. De la exposición de motivos de dicha iniciativa, puede desprenderse lo siguiente:

*“Para llevar esos propósitos a la realidad se establecen y ordenan de manera explícita las atribuciones del Estado en materia económica, siempre referidas al interés general y limitadas, estas atribuciones, por la propia Constitución y las leyes. Con ello se afirma el principio de legalidad en la función rectora del Estado y se le hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de desarrollo nacional.*

*En lo que concierne a la economía mixta mexicana se establece la concurrencia del sector público, del sector social y del privado a los propósitos generales del desarrollo nacional, incorporando a todas aquellas formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la Nación.*

*Para el sector público se establece que tendrá a su cargo exclusivo las áreas estratégicas que la Constitución especifica. Para fortalecer a la sociedad y lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresas que se sitúan en las áreas estratégicas, se considera necesario que la ley defina formas de participación social en éstas, conservando el Estado en todo tiempo el control sobre la conducción y operación de las mismas. En las áreas prioritarias el sector público podrá participar por sí o conjuntamente con el sector social y privado de acuerdo con la ley para impulsadas y organizadas”.*

No obstante lo anterior, la iniciativa de mérito no hizo explícitas las razones por las cuáles consideró llevar a cabo la clasificación de las áreas estratégicas y prioritarias, se limitó exclusivamente a realizar dicha diferencia, y reservarse para sí las actividades denominadas estratégicas. Así, la redacción al artículo 28 constitucional quedó aprobada de la siguiente manera:

*“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a que se refiere este precepto: Acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión*

*Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no sería objeto de concesión a particulares”.*

Dicha reforma constitucional, publicada el 3 de febrero de 1983, además de incorporar el capítulo económico al texto constitucional, reservó al Estado las actividades de banca y crédito, con motivo de la expropiación de la banca llevaba a cabo el año previo a dicha reforma. Sin

embargo, con la reforma constitucional de 1990 se eliminó dicho precepto constitucional, permitiendo nuevamente la participación del sector privado en las actividades de banca y crédito.

Ya en el año de 1993, se reformó nuevamente el artículo 28 constitucional, para incorporar las áreas “prioritarias” dentro del texto constitucional, redacción que se mantiene hasta ahora en los siguientes términos:

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

Así pues, a grandes rasgos, estas reformas constitucionales han marcado la línea a seguir por parte del Estado, respecto de las políticas que habrá de implementar para explotar los recursos naturales, particularmente en materia energética. Por lo que es importante no perder de vista, como ya se dijo, el valor histórico que han tenido estas reformas a nuestro máximo ordenamiento, pues han atendido a momentos muy particulares de la vida, social, política y económica de nuestro país.

Para Acción Nacional, 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 ello, comprometidos con las luchas democráticas ganadas y con la convicción de que la ruta para alcanzar un verdadero desarrollo nacional radica en hacer posible una reforma energética de gran calado, es que proponemos 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.

La sociedad mexicana ha esperado por muchos años una reforma como la que hoy planteamos, estamos ante un momento histórico y esta es la respuesta de Acción Nacional a los grandes reclamos sociales, estamos convencidos que una reforma en la que se privilegie el interés de la Nación sobre el de unos cuantos, nos permitirá contar con energías limpias y competitivas, así como explotar de manera eficiente y responsable los recursos con los que el país cuenta.

## **UNA REFORMA ENERGÉTICA COMPETITIVA Y GENERADORA DE EMPLEOS**

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<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>De acuerdo al Índice de Competitividad Internacional 2013, los primeros 10 lugares son ocupados por 1. Suiza, 2. Dinamarca, 3. Suecia, 4. Holanda, 5. Irlanda, 6. Reino Unido, 7. Bélgica, 8. Japón, 9. Australia y 10. Noruega.

El estudio referido indica que México ha registrado un ligero avance en los rubros de “Economía” y “Sociedad”, pero ha tenido un retroceso en materia de “Gobierno”. Entre los principales avances que ha habido de 2001 a 2011 se puede reconocer la estabilidad en los pasivos del gobierno los cuales se redujeron del 36 % en 2001 al 35% en 2011 del Producto Interno Bruto (PIB). La deuda externa se ha mantenido en un 25% entre los mismos años, mientras que el riesgo del sector bancario se redujo del 44 al 33% de 2001 a 2011.

No obstante lo anterior, señala el índice antes mencionado que ha habido grandes retrocesos en otras áreas; por ejemplo, se incrementó el costo de la nómina del gobierno de 12 al 16%, asimismo ha habido una caída en la inversión extranjera directa, mientras que el porcentaje de las fuentes de energía no contaminantes pasó del 7 al 6%, todo ello en el mismo período de 2001 a 2011.

Los datos señalados por dicho índice resultan más alarmantes cuando se hace referencia al sector energético. En este sentido, resulta conveniente señalar algunos datos comparativos a nivel internacional que nos permitan identificar en qué hemos fallado como Nación para ser más competitivos, atraer inversión, crear y mejorar los empleos y sobre todo, contar con fuentes de energía limpias y baratas para los mexicanos.

En primer término, es interesante hacer mención de lo que ha sucedido en nuestro vecino país del norte. Estados Unidos ha comenzado una nueva etapa de industrialización, particularmente en materia de gas natural. Sus importaciones de este producto se han disminuido considerablemente a partir del año 2000, como consecuencia del aprovechamiento extractivo por parte de empresas establecidas en los Estados Unidos. Así, de mantenerse la tendencia en la que se encuentra actualmente, se espera que para el año 2020 se convierta en exportador neto de gas natural.

Específicamente, cabe señalar que la producción de gas natural en los Estados Unidos 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<sup>4</sup>.

Finalmente refiere el estudio de mérito 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, la explotación del gas de Lutitas ya representa 600,000 empleos y 77,000 millones de dólares en valor agregado para los Estados Unidos. Así, se estima que los Estados Unidos podrían generar un millón de empleos manufactureros en los próximos años.

Por otro lado, diversos países como Noruega, Brasil, Colombia, Arabia Saudita e incluso Cuba, tienen esquemas en los 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. De lo anterior, es de destacar 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 en dichos procesos. Lo anterior, sirve para ejemplificar las condiciones que imperan en México actualmente respecto a la apertura de la industria petrolera y la inversión del sector privado:

### **Comparativo de la participación del sector privado en los procesos productivos petroleros<sup>5</sup>**

---

<sup>4</sup>U.S. Energy Information Administration. [http://www.eia.gov/forecasts/aeo/source\\_natural\\_gas\\_all.cfm#netexporter](http://www.eia.gov/forecasts/aeo/source_natural_gas_all.cfm#netexporter)

<sup>5</sup>Información del estudio realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad. “índice de competitividad internacional 2013”.

		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)

De lo anterior, es de advertirse claramente que, a diferencia de otros países, México prácticamente ha cerrado 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.

Esto es así, porque ni el Estado mexicano ni ningún otro cuentan con la capacidad económica para, por sí solos, para adquirir y desarrollar la tecnología que le 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.

Cabe hacer notar que los recursos que recibía Petróleos Mexicanos en 2001 eran del orden de 4800 millones de dólares, mientras que para 2013 la inversión fue de 26,000 millones de dólares. Dicha inversión equivale, para 2013, a 2.5 veces el presupuesto asignado a la Secretaría de Salud, 4.6 veces el presupuesto asignado al Programa Oportunidades o a 7.5 veces el presupuesto para seguridad pública.

En síntesis, se estima que son muchos los esfuerzos que se tienen que llevar a cabo no sólo para modernizar a Petróleos Mexicanos sino para lograr ser competitivos a nivel internacional. Es por ello, que la propuesta de Acción Nacional está justamente encaminada a detonar la competitividad del país, generar las condiciones necesarias para atraer tecnología e inversiones, pero sobre todo, que esto se refleje en el bienestar para las familias mexicanas.

Cabe recordar que de manera reciente el Constituyente Permanente aprobó reformas a nuestra ley suprema justamente tendientes a lograr dichos objetivos. Nos referimos a la reforma constitucional en materia de competitividad, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 5 de junio de 2013.

Mediante dicha reforma al artículo 25 constitucional se estableció que el Estado deberá garantizar el desarrollo nacional mediante la competitividad (además de los elementos que ya contiene dicha disposición constitucional), a fin de que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Asimismo, se definió a la competitividad como el **conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.**

La competitividad del país no puede entenderse de manera aislada, ésta se mide en función a la productividad, la cual permite a un país soportar salarios altos, una divisa fuerte y una rentabilidad atractiva del capital. Y con ello, un alto nivel de vida.

En la reforma constitucional en materia de competitividad, las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados, señalaron en las consideraciones respectivas, respecto de este tema lo siguiente: *“Lo que más importa no es la propiedad o las exportaciones o si las empresas son de propiedad nacional o extranjera, sino la naturaleza y la productividad de las actividades económicas que se desarrollan en un país determinado. Y las industrias puramente locales sí contribuyen a la competitividad porque su productividad no sólo fija el nivel de los salarios en cada sector, sino también tiene un impacto importante sobre el coste de la vida y el coste de hacer negocios en ese país.*

*En ese orden de ideas, el concepto de “Competitividad” constituye un principio que requiere el país para alcanzar el desarrollo económico, a través de políticas públicas sustentadas en la competitividad, entendida ésta, como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión, fomentando el bienestar social a través de la generación de empleos”.*

Así, el Órgano Reformador de la Constitución, al aprobar la reforma de mérito, previó que el Estado mexicano mejoraría en el desempeño económico generaría la eficiencia del gobierno para permitir el desarrollo de negocios e infraestructura. Con ello, se obtendrían resultados sólidos con un futuro de crecimiento en la economía, lo que impactaría directamente a nuestra sociedad.

Por tales razones, es indispensable que el Estado mexicano implemente urgentemente una política industrial desde el punto de vista de la competitividad, que se traduzca en la creación de empresas con tecnología de punta, eficientes y con compromiso social y con el medio ambiente, al tiempo que se requiere que la industria ya establecida en México, transite hacia una economía más competitiva, que genere empleos bien remunerados y que permita al país contar con las herramientas necesarias para competir a nivel internacional en cualquier área productiva.

Carlos Elizondo Meyer-Serra ha advertido con claridad esta situación, identificando que uno de los mayores problemas que tenemos para ser competitivos es:

*“...la ineficiencia de los monopolios de las empresas energéticas propiedad del gobierno, y de los propios bienes y servicios que el gobierno presta. Los costos son directos para el consumidor (tanto el doméstico como el empresario), e indirectos, cuando se hacen transferencias fiscales, para el causante. El caso extremo era Luz y Fuerza del Centro, que, costaba una fortuna al erario y nos daba un servicio caro y malo. El consumidor no siente del todo el daño de las ineficacias de nuestras empresas públicas, ya que el gobierno le ha dado por subsidiar los precios de la gasolina, el diesel y la electricidad para la mayoría de los hogares, lo cual lleva un costo fiscal que pagamos todos, pero que beneficia sobre todo a los más ricos, que consumen más estos combustibles. El subsidio es sólo para el consumo doméstico: el sector industrial paga precios en electricidad superiores a los de sus competidores en otros países, incluido Estados Unidos.*

*Los subsidios energéticos sumaron en 2008 más de 240,000 millones de pesos. Las ineficacias de nuestro sector eléctrico se calculan en casi 150,000 millones de pesos; las de Pemex no se saben, pero deben ser muy altas. Estos costos, que benefician a los que más tienen, son muy superiores a los casi 50,000 millones de pesos gastados en ese año en el programa gubernamental más favorable a los pobres: Oportunidades.”*

Ejemplifica lo anterior, que el subsidio de las gasolinas en el año 2012 fue de 222,751 millones de pesos. En lo que va del presente año se han ejercido cerca de 60,000 millones de pesos para el subsidio a consumidores de diesel y gasolina, según el nuevo cálculo contenido en el Presupuesto de Gastos Fiscales 2013, recientemente remitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública al Congreso de la Unión.

Debido a que el mayor consumo se encuentra entre la gente con más dinero, las personas con mayores ingresos se benefician más del precio artificialmente bajo de la gasolina. La parte de la población más pobre está financiando este programa sin recibir casi ningún beneficio. Para ilustrar esto basta señalar que el 20 por ciento de la población con mayores ingresos consume el 50 por ciento de la gasolina. Así, lo ha señalado la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público: *la distribución de este apoyo entre las familias mexicanas es regresiva: 20% de la población de mayores ingresos absorbe más de 57% del apoyo.*

Lo anterior resulta contrastante con los recursos que son destinados al programa Oportunidades que para 2012 y 2013 se le destinaron los siguientes recursos:

	2012	2013
<b>Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</b>	34,941.40 (millones de pesos)	36,177.68 (millones de pesos)

Como se observa, este subsidio abarcó en 2012 más de 6 veces los recursos destinados al programa oportunidades, y conforme al ajuste comunicado por Hacienda (91,206 millones), lo previsto para este año abarcará casi 3 veces dicho programa.

## SITUACIÓN ACTUAL DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN MÉXICO

Se estima que para el 2020 la demanda mundial de energía aumentará un 50%. 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. Debido a su situación geográfica y a su disponibilidad de reservas, México tiene una oportunidad que se debe aprovechar durante los próximos 20 ó 30 años. Después de este lapso el petróleo tendrá un valor mucho más bajo.

De acuerdo al anuario estadístico 2013, publicado por Petróleos Mexicanos, los índices estadísticos presentados por la paraestatal reflejan los siguientes números:

Producción Mbd	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Hidrocarburos líquidos</b>	3,585	3,789	3,825	3,760	3,683	3,471	3,157	2,971	2,954	2,937	2,913
<b>Petróleo crudo</b>	3,177	3,371	3,383	3,333	3,256	3,076	2,792	2,601	2,577	2,553	2,548
<b>Condensados y</b>	408	418	442	426	427	395	366	370	377	384	365

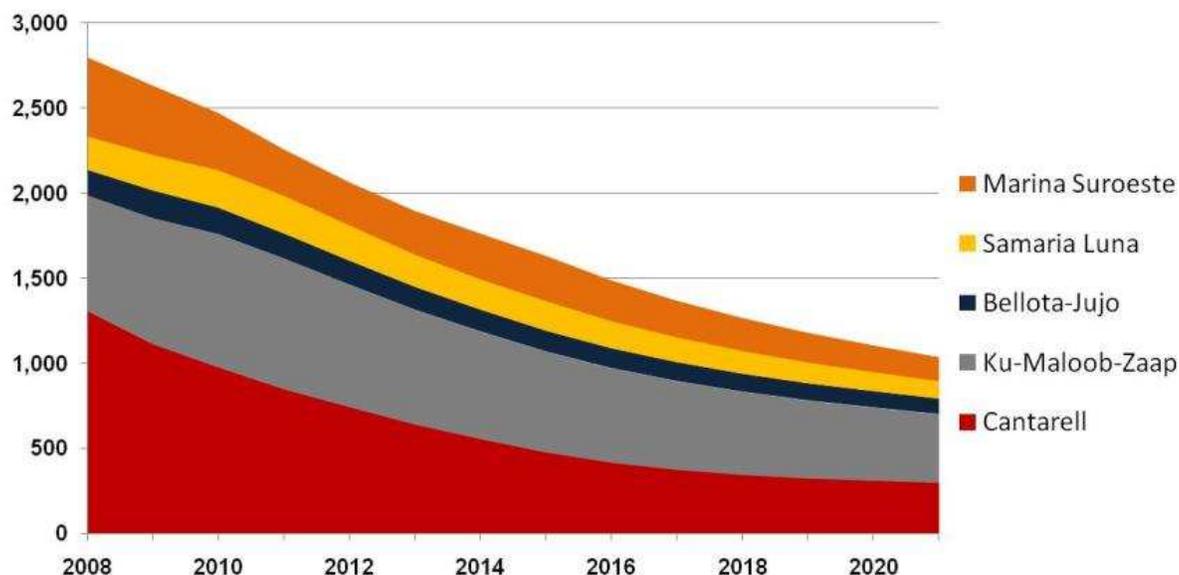
<b>líquidos del gas</b>											
<b>Gas natural (MMpcd)</b>	4,423	4,498	4,573	4,818	5,356	6,058	6,919	7,031	7,020	6,594	6,385
<b>Proceso de crudo</b>	1,245	1,286	1,303	1,284	1,284	1,270	1,261	1,295	1,184	1,167	1,199
<b>Petrolíferos y gas licuado</b>	1,481	1,556	1,587	1,554	1,546	1,512	1,491	1,525	1,416	1,379	1,405
<b>Petroquímicos (Mt)</b>	9,880	10,298	10,731	10,603	10,961	11,757	11,973	11,956	13,192	12,384	10,673
<b>Naftas (Mt)</b>	3,243	3,347	3,486	3,402	3,543	3,273	2,884	2,931	3,045	3,163	2,808

La anterior tabla nos muestra la tendencia de Petróleos Mexicanos en los últimos 10 años: 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 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 2020, las reservas de hidrocarburos se encontrarán en una situación crítica, tal y como se muestra en la siguiente gráfica:

### **DECLINACIÓN EN LA PRODUCCIÓN CON RESPECTO A 2008**

**(Miles de barriles diarios)**



Activos	2012	2018	2021
Cantarell	565	964	1,010
Ku-Maloob-Zaap	0	189	295
Resto	212	380	492
<b>Total</b>	<b>777</b>	<b>1,533</b>	<b>1,797</b>

En lo que respecta a las reservas probadas, se 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 Petróleos Mexicanos, por el tiempo de maduración de dichos proyectos, PEMEX 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
- 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 resulta claro que para alcanzar los resultados necesarios en el mediano plazo es necesario 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 29500 millones de barriles de petróleo crudo equivalente (MMMbpce), 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; desarrollo y explotación con altos costos de descubrimiento, desarrollo y producción.

A nivel internacional, la posibilidad de encontrar yacimientos de fácil acceso, baja complejidad técnica y 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 a 8%.

Esta tendencia internacional ha llegado a las fronteras de México. 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, es 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.

Es por ello, que como parte de las propuestas que Acción Nacional presenta ante el Congreso, está la relativa a una mayor inversión en el sector petrolero a través del sector privado, allegarnos de tecnología de punta y explorar en aguas profundas, que como ya se dijo, por su

complejidad se requiere de la inversión o coinversión en proyectos que garantice eficiencia y sustentabilidad energética en el largo plazo.

## **GAS NATURAL DE LUTITAS (SHALE GAS)**

Durante los últimos años, en el mercado de gas natural de fuentes convencionales, se ha desarrollado la producción de gas natural no convencional o gas de Lutitas (shale gas), el cual se produce con tecnología diferente a la del petróleo y gas natural convencional y que ha permitido que el precio del gas natural haya disminuido significativamente en América del Norte.

Así, de acuerdo a un artículo publicado por la revista Forbes México, los precios relativos del gas natural en el mercado internacional se han regionalizado en forma importante, destacando el altamente competitivo precio en la región Norteamérica.

En el mercado de referencia para 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 dicho artículo nuestro país cuenta con abundantes reservas de gas natural convencional que rondan el orden de los 61 millones de millones de pies cúbicos. Además de acuerdo con la Agencia Internacional de Energía, cuenta con las terceras reservas más grandes 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, existen varias razones que han impedido explotar las reservas con las que se cuenta, principalmente relacionadas con la falta de inversión para producir el gas natural convencional asociado al petróleo o el no convencional (de Lutitas) que requiere altos montos de inversión.

Además de esta falta de explotación de las reservas existentes, la falta de capacidad de transporte, almacenamiento y distribución vía ductos impide acceder a la abundante oferta y a los precios históricamente bajos que tenemos ahora en la región.

A pesar de que se cuenta con un marco jurídico que permite la inversión privada en la comercialización y transporte de gas natural para asegurar el abasto del combustible, durante los últimos años hubo una falta de visión a largo plazo, así como de inversión estratégica en la creación de infraestructura de transporte.

El resultado ha sido la saturación del Sistema Nacional de Gasoductos (SNG), que opera muy cerca del límite de su capacidad, con niveles de utilización de más de 85%, mismos que por seguridad son los niveles máximos permisibles. Esto implica que no podemos importar todo el gas natural que requerimos para abastecer a la demanda nacional.

De esta forma, a pesar de que existen reservas de gas natural que se podrían explotar, que en la región existe una abundancia sin igual del recurso y que contamos con un marco jurídico que permite la inversión en infraestructura para importar el combustible, nuestro país enfrenta una escasez crónica de dicho hidrocarburo que ha puesto en jaque a la industria.

Así las cosas, para Acción Nacional, se requiere una reforma energética que detone el desarrollo no sólo de gas natural sino del no convencional, pues en otros países se está aprovechando al máximo los recursos naturales con los que cuentan, por lo que en México hace falta impulsar el aprovechamiento de nuestras reservas, así como ampliar la infraestructura de transporte, almacenamiento y distribución del combustible para la industria nacional.

Es por ello, que resulta relevante que contemos con mayor inversión e infraestructura, sobre todo en aquellos lugares en donde se sabe hay amplios campos de gas no convencional. Actualmente México se encuentra dentro de los principales países que cuentan con ese valioso recurso natural, sin que hasta ahora haya una inversión en ese sector.

Hay un reto por delante en esta materia, particularmente ante el constante descenso de las reservas energéticas de México, las reservas en gas y aceites de lutitas pudieran compensar las carencias del país, pero para ello, se requiere de la actualización de nuestro marco jurídico, a fin de permitir la inversión privada en el desarrollo de nuevas tecnologías para la exploración y explotación de gas no convencional en México. La adecuación de nuestra legislación no puede esperar más, pues la producción de petróleo, gas y gasolina en México no ha crecido desde hace 15 años. Actualmente producimos 400 mil barriles diarios de gasolina y es necesario importar una gran cantidad de este combustible pues el consumo duplica la oferta.

Finalmente, la extracción del gas de lutitas supone, como se ha dicho, 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, lo anterior como consecuencia de los métodos y químicos utilizados para ello.

Resulta como referente obligado el cuidado que sobre el medio ambiente vienen implementando naciones más avanzadas en el desarrollo de esta fuente de energía.

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

## **SECTOR ELÉCTRICO NACIONAL**

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 Comisión Federal de Electricidad 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 conformaban 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 aquellas zonas más 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 desarrolla bajo un modelo de un monopolio verticalmente integrado que, además de buscar expandir de manera ambiciosa la cobertura eléctrica, homologa 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 opera como distribuidor en la zona central del país.

En esta etapa CFE se consolida como una empresa que lleva a cabo todas las etapas del proceso de los sistemas eléctricos: generación, despacho, transmisión y distribución de electricidad. Ello se justificaba debido a las características físicas y tecnológicas de la industria de entonces, que

presentaba fuertes economías de escala y que, para lograr una cobertura nacional del servicio, requería de inversiones elevadas con periodos de maduración de muy largo plazo y muy baja rentabilidad que difícilmente hubiese podido efectuar la iniciativa privada en ese momento.

La tercera etapa comienza cuando el modelo de monopolio verticalmente integrado empieza a mostrar señales de agotamiento. Por una parte, el objetivo de lograr una amplia cobertura del servicio ya se había alcanzado y, por otra, el cambio tecnológico abatía las economías de escala en la generación y permitía la coordinación entre esta actividad y las correspondientes al despacho y entrega de la energía eléctrica en los lugares de consumo. Adicionalmente, el Estado empezó a enfrentar restricciones presupuestales importantes que justificaban 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 definieron diversas 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 a Comisión Federal de Electricidad (CFE); la exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción, así como la importación destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios. Ello dio lugar a las modificaciones en el Reglamento de dicha ley en 1993 con objeto de regular las nuevas modalidades de generación, las cuales podrían ser realizadas por particulares, siempre y cuando cumplieran las siguientes condiciones: que la venta de energía fuera exclusiva para CFE; que 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 trate de exportación o importación 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 competitivas de generación para la industria a través del autoabastecimiento, el modelo es lento y poco flexible para responder a los retos que implica un mayor crecimiento de la demanda, 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<sup>6</sup>, en el que se analiza la situación actual del sistema eléctrico nacional en comparación con otros países, se destaca que los países más desarrollados consumen una cantidad de electricidad mayor debido a que 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, Estados Unidos presentó en 2006 un consumo anual per cápita de electricidad de 13,564 kilowatts hora (kWh) de electricidad, mientras que países como España e Inglaterra mantienen consumos de 6206 y 6185 kWh respectivamente. Por su parte, los países menos desarrollados presentan un menor consumo de electricidad; en América Latina, por ejemplo, Chile presenta un consumo per cápita de 3207 kWh, mientras que el mismo indicador para el caso de México es de 2000kWh.

Según dicho estudio, 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

---

<sup>6</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)

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 México, la capacidad instalada del sector paraestatal disminuyó su ritmo de crecimiento de 5.6% a tasa media anual en el periodo de 1980-1990 a 3.8% entre 1990 y 2000 y, aunque se incrementó 4.2% en el periodo de 2000-2008, permaneció en niveles moderados de crecimiento acorde a su evolución. Por su parte, la capacidad instalada del sector privado muestra el comportamiento contrario: es decir, después de haber registrado tasas medias de crecimiento de 2.9 y 2.5 en los periodos 1980-1990 y 1990-2000 respectivamente, la capacidad instalada en el periodo 2000-2008 tuvo un crecimiento medio anual de 10.3%.

En su conjunto, 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, la demanda eléctrica habría sido muy superior y las inversiones actuales no habrían sido suficientes para satisfacerla.

Por otra parte, un gran problema del sector eléctrico nacional es la ineficiencia de CFE, sobre todo a nivel de la distribución. Las pérdidas promedio que tiene varían entre el 16 y el 18% y en algunas zonas del país son cercanas al 30%. Compárese estos valores con los de Estados Unidos que llegan apenas al 6.0 por ciento de su producción. Lo anterior, así como los elevados costos administrativos en su operación, es producto de la falta de incentivos y las presiones políticas que tiene una paraestatal que no opera como una verdadera empresa.

Tomando en cuenta los anteriores problemas y los enormes retos para satisfacer de manera eficiente el crecimiento de la demanda en los próximos años, Acción Nacional presenta, como parte de una reforma energética integral, una propuesta que fortalece y da sentido al sector eléctrico nacional, a través de una mayor competencia en la generación y comercialización de la electricidad, así como de esquemas que redunden en mejorar nuestras instituciones, particularmente a la CFE, dotándola de herramientas útiles para hacerla competitiva, sin soslayar la participación de inversión privada que atienda de manera eficaz las necesidades de la población.

## **LA REFORMA ENERGÉTICA A LA LUZ DEL PACTO POR MÉXICO**

El Partido Acción Nacional, convencido de que los cambios estructurales que México requiere, no pueden ser objeto de un capricho personal, ni de visiones que pretendan favorecer sólo a unos cuantos, propone al Congreso de la Unión una reforma constitucional que marcará un antes y un después en la vida económica de México, particularmente porque estamos convencidos que el desarrollo de la industria petrolera en nuestro país requiere un nuevo impulso, que lo convierta en el motor del desarrollo nacional y que asegure a las futuras generaciones de las condiciones mínimas para acceder a fuentes de energía limpias, eficientes, sustentables y competitivas a favor del ciudadano.

Por ello, conscientes de que una reforma de esta envergadura requiere del consenso de todas las fuerzas políticas del país, el pasado mes de diciembre de 2012, los tres principales partidos políticos: PAN, PRI y PRD, firmamos el “Pacto por México”, en el que se establecieron 95 compromisos y un calendario de trabajo para concretar éstos.

Este Pacto Nacional comprometió al gobierno y a las principales fuerzas políticas dispuestas a impulsar un conjunto de iniciativas y reformas para realizar acciones efectivas para que nuestro país mejore. Se acordó que este Pacto se formalizaría con los puntos coincidentes de las diversas visiones políticas de México, a fin de construir un espacio común para realizar los cambios que el país necesita y que ninguna fuerza política puede llevar a cabo por sí sola.

Con dicho Pacto se sentaron las bases de un nuevo acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento económico que genere los empleos de calidad que demandan los mexicanos y construir una sociedad de derechos que ponga fin a las prácticas clientelares, ampliando los derechos y las libertades con transversalidad y perspectiva de género, así como materializar los que ya están consagrados en la Constitución para generar bienestar para toda la población, disminuir la pobreza y la desigualdad social.

El Pacto por México se sentó sobre la base de cinco acuerdos:

1. Sociedad de Derechos y Libertades.
2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad.
3. Seguridad y Justicia.
4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.
5. Gobernabilidad Democrática.

En lo que toca a los acuerdos para el Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad, se estableció como compromiso realizar una reforma energética que sea motor de inversión y desarrollo, lo anterior, a fin de impulsar una reforma que convierta a ese sector en uno de los más poderosos motores del crecimiento económico a través de la atracción de inversión, el desarrollo tecnológico y la formación de cadenas de valor. Por tal motivo, la reforma energética se sustentaría en los siguientes principios:

**En el área de Petróleo y Gas se realizarán las siguientes acciones:**

- Los hidrocarburos seguirán siendo propiedad de la Nación, por lo que se mantendrá en manos de la Nación, a través del Estado, la propiedad y el control de los hidrocarburos y la propiedad de Petróleos Mexicanos como empresa pública. En todos los casos, la Nación recibirá la totalidad de la producción de Hidrocarburos. (Compromiso 54)

**PEMEX como empresa pública de carácter productivo.**

- Se realizarán las reformas necesarias, tanto en el ámbito de la regulación de entidades paraestatales, como en el del sector energético y fiscal para transformar a PEMEX en una empresa pública de carácter productivo, que se conserve como propiedad del Estado pero que tenga la capacidad de competir en la industria hasta convertirse en una empresa de clase mundial. Para ello, será necesario dotarla de las reglas de gobierno corporativo y de transparencia que se exigirían a una empresa productiva de su importancia. (Compromiso 55).

**Multiplicar la exploración y producción de hidrocarburos.**

- Se ampliará la capacidad de ejecución de la industria de exploración y producción de hidrocarburos mediante una reforma energética para maximizar la renta petrolera para el Estado mexicano. (Compromiso 56)

**Competencia en los procesos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos.**

- Se realizarán las reformas necesarias para crear un entorno de competencia en los procesos económicos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos, sin privatizar las instalaciones de PEMEX. (Compromiso 57)

**Fortalecer a la Comisión Nacional de Hidrocarburos.**

- Se reformarán las leyes reglamentarias para ampliar las facultades y fortalecer al Órgano Regulador, es decir, a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, e incluir obligaciones que permitan someter a PEMEX a las exigencias de eficiencia y transparencia que enfrentan las empresas petroleras del mundo. (Compromiso 58)

#### **PEMEX como promotor de una cadena de proveedores nacionales.**

- Se convertirá a PEMEX en el motor de promoción de una cadena de proveedores nacionales y se reforzará su papel en la producción nacional de fertilizantes. (Compromiso 59)

#### **PEMEX como eje de la lucha contra el cambio climático.**

- Se hará de PEMEX uno de los ejes centrales en la lucha contra el cambio climático, aplicando una estrategia que desarrolle energías renovables y ahorre energía. (Compromiso 60)

Derivado de lo anterior y comprometidos con impulsar las reformas que asumimos las principales fuerzas políticas del país, el Partido Acción Nacional, propone los siguientes cambios constitucionales que permitirán concretar los compromisos asumidos en el Pacto por México:

### **COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR PETROLERO**

Mucho se ha hablado acerca de la necesidad de dotar a Petróleos Mexicanos de mejores mecanismos financieros que le permitan desarrollar al máximo sus capacidades productivas, convirtiéndola en el detonante económico del país que maximice la renta petrolera y asegure un mejor futuro energético para las nuevas generaciones. No obstante que PEMEX estaba llamada a consolidarse como una empresa líder a nivel mundial en los procesos productivos del petróleo y sus hidrocarburos, lamentablemente, el esquema fiscal al que está sujeta la paraestatal no le ha permitido desarrollar al máximo las capacidad con las que cuenta, al tiempo que su pasivo laboral y la falta de inversión que se requiere para modernizar sus instalaciones ocasionará en poco tiempo que dicha empresa requiera un rescate financiero.

Muchas son las causas que pudieran atribuirse a que Petróleos Mexicanos se encuentre en la situación actual; basta con señalar por ahora que la enorme dependencia del Estado mexicano a los ingresos petroleros no le han permitido detonar esquemas de inversión y coinversión en zonas estratégicas de exploración y explotación de petróleo y de hidrocarburos, y que le hace falta 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.

Es necesario señalar que aunque Pemex detenta un monopolio legal en los procesos de exploración y extracción del petróleo y sus hidrocarburos, el petróleo 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 reforma que propone 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, cuente con la libertad de determinar cuáles son los mejores esquemas de inversión, coinversión y desarrollo de tecnología. Al mismo

tiempo, sin embargo, introduce 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.

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 del Fondo Mexicano del Petróleo. Por otro lado, PEMEX y los demás operadores deberán pagar los derechos por petróleo e hidrocarburos extraídos a este mismo fondo que será el encargado de su administración. 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 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 se propone 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. Por lo que se elimina del texto constitucional la prohibición de 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, que como se vio en los antecedentes legislativos del artículo 27 constitucional fue incorporada en la reforma de 1960.

En el caso de los minerales radioactivos y de la energía nuclear permanecerá 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. Así, para mayor claridad de las reformas que se proponen sobre este rubro, se adjunta el siguiente cuadro comparativo para identificar los cambios propuestos a los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 constitucional:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<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,</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. 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,</p>

<p>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 <del>carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.</del> 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.</p>	<p>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 <b>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.</b></p>
<p>Corresponde también a la Nación 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.</p>	<p><b>Tratándose de minerales radioactivos, no se podrán otorgar concesiones ni contratos,</b> corresponde a la Nación 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.</p>

## COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR ELÉCTRICO

Como se ha señalado, uno de los elementos de la reforma propuesta por Acción Nacional tiene que ver con la modernización y competitividad del sector eléctrico.

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 oportunidad que tiene la industria para escoger en condiciones de competencia 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, el crecimiento inercial esperado de la demanda eléctrica ronda el 4%. Dicho crecimiento 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 necesaria puede llegar a los 65,000 MW.

Independientemente del costo de oportunidad que tiene para el Estado hacer inversiones en el sector eléctrico, estas 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 a la Secretaría de Hacienda. Aunado al mayor problema que implica el pasivo laboral, el resultado es que el patrimonio de CFE se ha reducido de 449,894 millones de pesos en 2007 a 109,144 millones de pesos en 2012.

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

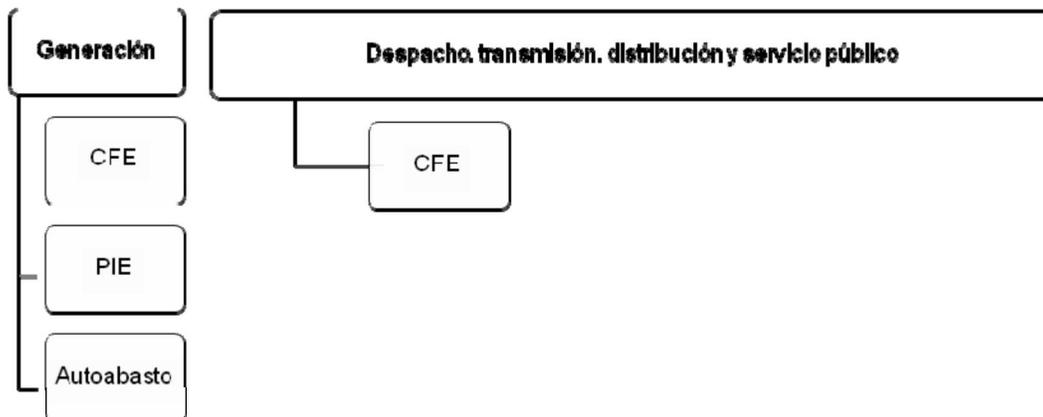
Ante ello, se propone llevar una reforma constitucional que elimine las restricciones vigentes a la competencia y, posteriormente, una reforma legal que lleve a cabo la separación de las actividades de generación, despacho, transmisión y distribución de energía eléctrica, a fin de lograr dicha competencia de manera plena en generación y comercialización. Estas reformas deberán de ir acompañadas en un nuevo modelo de gestión de negocios y administración del sector eléctrico. Así, el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) se deberá transformar en un Operador Independiente del Sistema y del Mercado propiedad del Estado. La red de transmisión de CFE estaría a cargo de una filial con separación legal, contable y operativa, y la expansión podría ser efectuada por privados. Finalmente, la distribución también se separaría regionalmente bajo reglas análogas a la transmisión.

En la reforma de mérito, la Secretaría de Energía será la responsable de la política y la planificación del sector eléctrico, misma que tomará como base las recomendaciones del Operador Independiente del Sistema y la Comisión Reguladora de Energía. 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, CFE operaría como una verdadera empresa que estando sujeta a competencia debería contar con autonomía de gestión y flexibilidad de colocación accionaria.

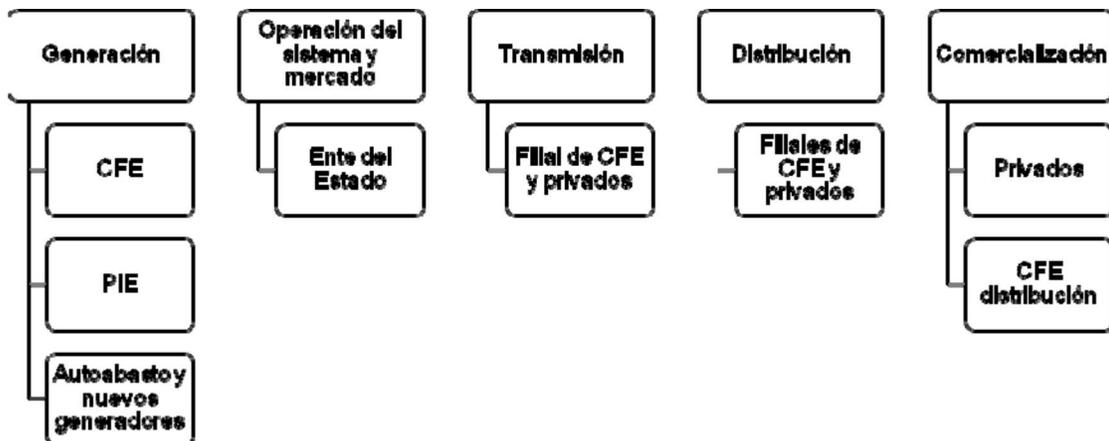
Por último, se propone que el Ejecutivo Federal proponga al Congreso de la Unión un programa de sustitución de subsidios generalizados por subsidios focalizados en los insumos energéticos.

Para mayor claridad de los procesos que actualmente están a cargo de la CFE y en los que se estaría permitiendo la inversión privada, sirven los siguientes esquemas:

## **ESTRUCTURA ACTUAL DEL SECTOR**



### NUEVA ESTRUCTURA DEL SECTOR



Para lograr lo anterior, es indispensable la desintegración horizontal de los procesos de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica en el entendido, como se ha mencionado, que el Estado dictaría las políticas en materia energética y tendría su cargo el operador del sistema eléctrico nacional.

Así, la reforma constitucional propuesta propone reformar la última parte del párrafo sexto del artículo 27 constitucional que actualmente señala:

*“Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines”.*

La reforma que Acción Nacional propone está encaminada a eliminar dicha restricción, para que sea a través de la legislación secundaria en donde se establezcan las modalidades de la

participación del sector privado. Para ello, se requerirá la expedición de una ley orgánica de la Comisión Federal de Electricidad, que reorganice las funciones administrativas y corporativas de dicha 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 Petróleos Mexicanos, se insiste que la Comisión Federal de Electricidad seguirá siendo propiedad del Estado, contará con autonomía de gestión, podrá determinar su mejor organización dentro del nuevo marco legal y no será parte del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Además, se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá enviar a la Cámara de Diputados la propuesta del techo financiero para dichas paraestatales (PEMEX y CFE), así como el nivel de capitalización al que ambas se sujetarán.

Para mayor claridad de la reforma propuesta, se anexa el siguiente cuadro comparativo al párrafo sexto del artículo 27 constitucional que prevé tanto la reforma en materia de petróleo como de electricidad:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<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 <del>carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la</del></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. 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 <b>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</b></p>

<p><del>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><b>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.</b></p>
---	--

## NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL EN MATERIA ENERGÉTICA

### A. FONDO MEXICANO DEL PETRÓLEO

Se propone la creación de 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 y conseguir, a través de las facultades que se le otorgarán mediante la ley que el Congreso de la Unión expida, su máximo beneficio. Dicho Fondo estará conformado por un Presidente y una Junta de Gobierno, designados a propuesta del 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, 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.

El modelo noruego de explotación de hidrocarburos cuenta con una estructura de libre mercado en todos los niveles, desde la exploración hasta la entrega al usuario final, pero se reserva tres empresas que desde el gobierno controlan actividades estratégicas: Statoil, Petoro y Gassco, diseñadas en diversos momentos para atender diferentes necesidades.

Statoil, fundada en 1972, fue la respuesta del gobierno ante el hallazgo de crudo por parte de empresarios estadounidenses en el Mar de Barents a finales de la década de los 60, cuando fue necesario competir en el negocio de la exploración, producción, refinación, distribución y exportación de hidrocarburos. Actualmente, tiene 30,000 empleados y ventas anuales de 135,000 millones de dólares, de los cuales paga 54,000 millones en impuestos y se queda con ganancias para reinvertir en su operación por 11,000 millones.

En sus inicios, Statoil pasó de recibir licencias por adjudicación directa, a entrar en consorcios sin colocar capital, a realizar proyectos en sociedad con las grandes petroleras en el rol de asistente técnico, a iniciar actividades en el resto del mundo para finalmente salir al mercado accionario, por lo que actualmente es 67% propiedad del estado, cotiza en las bolsas de valores de Oslo y Nueva York, y tiene actividades en 35 países distintos.

El control estatal en la petrolera fue reorganizado en el año de 1985, con la creación de los "Intereses Financieros Directos del Estado" (SDFI), a través del cual el Estado noruego participaba como inversionista.

Durante el año 2000 el parlamento resolvió permitir que las acciones que mantenía en el SDFI, pudieran cotizarse en las Bolsas de Oslo y de Nueva York (New York Stock Exchange).

Mientras tanto, las reservas de petróleo en Noruega ascendieron a 6.7 miles de millones de barriles de petróleo crudo equivalente (mmbpce) al cierre del año 2010, pero han estado disminuyendo desde el año de 2003 en virtud del agotamiento de sus campos, particularmente los ubicados en el Mar del Norte, en donde aún se cuenta con un potencial por desarrollar; las mareas son bastante irregulares, hay mucha lluvia y niebla durante todo el año, y es una región sujeta a violentas tormentas que hacen la navegación peligrosa.

Al ritmo de producción de 2010, sus reservas de petróleo se agotarían en 8.5 años. En cambio sus reservas de gas natural se han estado incrementando desde los ochenta hasta llegar a 13 mmbpce, y se agotarían en cerca de 19 años al ritmo de producción también de 2010.

Del total de recursos petroleros recuperables, una tercera parte se han vendido y entregado para su explotación, del resto, 28% son reservas probadas, 11% recursos contingentes para desarrollo y el resto recursos por descubrirse.

La industria petrolera noruega ha sido fundamental en el desarrollo de ese país. Hacia los años setenta su participación era marginal en la economía; sin embargo, con el paso del tiempo fue aumentando hasta alcanzar en el año de 2009 el 21% del PIB. Su estrategia ha sido el obtener ventajas de la exploración y explotación de los hidrocarburos y de actividades conexas, más que de la elaboración de productos petroleros y petroquímicos, aun a pesar del importante mercado que representa la cercana zona europea.

La máxima producción de petróleo se alcanzó en el año 2001 con 3.418 millones de barriles diarios (mbd), luego de no contar con producción en 1970. Sin embargo, en los últimos años se ha observado un agotamiento de sus campos, por lo que durante el 2010 la producción pasó a 2,137 mbd.

La producción de gas natural ha compensado la declinación de la de petróleo, lo que le ha convertido en el segundo más importantes proveedor de gas a Europa, después de Rusia.

Durante 2010 la producción de hidrocarburos se obtuvo de 69 campos, de los cuales 55 se ubicaron en el Mar del Norte, 13 en el Mar de Noruega y uno en el Mar de Barents. En ese mismo año Noruega fue el séptimo exportador más grande de petróleo en el mundo, con cerca de 1.8 millones de barriles diarios, lo que le permitió contribuir con el 4.3% de las ventas mundiales del hidrocarburo. El total de exportaciones de hidrocarburos representó el 46% de sus ventas totales al exterior. Sin embargo, si se consideran las actividades ligadas a la industria petrolera, se estima que ese porcentaje se eleva a la mitad del total exportado.

La distribución y venta de hidrocarburos se lleva a cabo por empresas privadas, con base en los criterios legales, por lo que los precios incluyen los costos de producción, transporte, almacenamiento; pero para crear condiciones de competencia se aplica el Acta de Impuestos de Petróleo.

La capacidad de refinación fue de 300 mbd al cierre del año 2010, lo que permite exportar alrededor de una cuarta parte de sus productos refinados. Sólo dos refinerías existen en el país: una en la que participan Statoil (79%) y Shell (21%), y otra que es propiedad de Exxonmobil.

La renta petrolera en Noruega se distribuye entre los participantes de la industria, es decir privados y gobierno, correspondiendo a este último la mayor parte a través del régimen fiscal aplicado, consistente en el cobro de regalías, impuestos y dividendos obtenidos en las empresas estatales. Las regalías son mínimas y se aplican a los yacimientos que empezaron a explotarse antes de 1986.

Existen dos elementos principales aplicables en materia fiscal a la industria petrolera noruega. “El primero es un impuesto corporativo normal (28%) y un impuesto especial sobre la

producción petrolera (50%), lo cual arroja una tasa combinada de 78%” sobre las utilidades generadas en el año por cada empresa.

Una de las estrategias de Noruega ha sido la constitución de ahorros originados por las operaciones petroleras, lo que propicia menor volatilidad fiscal y disminuye el esfuerzo de contener las presiones inflacionarias. Así, en 1990 se creó el “PetroleumFund”, el cual fue rebautizado en 2006 con el nombre de “Government Pension Fund Global”.

Su propósito es ser un instrumento de la política económica, diseñado para asegurar que los ingresos petroleros sean usados en beneficio de las actuales y posteriores generaciones, ya que en años futuros la población de Noruega registrará un aumento en el sector de las personas mayores, que demandarán más recursos para satisfacer sus necesidades. Además, también podría usarse en caso de que exista un déficit en el balance fiscal no petrolero.

El fondo es administrado por el Norges Bank Investment Management (NBIM), que depende del Banco Central de Noruega y es considerado uno de los cuatro más grandes en el mundo, pues acumuló activos al cierre de 2010 por 525 mil millones de dólares. Los rendimientos que se obtienen de las inversiones se cuentan como “ingresos petroleros de caja netos” del gobierno.

Por su parte, la empresa PETORO tiene una organización pequeña que cuenta con poco menos de 70 empleados, especializados en la industria petrolera. La política de inversiones del Estado noruego en las áreas estratégicas de la economía es explícita en el hecho de que el Estado debe ser propietario mayoritario y de largo plazo para asegurar el anclaje de las grandes empresas, como lo serían StatoilHydro en el caso del petróleo, o Telenor en el caso de telecomunicaciones.

También existen políticas de propiedad estatal para el sector salud, educación etcétera. Lo que es importante subrayar es que en Noruega existe un amplio marco normativo sobre las funciones que debe realizar el gobierno para manejar el sector petrolero, pero particularmente para invertir en él.

El Estado es el gran inversionista en el sector y lo hace a partir de distintos instrumentos, pero principalmente a partir de empresas, todas ellas, sociedades anónimas.

Además de que el Estado detenta la mayoría de las acciones en StatoilHydro, el Estado también invierte en el sector petrolero a través de la cuenta pública Inversiones Directas del Estado en el Sector Petrolero (SDFI). Esa cuenta fue establecida en 1985 para reducir el poder que se acumulaba en Statoil, convirtiéndolo en un Estado dentro del Estado, y para transparentar el papel de Statoil como empresa y separarlo del papel del Estado en tanto que inversionista y dueño de la riqueza petrolera que subyace en el territorio nacional.

El SDFI es el mayor inversionista en el sector petrolero, ya que tiene intereses en 114 licencias. Este esquema funciona ya que el Estado se compromete a realizar las inversiones que requiera el desarrollo de los campos en los que tiene intereses.

Nunca ha fallado en ese compromiso. Probablemente si el Estado llegara a fallar en ese compromiso se derrumbaría la lógica y la predictibilidad del actual modelo. Sin embargo, ese compromiso ha sido renovado a partir de la creación de la empresa administradora “Petoro” la cual lleva el control de las inversiones que el Estado realiza por medio del SDFI.

- a) Política de propiedad. El gobierno da prioridad a que el Estado sea un propietario importante y de largo plazo para asegurar el anclaje de las grandes empresas como StatoilHydro o Telenor.
- b) Inversión directa del Estado en el sector petrolero (SDFI). El arreglo del SDFI implica que el Estado participa como inversionista en los proyectos petroleros (1985). Tiene participación en 114 licencias de explotación e intereses en 14 grandes instalaciones.

- c) PETORO AS. Empresa que administra los intereses comerciales de las inversiones del Estado ligadas al SDFI. Petoro es la empresa que detenta los intereses del Estado en las licencias.
- d) StatoilHydro ASA. Petrolera integrada con actividades en 41 países, con producción de 1.9 MMBDpe. Opera 80% de la producción en Noruega.
- e) Fondo del Estado para la Aseguradora Petrolera. El Estado está autoasegurado. El fondo es una reserva para el pago de daños y responsabilidades que afecten al Estado como inversionista en el sector.

Por lo anterior, el Partido Acción Nacional, propone reformas que retomen modelos de éxito a nivel mundial, con resultados que han permitido a los países contar con órganos administradores de sus recursos de manera eficiente, responsable y con una visión a largo plazo. No se trata de crear más burocracia, por ello, el modelo noruego ofrece una alternativa viable, a través de un fondo independiente del Parlamento y del gobierno, que está constituido con menos de 70 empleados, incluidos su Junta de Gobierno y su Presidente. Este modelo permite una alternativa viable para la mejor administración de las reservas y de la renta petrolera. Por lo que, Acción Nacional prevé que en un plazo de 10 años, México deje de depender mayoritariamente de los recursos petroleros para su incorporación en la Ley de Ingresos de la Federación y su destino en el Presupuesto de Egresos.

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 de los ciudadanos.

Así, se 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 Petróleos Mexicanos. Al tiempo que se obliga al Congreso de la Unión a expedir en un plazo no mayor a un año 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, 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 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, presentarán anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, deberán comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de la Constitución, cada vez que se 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, el Fondo propuesto representa una de las partes medulares de la reforma energética que el Partido Acción Nacional presenta ante el Congreso de la Unión, su creación permitirá garantizar un nuevo esquema en el uso y el destino de los recursos petroleros. No se debilitarán las finanzas públicas del país, pues los ingresos provenientes del petróleo y de los hidrocarburos seguirán siendo administrados para beneficio de la Nación, sin embargo, para maximizar la renta petrolera, será necesario que los derechos petroleros estén a cargo de un 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. Reconocemos que actualmente la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos petroleros hacen necesario un periodo de transición para hacer efectiva al 100 por ciento la función del Fondo Petrolero bajo los principios arriba expuestos. Proponemos que dicho periodo de transición no sea mayor a diez años, durante el cual 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, 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.

En Acción Nacional estamos ciertos que una reforma energética como la que se propone requiere dotar al Estado de todos los mecanismos posibles para maximizar la renta petrolera, eficientar los esquemas de inversión y detonar el desarrollo de nuevas tecnologías para el país.

## **B. COMISIÓN NACIONAL DE HIDROCARBUROS**

Como parte de las reformas que el Partido Acción Nacional pone a consideración del Congreso de la Unión, es el fortalecimiento de los órganos reguladores en materia energética. No podría entenderse una reforma como la que aspiramos y la que la sociedad demanda, sin instituciones fuertes, independientes y autónomas. Es por ello, que proponemos reformar el artículo 28 constitucional, con varios objetivos: en primer término, reorganizar la estructura de dicho artículo, a fin de que todas las disposiciones relativas a los monopolios queden agrupadas de tal forma que nuestro texto constitucional tenga coherencia normativa.

Asimismo, se propone que dicho artículo se convierta en el referente constitucional de los órganos reguladores, es decir, que contenga al Banco de México como regulador de la política monetaria del país, al Instituto Federal de Telecomunicaciones y a la Comisión Federal de Competencia Económica, incorporados de manera reciente a nuestro texto constitucional, por lo que se reagrupan en apartados específicos para cada uno de dichos órganos, pero además se incorpora al Fondo Mexicano del Petróleo, la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, como órganos encargados de regular la materia energética del país.

La necesidad de crear estos órganos a nivel constitucional y dotarlos de plena autonomía atiende a las necesidades de la sociedad en general, a fin de que las funciones que lleva a cabo el Estado en materia energética se atiendan de manera eficaz. Ante ello, cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en el sentido de señalar cuáles son las características de este tipo de órganos incorporados en nuestra Ley Suprema:

## **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS<sup>7</sup>.**

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1.- Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2.- Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requiera autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3.- La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Por lo anterior, se 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 responsabilidad el otorgamiento de concesiones tanto para Petróleos Mexicanos como para los demás operadores que tengan el interés de explorar y explotar petróleo y los hidrocarburos en territorio nacional.

Cabe señalar que Petróleos Mexicanos recibirá del Estado apoyo para su modernización y mejora tecnológica y que 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 abierto a empresas públicas o privadas, así como a asociaciones público-privadas, ya sean nacionales o extranjeras.

---

<sup>7</sup>Controversia constitucional 31/2006.- Tribunal Electoral del Distrito Federal.- 7 de noviembre de 2006.- Mayoría de nueve votos; votó en contra Genaro David Góngora Pimentel (Ausente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia).- Ponente: José Ramón Cossío Díaz.- Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

En suma, esta reforma ni debilita ni privatiza a PEMEX, por el contrario, la fortalece, a través de hacerla más eficiente en aquellos lugares y procesos productivos en donde ha demostrado mayor éxito, y en aquéllos donde la propia empresa decida participar..

### **C. COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA**

En lo que respecta a la Comisión Reguladora de Energía, y como ya se dijo, se incorpora dentro del artículo 28 constitucional como parte de los órganos reguladores en materia energética, tendrá 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 el Congreso de la Unión apruebe.

Así, como parte de los órganos reguladores propuestos la Comisión Reguladora de Energía será un órgano autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, deberá regular la generación, control operativo, transmisión, distribución, comercialización, así como el desarrollo eficiente del suministro y venta de energía eléctrica, que realicen el Estado y los particulares. Con la reforma propuesta dicha Comisión 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.

Fomentará una sana competencia entre los distintos operadores, incluida la Comisión Federal de Electricidad, 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.

En ese sentido, la reforma permitirá, como se mencionó líneas arriba que haya nuevos operadores en materia eléctrica, que participarán en los procesos de generación y comercialización de la energía eléctrica. Así, en pocos años los mexicanos podremos elegir de manera libre la empresa que nos brindará las mejores condiciones en precio, suministro y atención a las necesidades propias de cada familia o industria para el consumo de energía eléctrica.

Con esta reforma, la Comisión Federal de Electricidad usará de manera más eficiente sus recursos para potenciar al máximo las actividades eléctricas en las que participe. Esto es, podrá destinar su capital humano y económico, en aquellas actividades en las que ha resultado mucho más eficiente. Pero al mismo tiempo, el capital privado podrá intervenir en aquellas otras actividades en las que pudiera resultarle a dicha Comisión mucho menos atractivo o más onerosa su participación.

Así, no se debe dejar de mencionar 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 Comisión Reguladora de Energía y el Ejecutivo Federal.

En suma, la incorporación de estos 3 órganos constitucionales autónomos se suman a los ya existentes en el artículo 28 constitucional, por lo que de manera genérica, les aplicarán 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

Acción Nacional ha planteado con claridad y firmeza su compromiso con un desarrollo humano sustentable, considerado como 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 ambas generaciones una vida digna.

Esta propuesta de reforma energética está basada en el interés nacional, que fortalezca la seguridad energética y enfatice 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.

En este sentido, no puede entenderse una reforma energética que no atienda a un compromiso del Estado, la sociedad y los inversionistas en materia ambiental, es necesario garantizar que en todo proceso productivo que genere riqueza para el país haya un compromiso social de protección, salvaguarda y, en su caso, reparación del daño al medio ambiente.

Este ha sido un reclamo social que ha cobrado gran relevancia sobre todo en los últimos 20 años, en donde la participación social ha sido el factor detonante para que los gobiernos de todo el mundo hayan iniciado programas de concientización respecto al grave deterioro ambiental ocasionado por los procesos industriales. Así, durante décadas no se consideró que la industrialización, además de propiciar el bienestar de la población, producía también una degradación de los sistemas naturales. 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.

Hoy en día nos enfrentamos al gran reto de hacer compatible el desarrollo industrial del país y la protección de nuestros recursos naturales, es por ello, que debemos llevar a cabo una reforma integral no con una óptica meramente industrial ni ser miopes en el deterioro del medio ambiente o el daño a las personas. Así, para Acción Nacional cobra especial relevancia la conservación de nuestros recursos, la mitigación de los gases y compuestos de efecto invernadero y la restauración o compensación del daño, cuando éste sea causado como consecuencia de una actividad industrial, sea del Estado o de los particulares.

Por ello, la presente reforma establece como principio constitucional el uso sustentable 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.**

### Señoras y señores legisladores:

Estamos ante una oportunidad única, nunca antes como ahora, se ha requerido una reforma de gran calado, que fortalezca nuestras instituciones, que detone de una vez por todas el desarrollo de la Nación y que los ciudadanos verdaderamente sientan en sus bolsillos los beneficios de una reforma como la que se propone.

Ha llegado el momento de tomar decisiones trascendentales para el país, la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, no puede ni debe estar ajena a los cambios que a nivel mundial se presentan todos los días. Otras naciones han aprovechado al máximo sus recursos naturales, otros países han dado pasos importantes en el desarrollo de nuevos proyectos tecnológicos. México no debe ser la excepción, estamos llamados a ser una de las 8 economías más importantes a nivel global y la más importante en América Latina.

La reforma energética que el Partido Acción Nacional presenta hoy ante la sociedad mexicana, la presenta con absoluta responsabilidad, con la convicción de que sólo con una reforma estructural como ésta podremos dar a nuestras familias la seguridad de un futuro energético limpio y sustentable.

La propuesta que aquí presentamos está construida con base en esos ideales que nos hacen distinguibles como opción política, atentos a las complejidades y retos que nos presenta la realidad, local y global, considerando de manera incluyente a las personas y las comunidades, con la perspectiva y el compromiso de generar el mejor porvenir posible para nuestra gran nación en una era de interdependencia global. Con esta iniciativa queremos garantizar un México con futuro. No hay futuro sin libertad ni valores, pero tampoco sin competitividad y sustentabilidad. Por eso nuestro compromiso no sólo es con la presente generación, también tenemos en cuenta las que vienen, por eso queremos conquistar un Estado social de derecho que contemple la seguridad en el suministro de energía, el respeto al medio ambiente y finanzas públicas sanas para la atención de los más desfavorecidos y de nuestros próximas generaciones.

En Acción Nacional estamos seguros que la suma de voluntades y de esfuerzos de la sociedad mexicana, de las autoridades y de todas las fuerzas políticas reunidas en el Congreso de la Unión, nos dará la seguridad energética a la que aspiramos. Hacemos un llamado a la sociedad mexicana a ser partícipes de este gran cambio estructural, a los Partidos Políticos a debatir de manera seria y responsable.

Que quede claro, el petróleo es de la Nación, el petróleo es de los mexicanos, el petróleo es de todos; PEMEX no se privatiza, la Comisión Federal de Electricidad no se vende. Son y serán órganos del Estado al servicio de todos los mexicanos. El Partido Acción Nacional impulsará una economía de libre mercado en la que participe el Estado y en la que se garantice las mejores condiciones de energía a la sociedad.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de esta asamblea, la siguiente iniciativa con:

### **PROYECTO DE DECRETO**

**ÚNICO.- 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:**

**Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, sustentable y **con bajas emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero**, 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.

...  
...

...

...

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. ...**

...

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 **sustentable** de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación y **su uso eficiente**, 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 **sustentables** 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.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias 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 **hidrocarburos** sólidos, líquidos o gaseosos **provenientes de formaciones geológicas**; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento **sustentable** 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, **así como las relativas a la exploración y explotación del petróleo y los demás hidrocarburos que serán otorgadas por la Comisión Nacional de Hidrocarburos**. 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 **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.**

**Tratándose de minerales radioactivos, no se podrán otorgar concesiones ni contratos,** corresponde a la Nación 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. a XX. ...

...

#### **Artículo 28.- ...**

...

...

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las 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.

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.

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.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y 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.

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; **el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional y la administración de los recursos producto de la renta petrolera.** La comunicación vía satélite, los ferrocarriles, **la exploración y producción del petróleo y los demás hidrocarburos; así como la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica** 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 **sobre el petróleo, de todos los hidrocarburos y de** 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.

**Para dar cumplimiento a los objetivos de la banca central, en materia de competencia económica, telecomunicaciones y en energía, el Estado contará con los siguientes organismos:**

**Apartado A.** 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.

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.

**Apartado 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.

**Apartado C.** 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.

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.

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 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.

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.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones garantizará que el Gobierno Federal cuente con las concesiones necesarias para el ejercicio de sus funciones.

**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.**

**Dicho Fondo estará conformado por un Presidente y una Junta de Gobierno, designados a propuesta del Ejecutivo Federal, con ratificación del Senado.**

**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.**

**El Presidente del Fondo y los integrantes de la Junta de Gobierno estarán sujetos a las disposiciones que señalan esta Constitución.**

**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.**

**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, 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.**

**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.**

**Los organismos autónomos a que hacen referencia los Apartados B, C, D, E y F del presente artículo, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:**

- I.** Dictarán sus resoluciones con plena independencia;
- 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;
- III.** Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;
- IV.** Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;
- V.** Las leyes garantizarán, **en su caso**, 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;
- VI.** 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;
- VII.** 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;

- 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;
- IX. Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos;
- X. La retribución que perciban los Comisionados deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 127 de esta Constitución;
- 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
- XII. Cada órgano contará con una Contraloría Interna **especializada**, 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.

**Los órganos de gobierno de los organismos previstos en los apartados B, C, E y F de este artículo**, se integrarán por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado.

El Presidente de cada uno de los órganos **referidos en el párrafo anterior** 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.

Los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. Ser mayor de treinta y cinco años;
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año;
- IV. Poseer título profesional;
- 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, **energética o financiera**, según corresponda;

**VI.** Acreditar, en los términos de este precepto, los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo;

**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

**VIII.** En la Comisión Federal de Competencia Económica, no haber 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.

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

## ARTÍCULOS TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** 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.

**TERCERO.** 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.

**CUARTO.** 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.

**QUINTO.** 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.

**SEXTO.** 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 correspondiente.

**SÉPTIMO.** 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, entendiéndose 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.

**OCTAVO.** 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 la que se preverá, entre otros temas, los siguientes:

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

**NOVENO.** El régimen de concesiones a cargo de la Comisión Nacional de Hidrocarburos deberá estar definido en los términos que para 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 abierto a empresas públicas o privadas, así como a asociaciones público-privadas.

**DÉCIMO.** 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.

**DÉCIMO PRIMERO.** 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.

**DÉCIMO SEGUNDO.** 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:

- 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.
- 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.
- 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.
- IV. Establecer los mecanismos que aseguren la promoción de la producción nacional independiente en materia energética.
- 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, 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.

**DÉCIMO TERCERO.** 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.

**DÉCIMO CUARTO.** 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 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.

**DÉCIMO QUINTO.** 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.

**DÉCIMO SEXTO.** 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.