

**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE SENADORES
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN
Presente.**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción I, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su digno conducto, ante esa Honorable Asamblea, la presente Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I. INTRODUCCIÓN

El acceso incluyente a la energía permite a países dotados de recursos naturales como el nuestro, imprimir dinamismo y competitividad a sus economías, a fin de consolidar un modelo de desarrollo generador de progreso sustentable para su población. México no puede ser la excepción, y por ello, esta iniciativa de reforma constitucional en materia energética se sustenta en los siguientes ejes estratégicos:

- (i) Fortalecimiento del papel del Estado como rector de la industria petrolera: Dotarle de nuevas herramientas para la definición y conducción de la política energética del país, que permitan una adecuada y prudente administración del patrimonio petrolero nacional.
- (ii) Crecimiento Económico: México está llamado a aprovechar sus recursos energéticos en favor de mayor inversión y generación de más empleos, a partir de iniciativas que promuevan el abasto de energía en cantidades suficientes y a costos competitivos.
- (iii) Desarrollo Incluyente: El acceso a la energía permitirá democratizar la productividad y la calidad de vida de la población en las distintas regiones del país.
- (iv) Seguridad Energética: Se debe aprovechar la disponibilidad de energía primaria en el territorio nacional para lograr la procuración continua, diversificada y económica del suministro energético para ésta y las siguientes generaciones.
- (v) Transparencia: Garantizar a los mexicanos el adecuado acceso a la información sobre la administración del patrimonio energético nacional.
- (vi) Sustentabilidad y Protección del Medio Ambiente: Es posible mitigar los efectos negativos que la producción y el consumo de energías fósiles puedan tener sobre la salud y el medio ambiente, mediante la mayor disponibilidad de fuentes de energía más limpias.

La iniciativa que se somete a la consideración de esa Soberanía se basa en las ideas fundamentales de las reformas del Presidente Lázaro Cárdenas consecuentes con la expropiación petrolera de 1938, destacando que la propiedad y el dominio directo del petróleo y de todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, son y seguirán siendo de la Nación. De forma análoga, se retoman las ideas que guiaron las reformas legales cardenistas en materia eléctrica, que buscaban el desarrollo de un sistema nacional eléctrico basado en principios técnicos y económicos, bajo la conducción y regulación del Estado.

II. PETRÓLEO Y DEMÁS HIDROCARBUROS

II.1. Retos en materia de hidrocarburos

a) Exploración y extracción

La adecuada extracción y transformación sostenible de los hidrocarburos que pertenecen a la Nación, representa una oportunidad de desarrollo económico, así como un beneficio para todos los mexicanos, ya que se pretende ampliar la oferta energética a precios competitivos. La iniciativa de reforma constitucional que aquí se presenta retoma los fundamentos cardenistas y dará al país un mayor impulso para aprovechar sus recursos energéticos.

Si bien en los últimos años se ha tenido un mayor ritmo de inversión, no se ha traducido en mayor producción. Es decir, se ha gastado más en la búsqueda y extracción de petróleo, pero se ha producido menos. Al respecto, la iniciativa parte de un hecho innegable: el petróleo de fácil acceso se está acabando, tanto en México como en el resto del mundo.

Cantarell, nuestro principal campo, se está agotando. No obstante, México cuenta con reservas probadas para 10 años de producción, ubicadas mayoritariamente en las aguas someras del Golfo de México, en donde Petróleos Mexicanos cuenta con amplia experiencia. Lo anterior da un margen de tiempo suficiente para confirmar la existencia de reservas y recursos prospectivos de nuevos yacimientos, y eventualmente convertirlos en producción. El mayor reto exploratorio será reclasificar los recursos prospectivos, los cuales en su mayoría están localizados en yacimientos de gran complejidad que demandan capacidades de ejecución e inversión que sólo se pueden alcanzar con la concurrencia de diversas empresas petroleras. Además, sería inconveniente que la empresa estatal asuma por sí sola la totalidad de los riesgos inherentes a estas nuevas actividades.

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

Distintos países han ajustado su legislación ante los retos que representa el nuevo entorno de yacimientos cada vez más complejos, que requieren de grandes inversiones, compartir riesgos, así como desarrollar y aplicar nuevas tecnologías. Las reformas de Brasil, Colombia y Noruega dan muestra clara de ello, al diseñar esquemas que promovieron la producción en yacimientos de petróleo no convencional.

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

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

Por otro lado, la exploración y extracción de hidrocarburos en aguas profundas (tirante de agua mayor a 500 metros), implica un riesgo significativamente mayor al enfrentado en aguas someras (tirante de agua menor a 500 metros) o en tierra. Adicionalmente, los costos de perforación en aguas profundas son aproximadamente 10 veces mayores a los correspondientes en aguas someras y 100 veces mayores a los de yacimientos terrestres, con probabilidades de éxito relativamente bajas.

Otra manera de dimensionar el reto de capacidad de ejecución en aguas profundas, es comparar la actividad que se está realizando en la parte del Golfo de México que corresponde a los Estados Unidos, con la actividad llevada a cabo por Petróleos Mexicanos en nuestras aguas territoriales. En Estados Unidos, en 2012 se perforaron 137 pozos con profundidades superiores a 500 metros, mientras que en México esta cifra apenas ascendió a 6. También es importante hacer notar que en Estados Unidos participan más de 70 empresas en estas actividades, mientras que en México el riesgo y la responsabilidad recae sólo en una.

Si consideramos solamente pozos ultra profundos de más de 1,500 metros, los cuales corresponden más al perfil de nuestras aguas territoriales, encontramos que México apenas comenzó actividades de perforación en 2010. Desde entonces se han perforado

anualmente 52 pozos en aguas ultra profundas en Estados Unidos, contra sólo 5 en México.

Por otro lado, los trabajos en aguas profundas requieren del conocimiento para desarrollar, administrar y operar las nuevas tecnologías que se emplean en este tipo de yacimientos. Para dimensionar el tamaño del reto tecnológico, cabe resaltar que las técnicas utilizadas en este tipo de operaciones sólo son comparables a las empleadas en la aeronáutica espacial, debido a las condiciones extremas que se enfrentan en términos de presión, temperatura, corrientes marinas y eventos meteorológicos en la superficie.

Ante las grandes inversiones requeridas, el alto riesgo de que la producción no sea comercialmente atractiva y la necesidad de un desarrollo tecnológico de alta especialidad, la práctica internacional más extendida es que las empresas realicen operaciones en aguas profundas con esfuerzos compartidos, por lo que debería dársele a Petróleos Mexicanos la oportunidad de actuar en igualdad de condiciones que otros operadores petroleros en el mundo. También es conveniente darle al país la oportunidad de contratar a otros operadores petroleros para campos convencionales y no convencionales, con el objeto de que la extracción de nuestros recursos pueda darse en las mejores condiciones para el país.

b) Seguridad energética de la Nación

La falta de un marco jurídico que responda a la realidad en esta materia ha llevado a una producción insuficiente de petróleo y gas natural, lo que junto con las crecientes importaciones de gas natural, gasolinas, diésel y petroquímicos, ha erosionado la seguridad energética de la Nación. De seguir con la tendencia actual, México se convertiría en un país importador neto de hidrocarburos en tan sólo algunos años.

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

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

En materia de productos refinados y petroquímicos, se está viviendo una paradoja que enfrentan México y otros países con recursos en materia de hidrocarburos. No obstante los grandes volúmenes de hidrocarburos en el subsuelo, o incluso ya extraídos del mismo, se tiene una gran dependencia de combustibles e insumos petroquímicos importados de otros países, en virtud de la limitada capacidad de refinación y transformación en relación a la producción petrolera. En México, en 2012, se contaba con una producción diaria de 2.5 millones de barriles de petróleo crudo y sólo se refinaron 1.2 millones de barriles al día, teniendo que importar aproximadamente la mitad de las gasolinas y una tercera parte del diésel que se consumen en el país. Mientras que en 1997 las importaciones de gasolinas representaban el 25% del consumo nacional, para 2012 alcanzaron el 49%.

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

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

II. 2. Marco jurídico

Difícilmente puede elaborarse un diagnóstico integral de los grandes retos que hoy enfrenta nuestro país sin analizar la manera en que en el pasado hemos hecho frente a desafíos similares. Hay lecciones en nuestra historia que debemos aprovechar. En materia energética, México cuenta con grandes ejemplos que no sólo definieron la política del sector, sino que contribuyeron a fortalecer nuestro carácter nacional frente al mundo.

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

La primera gran reforma energética de México fue impulsada por el Presidente Lázaro Cárdenas, quien en un contexto internacional y nacional sumamente complejo, mostró una enorme destreza para promover una transformación fundamental en el sector

hidrocarburos. Sin esta transformación, simplemente no es posible entender la consolidación del Estado mexicano moderno. El Presidente Lázaro Cárdenas demostró su convicción patriótica y actuó como un gran estadista, pues no sólo pensó en los beneficios inmediatos, sino que tuvo en mente a las generaciones que heredarían el legado de los mexicanos que junto con él, llevaron a cabo la modernización del sector petrolero. Esta visión de largo plazo permitió llegar a un gran acuerdo para alinear y equilibrar los legítimos intereses de los trabajadores, del sector privado y del gobierno.

El espíritu de las reformas cardenistas fue nacionalista sin duda, pero también modernizador, visionario y pragmático. Un elemento fundamental de estas reformas fue que garantizaron la propiedad y rectoría del Estado en el control de los hidrocarburos, al tiempo que contemplaron la participación del sector privado en diversas actividades de la industria.

El primer paso consistió en dotar al país de un marco constitucional sólido en materia de hidrocarburos, por lo que el 22 de diciembre de 1938, el Presidente Cárdenas envió una iniciativa de reforma constitucional al Congreso de la Unión. La iniciativa fue aprobada en sus términos y la reforma se publicó el 9 de noviembre de 1940 en el Diario Oficial de la Federación.

Algunos elementos fundamentales para comprender la manera en que el Presidente Cárdenas concibió el modelo de hidrocarburos para el país con esa reforma, son los siguientes:

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

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

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

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

De la exposición de motivos de dicha iniciativa, se desprende que la reforma se sustentó principalmente en que no obstante que de acuerdo con el régimen adoptado por la Constitución de 1917 era posible otorgar concesiones, lo que suponía una facultad discrecional del Estado, la interpretación prevaleciente en la época fue en el sentido de que el Estado estaba obligado a otorgarlas. De hecho, la Ley del Petróleo

de 1925 conservó el principio de la obligatoriedad para la Administración Pública de otorgar concesiones, con lo que la legislación del petróleo seguía muy de cerca la tradición de las leyes mineras y prácticamente la Federación no guardaba vinculación de intereses patrimoniales con la industria del petróleo más que a través de los impuestos, lo cual era notoriamente insuficiente.

Sobre esto el Presidente Cárdenas señaló que *“la interpretación dominante en los primeros años de vigencia del artículo 27 fue en el sentido de que la propiedad nacional sobre el petróleo era simplemente el medio jurídico ideado para permitir una mejor distribución de esa substancia entre los particulares.”* De acuerdo con la propia iniciativa, esta situación se hubiera podido corregir mediante una modificación al régimen de concesiones en la Ley del Petróleo de 1925, sin embargo también hubiera sido objeto de interpretaciones y controversias por lo que, por su importancia, se optó por una reforma constitucional.

Como puede apreciarse, con la supresión de las concesiones se buscaba fortalecer la rectoría del Estado en materia petrolera y el ejercicio pleno de sus derechos sobre sus recursos del subsuelo, ya que hasta ese momento se interpretaba que los particulares tenían derecho al aprovechamiento de dichos recursos, al considerarse que el Estado estaba obligado a otorgar concesiones para ello.

- El reconocimiento del derecho exclusivo del Estado a explotar el petróleo y los carburos de hidrógeno, así como el establecimiento de una reserva de ley para definir la forma en que llevará a cabo dicha explotación.

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

Por ello, la reforma cardenista estableció en el artículo 27 constitucional que la ley reglamentaria respectiva determinaría la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos; es decir, la forma en que recuperará dichos recursos del subsuelo y dispondrá de ellos. Así, es clara la distinción entre el derecho exclusivo del Estado reconocido por la Constitución para extraer y disponer de sus propios recursos, y la forma en que lo hará, que será determinada por la ley, otorgándose para ello el más amplio margen al legislador.

La reforma constitucional de 1940 dotó de un marco claro al sector, al desaparecer las concesiones tratándose de hidrocarburos del subsuelo. Lo anterior, de ninguna manera significaba excluir a los particulares de las actividades petroleras, como lo señaló el propio

Presidente Cárdenas en la iniciativa de Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo, que creó instrumentos contractuales para incorporar a terceros en la cadena productiva del sector hidrocarburos e, incluso, estableció el régimen de concesiones para otras actividades de la industria, como la construcción de refinerías y oleoductos, y la distribución de gas:

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

“... conviene indicar que como la Constitución sólo ha prohibido la explotación mediante concesiones del petróleo pero no la posibilidad de la construcción de oleoductos, refinerías y sistemas de distribución para gas, el proyecto adjunto conserva estos tipos de concesiones...”.

Con la Ley Reglamentaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1940 –el mismo día que la reforma constitucional– se creó un marco jurídico claramente innovador que incluía los siguientes aspectos:

- Se incorporó la posibilidad de celebrar con particulares contratos de exploración y explotación. El reconocimiento constitucional de la explotación como un derecho exclusivo de la Nación, permitía que estos contratos cumplieran su función operativa, sin poner en riesgo los derechos del Estado sobre sus recursos. Sobre este aspecto, el Presidente Lázaro Cárdenas señaló en su iniciativa de Ley, que fue aprobada en sus términos, que entre las bases principales del régimen contractual propuesto estaba la *“fijación del criterio de que el contratista no adquiriría un derecho directo a la explotación del petróleo, sino solo a obtener una compensación...”*

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

- Se estableció que las compensaciones por esos contratos podían ser en efectivo o equivalentes a un porcentaje de los productos obtenidos. Para el otorgamiento de dicha compensación, los contratistas debían recuperar las inversiones y obtener una utilidad razonable. Es decir, se trataba de un contrato impulsado por el interés de los actores privados para obtener mayores ganancias, redituando en una mayor renta para la Nación y alineando, de esta forma, los incentivos entre el Estado y sus contratistas.
- Los contratos eran celebrados con el Estado bajo los términos que éste consideraba adecuados, garantizando que las actividades para obtener la riqueza petrolera fuera conducidas en todo momento por la Nación.
- Para actividades distintas a la explotación (concepto utilizado en la ley referido a la extracción), tales como las refinerías, oleoductos y distribución de gas, se estableció el régimen de concesiones.

Como puede apreciarse, las reformas cardenistas garantizaron cuatro aspectos esenciales: 1) Se consolidó la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos; 2) Se eliminó el régimen de concesiones en exploración y extracción; 3) Se creó un sistema de figuras contractuales para la exploración y extracción de los hidrocarburos, y 4) Se permitió la participación de terceros en refinación, transporte y distribución de hidrocarburos. Este modelo visionario permitiría que la Nación pudiera hacer un uso eficiente de sus recursos para impulsar el desarrollo del país en beneficio de los mexicanos. Se trató de un diseño nacionalista en cuanto a la propiedad, e inteligente y pragmático desde el punto de vista de la eficiencia operativa.

Este régimen subsistió cerca de 20 años y es hasta 1958, año en que se expidió una nueva Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que se eliminó la posibilidad de celebrar contratos con particulares en la explotación que lleva a cabo el Estado y reservó todas las actividades de la industria petrolera sólo a Petróleos Mexicanos o a cualquier otro organismo que se estableciera en el futuro. Así fue eliminada la contratación como medio a través del cual la Nación puede llevar a cabo la extracción de los hidrocarburos, y mediante reforma a la Constitución del 20 de enero de 1960, se incorpora la prohibición de contratos en esta materia en el artículo 27 constitucional.

Finalmente, el 3 de febrero de 1983 se reformaron los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución, con el propósito de configurar un derecho constitucional económico al

establecer en la Ley fundamental los principios y medios que debían regir la actuación del Estado en la materia. En dicha reforma se estableció en el artículo 28 constitucional que no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas de petróleo y demás hidrocarburos, así como petroquímica básica, entre otras, y que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas y en las actividades de carácter prioritario.

El diseño del régimen jurídico en materia de hidrocarburos impulsado por el Presidente Lázaro Cárdenas no corresponde al texto constitucional vigente, fruto de reformas posteriores. Por tanto, la recuperación del diseño original cardenista, motivo de la iniciativa que se presenta a esa Soberanía, implica necesariamente una reforma constitucional.

II. 3. Propuesta de reformas

Dada la situación del sector y la perspectiva que enfrenta, es necesario reformar nuestro marco jurídico para que responda a sus necesidades actuales y asegurar con ello el óptimo aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de la Nación.

La propuesta que aquí se presenta es congruente y consistente con las ideas fundamentales del Presidente Lázaro Cárdenas. Lo es en sustancia, al compartir los principios nacionalistas y modernizadores, y también lo es por la utilización de los instrumentos legales que la reforma cardenista concibió para la industria, al preverse la colaboración de la iniciativa privada mediante formas distintas a la concesión.

El modelo propuesto, al igual que el cardenista, comprende dos esquemas; 1) contratos eficientes para la exploración y extracción celebrados con el Ejecutivo Federal, y 2) participación de terceros en toda la cadena de valor de los hidrocarburos, a través de autorización expresa del Gobierno Federal.

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

Con base en lo expuesto, las reformas propuestas en materia de hidrocarburos consisten en:

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

Si bien en su contexto histórico existieron razones para que en 1958 se estableciera que la explotación de la Nación se llevara a cabo sólo a través de Petróleos Mexicanos, la explotación se daba en esa época en condiciones muy diversas a las actuales, partiendo en principio de que se trataba de la explotación convencional del petróleo. Sin embargo, como ya se mencionó, el petróleo de fácil acceso se está agotando y cada vez son mayores los desafíos que se enfrentan para su explotación, entre ellos altos riesgos, grandes inversiones, alta capacidad operativa y la necesidad de recursos tecnológicos cada vez más desarrollados.

En el contexto actual, la imposibilidad de que la Nación pueda aprovechar en sus actividades de exploración y extracción, la participación de particulares, a través de contratos, los cuales podrían aportar precisamente las altas inversiones requeridas, los recursos tecnológicos y la experiencia, así como compartir riesgos, constituye una barrera injustificada que la coloca en desventaja respecto de los demás operadores y que le impide aprovechar en forma óptima sus propios recursos en beneficio de los mexicanos.

Por ello, se propone eliminar del artículo 27 constitucional la restricción incorporada en 1960, que le impide al Estado la utilización de contratos en sus actividades de explotación de hidrocarburos, es decir, en su extracción del subsuelo para su aprovechamiento. En este punto es preciso ser claros. La propiedad de los hidrocarburos del subsuelo es y seguirá siendo de la Nación, por lo que su explotación seguirá estando a cargo de la Nación y en su beneficio, por tanto se conserva la prohibición de otorgar concesiones que confieran derechos sobre nuestros recursos naturales a los particulares.

La eliminación de dicha restricción, generará un marco constitucional idóneo para que, conforme más convenga a los intereses de la Nación, el Estado pueda aprovechar las aportaciones de terceros para complementar a sus organismos, como lo es Petróleos Mexicanos, a través de contratos eficientes que alineen los incentivos de los contratistas con los del Estado, en las actividades inherentes a la exploración y extracción de dichos recursos, tal y como lo marcaban el espíritu y letra de las reformas realizadas por el Presidente Lázaro Cárdenas.

México tiene un gran potencial de hidrocarburos, sobre todo en cuencas poco aprovechadas y con recursos no convencionales, como son las aguas profundas del Golfo de México y el petróleo y gas de lutitas. Esta riqueza en el subsuelo debe aprovecharse para contribuir al desarrollo de la Nación, no existe razón alguna para que, a diferencia de

la mayoría de los países, se limiten los medios a través de los cuales el Estado pueda cumplir con su función de extraer sus propios recursos naturales.

Con la eliminación de esta restricción en la Constitución y manteniendo la reserva de ley prevista, se pretende que la ley reglamentaria determine la forma en que el Estado pueda aprovechar la participación de los sectores social y privado, de modo análogo a las reformas cardenistas, a través de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos en los que puedan pactarse mecanismos de pago en función de los recursos que se obtengan, mediante compensaciones en efectivo o equivalentes a un porcentaje de los mismos, entre otros, tal como se previó en las reformas cardenistas y atendiendo a las mejores prácticas en esta materia.

La política sobre las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos será dictada exclusivamente por el Ejecutivo Federal. Además, el Ejecutivo Federal celebrará contratos con organismos y empresas del Estado y con los sectores social y privado, manteniendo el Estado el dominio sobre los recursos en el subsuelo, sin posibilidad de otorgar derechos a través de concesiones.

Así, se propone retomar en el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, en la parte relativa a los hidrocarburos, la reforma impulsada por el Presidente Cárdenas y que estuvo vigente de 1940 a 1960:

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

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

- b) Sustraer de las áreas estratégicas del Estado a la petroquímica básica y dar certeza a nivel constitucional para que las actividades de la industria petrolera, tales como el procesamiento de gas natural y la refinación del petróleo, así como el transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de dichos productos y sus derivados, puedan ser realizadas tanto por organismos del Estado, como por los sectores social y privado, a través de permisos que otorgue el Ejecutivo Federal.***

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

Al respecto, el artículo 28 constitucional establece que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas de petróleo y demás hidrocarburos, entre otras, es decir, la función de explotar dichos recursos del subsuelo, otorgada en exclusiva a la Nación por el artículo 27 constitucional. Si bien la función exclusiva respecto del petróleo y demás hidrocarburos del subsuelo consiste en su explotación, es decir, su exploración y extracción, el artículo 28 constitucional considera también dentro de las áreas estratégicas las funciones que el Estado ejerza en forma exclusiva en petroquímica básica.

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

Con ello se asegura un marco constitucional claro que permitirá, como en el modelo cardenista: a) la celebración de contratos del Ejecutivo Federal con organismos del Estado y/o con particulares en actividades de exploración y extracción, y b) que además de los organismos del Estado, los particulares participen directamente bajo esquemas regulados en la cadena de valor después de la extracción, incluyendo el transporte, tanto de los productos obtenidos del subsuelo (petróleo crudo, gas natural y sus líquidos), como de aquellos que son resultado de la transformación (petroquímicos y refinados), siempre en los términos que establezca la legislación secundaria, a través de permisos que otorgue el Ejecutivo Federal.

Nuestro país ya ha dado pasos en esta dirección. Mediante reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995, se eliminó del catálogo de actividades que comprende la industria petrolera a cargo en forma exclusiva del Estado, el transporte, almacenamiento y distribución de gas metano y licuado de petróleo, quedando únicamente como actividades estratégicas las necesarias para interconectar su explotación y procesamiento. Así, el transporte, almacenamiento y distribución de gas metano y licuado de petróleo se transformaron de actividades exclusivas del Estado en actividades que pueden llevar a cabo los particulares mediante permiso.

En la misma dirección, Brasil, Colombia y Noruega, tienen esquemas de participación de terceros en actividades de transformación y transporte, lo cual ha permitido a los consumidores de esos países tener una oferta cada vez mayor de combustibles e insumos para sus actividades.

Corresponderá a la ley determinar las condiciones bajo las cuales puedan concederse permisos a los particulares para llevar a cabo estas actividades, así como la regulación a la que estarán sujetos en su operación, por su interés para la Nación.

En conclusión, la reforma que se somete a la consideración de esa Soberanía en materia de hidrocarburos consiste en retomar el marco jurídico promovido por el Presidente Lázaro Cárdenas del Río, que fortaleció los derechos de la Nación sobre sus recursos naturales, al mismo tiempo que previó instrumentos para aprovechar la participación de los particulares en el desarrollo de sus funciones exclusivas –extracción de los hidrocarburos del subsuelo para su aprovechamiento– así como la participación directa de los mismos en las demás actividades de la industria petrolera.

Finalmente, bajo el esquema propuesto se plantea el fortalecimiento de Petróleos Mexicanos y redefinir su relación con el Estado mexicano, pasando de una visión estrecha como generador de ingresos públicos en el corto plazo, a una de perspectiva amplia y de largo plazo. El nuevo régimen fiscal para Pemex que se propondrá como parte de la Reforma Hacendaria será consistente con este cambio de enfoque.

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

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

II. 4. Beneficios esperados

La inversión y los recursos fiscales que se obtengan de concretarse las reformas propuestas, permitirán a México consolidar un modelo de hidrocarburos sostenible en el largo plazo, pensando en el bienestar de futuras generaciones. Así, con la reforma se plantean los siguientes objetivos de la política de hidrocarburos:

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

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

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

- (i) Fortalecer nuestro sistema de seguridad social para abatir decididamente a la pobreza extrema y crear mecanismos de redistribución eficaces, combatiendo al hambre y mejorando los servicios de salud pública. Los ingresos fiscales adicionales servirán para que los grupos más vulnerables tengan la oportunidad de desarrollarse, mejorar sus condiciones de vida y contribuir a la competitividad del país.
- (ii) Formar a las nuevas generaciones con educación de calidad y desarrollar capacidades profesionales. Así, nuestro país podrá aprovechar su bono demográfico y generar un número creciente de trabajadores de alta especialidad técnica. Además, se impulsará el desarrollo tecnológico nacional, dirigiendo claramente los esfuerzos a obtener soluciones acordes con los nuevos retos geológicos.

- (iii) Invertir en infraestructura, para generar un desarrollo incluyente y distribuido para alcanzar todos los rincones del país. Aeropuertos, carreteras y caminos, entre otros activos, serán construidos pensando en el bienestar y productividad de futuras generaciones. Un enfoque federalista permitirá alcanzar los mejores resultados de inclusión y transmisión de los beneficios.

III. ENERGÍA ELÉCTRICA

III. 1. Situación del sector eléctrico

a) Marco institucional

Una sociedad moderna con oportunidades para todos no puede concebirse sin el acceso a fuentes de energía confiables, limpias y a precios competitivos. En México mientras que las poblaciones de más de 100 mil habitantes registran una electrificación superior al 99%, en las localidades más pequeñas y marginadas de menos de 2,500 habitantes esta cifra es de 93.5%. Actualmente, se tienen pendientes por electrificar a cerca de 43,000 localidades, lo que representa a más de 2 millones 200 mil mexicanos. La erradicación de la pobreza energética es un elemento de alto impacto para alcanzar el desarrollo humano. Por ello, uno de los objetivos principales de esta reforma es promover un desarrollo incluyente en México. Para que la transformación del sector energético beneficie a todos los mexicanos, se requiere establecer el acceso universal a la energía eléctrica como una prioridad fundamental de la política energética.

Con una cobertura de 98%, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) se acerca al cumplimiento de su misión original. No obstante, crecen los reclamos de la sociedad por los altos costos de la energía eléctrica. Esta situación se da en un contexto en el que las finanzas de la Comisión se han tornado endebles.

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

Por otra parte, las tarifas de la CFE no son competitivas a nivel internacional. Una comparación con nuestro principal socio comercial muestra que, aún con subsidio, en promedio nuestras tarifas son 25% superiores a las de los Estados Unidos de América, con diferencias mayores en segmentos clave de la industria y el comercio. Estos precios

representan un freno a la economía mexicana. Respecto de las tarifas residenciales en el primer trimestre de 2013, las tarifas de la CFE fueron 14% menores a las equivalentes en Estados Unidos. Esta cifra comprende la tarifa Doméstica de Alto Consumo, que no cuenta con subsidio y es 149% mayor a la tarifa residencial promedio de ese país, así como las tarifas residenciales subsidiadas, que son 24% menores al equivalente en Estados Unidos, resultado que se logra con un enorme sacrificio de las finanzas públicas: el monto del subsidio asignado de 57 mil millones de pesos en el primer semestre de 2013 fue cercano al 0.75 por ciento del Producto Interno Bruto en el mismo periodo. No obstante, las tarifas eléctricas representan una proporción importante del gasto de las familias.

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

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

La creciente participación del sector privado nacional y extranjero en la generación eléctrica es resultado de las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1992, las cuales permitieron la participación de terceros en aquellas actividades que no se consideraran servicio público. Mediante la creación de la Comisión Reguladora de Energía, se estableció un marco regulatorio que ha ido adecuando la reglamentación, tomando en cuenta los cambios tecnológicos y las demandas de la industria eléctrica nacional.

La apertura limitada a la participación privada ha permitido a los actores privados contribuir a brindar seguridad energética al país, así como ofrecer mejores tarifas a sus clientes. Sin embargo, el esquema actual se está agotando y los beneficios no están siendo distribuidos a toda la sociedad. Adicionalmente, las condiciones a las que está sujeta la CFE no le han permitido competir en igualdad de circunstancias para captar y mantener a los clientes más rentables, que son los grandes usuarios.

b) Energías limpias

Aunado a lo anterior, se tiene el objetivo de avanzar en la transición energética. En 2012, se aprobó la Ley General de Cambio Climático, en la cual el país establece como meta la

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

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

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

Una matriz energética más limpia y diversificada es una condición necesaria para cumplir con los objetivos de mitigación del cambio climático, tener mayor flexibilidad en generación y poder disminuir los costos. México es un país privilegiado por la diversidad de sus recursos naturales. Nuestra Nación cuenta con un gran potencial en materia de energías renovables, particularmente en energía eólica, geotérmica, hidráulica y mini hidráulica, biomasa y solar.

Nos encontramos ante una gran oportunidad para aprovechar estos recursos energéticos, tal y como lo han hecho otros países. En 2012, China, Estados Unidos y la India contaban con una capacidad instalada de generación a base de energías renovables, sin incluir hidroeléctricas, de 90, 86 y 24 Gigawatts, respectivamente, mientras que México alcanzó apenas 2.4 Gigawatts. A pesar de los esfuerzos, en 2012, la participación de energías no-fósiles en el Sistema Eléctrico Nacional fue apenas de 18.3% de la energía generada, siendo que la meta a alcanzar al 2024 es de 35%. Cabe destacar que en otras latitudes el impulso a las energías renovables se ha visto acompañado por una importante generación de empleos. Entre 2009 y 2012, la creación de “empleos limpios” directos e

indirectos sumó 1.7 millones en China, 611 mil en Estados Unidos y 350 mil en la India. A nivel mundial, se calcula que de 2006 a 2012 los empleos en la industria de energías renovables, excluyendo a los biocombustibles, pasaron de 1.3 a 4.4 millones.

El Sistema Eléctrico Nacional debe contar con un diseño adecuado para permitir e impulsar el aprovechamiento de las energías renovables. La Comisión Federal de Electricidad fue diseñada para responder a la necesidad urgente de electrificar al país e integrar al sistema. Esta vocación de origen fue muy exitosa para avanzar en esos objetivos, adoptando un modelo basado en grandes plantas de generación termoeléctrica. Sin embargo, la organización industrial que corresponde a este modelo no tiene la flexibilidad necesaria para integrar de manera eficiente las energías renovables a gran escala ni la generación distribuida.

La reforma tiene como uno de sus objetivos el corregir las limitaciones del modelo actual para agregar capacidad de energías renovables a gran escala mediante la creación de un mercado competitivo de generación, administrado por el Estado a través de un operador independiente, y el establecimiento de certificados de energías limpias.

c) Red nacional de transmisión y distribución

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

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

Las mejores prácticas internacionales destacan la importancia de contar con una entidad independiente que realice la planeación y la operación de la red de transmisión, así como el despacho de la energía, es decir, que controle la operación del Sistema Eléctrico

Nacional. Actualmente, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, el Salvador y Uruguay tienen un mercado eléctrico con un operador independiente, al igual que la mayoría de los países de la OCDE.

En este esquema, el operador del sistema recibe las solicitudes de interconexión de todos los proyectos de generación, independiente de su promotor, y propone las obras requeridas de manera que se optimice para todo el sistema. Asimismo, en la operación del mercado, asegura que los recursos más baratos se despachen primero, minimizando las barreras a la participación para todos los generadores y ampliando los beneficios para los consumidores. El operador estatal independiente es un elemento fundamental para asegurar el acceso abierto y equitativo a la red de transmisión, permitiendo que los mejores proyectos de generación puedan suministrar su producto.

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

La organización de la industria eléctrica concebida a principios del siglo XX plantea un enorme reto para armonizar los objetivos de electrificación y abasto a precios competitivos, con el establecimiento de mecanismos adecuados de sostenibilidad y protección del medio ambiente. En materia de electricidad, esta reforma tiene como propósito reducir los costos de producción y las pérdidas técnicas y no técnicas a fin de disminuir las tarifas eléctricas y prevenir la pérdida de patrimonio y descapitalización de la CFE, así como diversificar la matriz de generación para hacerla más limpia y flexible. Ello permitirá aprovechar con mayor eficiencia el portafolio de recursos con el que cuenta el país, al tiempo que facilitará el cumplimiento de los objetivos de mitigación del cambio climático y desarrollo sostenible que México se ha planteado, y propiciará la generación de cadenas productivas y empleos de calidad.

III. 2. Marco jurídico

La historia de las reformas cardenistas ilustra la forma ejemplar en que el Estado mexicano ha sabido anticipar y sentar las bases institucionales para responder a los grandes retos del desarrollo de nuestra industria eléctrica. Aun cuando el nivel de desarrollo del sector eléctrico mexicano era incipiente comparado con el actual –durante la administración cardenista menos de la tercera parte de la población mexicana contaba con servicio eléctrico- varios de los retos que enfrentaba la industria eléctrica del periodo

eran similares a los que tenemos actualmente: incrementar la cobertura, reducir el costo del servicio, desarrollar una regulación industrial eficiente con bases técnicas y económicas sólidas, y sujetar al interés general el desarrollo de un sector en el que concurren participantes públicos y privados.

Ya desde el Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal la creación de la Comisión Federal de Electricidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1934, se delineaban dos objetivos básicos de la acción estatal en el sector eléctrico, a saber: el suministro de la energía eléctrica a precios reducidos y que el sistema de distribución de dicha energía se ramifique en nuestro territorio.

El Presidente Lázaro Cárdenas tuvo la visión de establecer las bases institucionales y consolidar los principios fundamentales que servirían de guía para el desarrollo posterior del sector. En la Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 1937, el Presidente Cárdenas –quien la expidió en uso de facultades extraordinarias– buscó utilizar a ese instrumento del Estado para dirigir y organizar *“un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, basado en principios técnicos y económicos”,* y *“con la finalidad de obtener con un costo mínimo, el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales.”*

Con la publicación posterior en el Diario Oficial de la Federación de la Ley de la Industria Eléctrica el 11 de febrero de 1939, el gobierno cardenista produjo el que –hasta entonces– sería el más complejo cuerpo normativo en la materia. Con esta Ley se refrendó el compromiso del Estado mexicano con la creación de un sistema nacional basado en la regulación estatal de las actividades de particulares, así como en la participación directa del Estado, a través de la Comisión Federal de Electricidad, en el desarrollo de las actividades de la industria eléctrica.

En su tiempo y circunstancia, la Ley de la Industria Eléctrica de 1939 fue una Ley avanzada, orientada a estimular el desarrollo de la industria eléctrica, con participación pública y de terceros, y a garantizar el mejor aprovechamiento del recurso natural y el mayor beneficio social. En ese cuerpo normativo se preveían obligaciones de interconexión y contabilidad separada, esquemas normativos dirigidos a tutelar los intereses de los consumidores, y facultades regulatorias fuertes para las autoridades, cuestiones técnicas y económicas básicas para el desarrollo competitivo de una industria eléctrica con participación pública y privada.

No obstante, en la década de los cincuenta factores como la falta de inversión privada para el desarrollo del sector, posturas que apelaban a una ineficacia burocrática de los órganos de regulación y un inadecuado nivel de tarifas eléctricas, llevaron al Gobierno Federal a considerar que se ponía en peligro el futuro de la industria eléctrica. Es hasta

1960 que se reformó el artículo 27 constitucional, con el objeto de establecer que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público y señalar que en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a esta reforma, ésta fue resultado de la necesidad de incrementar la oferta de energía eléctrica para atender las crecientes demandas en la agricultura, en la industria, en las comunicaciones y transportes, así como en las diversas actividades económicas de la población urbana y rural, además de considerar necesario aprovechar adecuadamente los recursos naturales de que dispone la nación y todos los elementos básicos que requiere su integración económica. Este marco jurídico correspondía también a la tendencia internacional del momento en el que la integración vertical y horizontal de la industria permitía mayores economías de escala.

III. 3. Propuesta

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

En el espíritu de las reformas cardenistas, los cambios que se plantean para el sector eléctrico están basados en el conocimiento técnico de la organización de la industria eléctrica, son cambios responsables que se orientan a fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad y, a la vez, son respetuosos de la propiedad y de la iniciativa privada, se inspiran en una preocupación social que busca utilizar y complementar los esfuerzos públicos y privados en beneficio del interés general. Adicionalmente, y al igual que en el caso de las reformas en materia de hidrocarburos, esta propuesta integra los avances tecnológicos que permiten hoy en día formas más eficientes de organización industrial, imposibles de imaginar hace apenas unos años.

Es importante señalar que a diferencia de los hidrocarburos, la electricidad no es un recurso natural, por lo que el interés del Estado no es la propiedad sobre la energía, sino que dicha energía llegue a mejores precios a las familias mexicanas e impulse la competitividad del país. Por lo tanto, la reforma que se somete a consideración de esa

Soberanía plantea abrir un mercado de generación para disminuir los costos sin que el Estado pierda la rectoría en el control del sistema eléctrico nacional y la exclusividad de transmitir y distribuir la energía como un servicio público indispensable para la productividad nacional y el bienestar social. Permitir la generación de energía eléctrica por parte de particulares, facilitará dar a los mexicanos y a los sectores público, privado y social energía más barata.

Por lo expuesto, en materia de electricidad, la iniciativa de reforma constitucional pretende generar un marco constitucional idóneo para que, en atención al interés general, se desarrolle un sistema eléctrico nacional basado en principios técnicos y económicos, impulsado conjuntamente por la CFE y por particulares, bajo la conducción del Estado, tal y como lo marcaba el espíritu de las reformas legales realizadas por el Presidente Lázaro Cárdenas.

En consonancia con las leyes del periodo cardenista, se trata de una reforma cuyo fin último es reducir los costos y elevar la productividad y eficiencia del sistema eléctrico, de tal manera que se disminuyan las tarifas eléctricas en beneficio de la población y de la industria.

Con las reformas propuestas se pretende establecer las bases constitucionales para prever en la legislación secundaria un modelo que se sustenta en los siguientes elementos básicos, que garantizan tanto el desarrollo del sistema eléctrico nacional como el control del Estado sobre dicho sistema:

- a) Se reserva al Estado el control del sistema eléctrico nacional, asegurando que el desarrollo de las centrales eléctricas de generación, de la red nacional de transmisión y de las redes generales de distribución tenga lugar de manera eficiente y armónica, que responda a las necesidades de todos los participantes, públicos y privados y atienda los intereses fundamentales de los usuarios. Lo anterior permitirá que, conforme a las mejores prácticas internacionales, se garantice un despacho eléctrico eficiente de la energía generada por las centrales eléctricas, bajo principios de imparcialidad e independencia, aprovechando la energía de menor costo en beneficio de los usuarios. Del mismo modo, el Estado contará con las facultades necesarias para regir la expansión de las redes de transmisión y distribución y, en general, para intervenir conforme a las mejores prácticas internacionales y asegurar la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico a la población.
- b) Se mantiene la titularidad del Estado sobre los servicios de transmisión y distribución eléctrica, a la vez que se reitera su carácter de servicio público. Bajo este marco constitucional la red de transmisión y las redes de distribución de la Comisión Federal de Electricidad que actualmente se encargan de proveer estos

servicios públicos, se mantendrán bajo propiedad del Estado. Adicionalmente, la nueva redacción constitucional permitirá, conforme a las bases que se establezcan en las leyes, que dicha Comisión celebre contratos con particulares. De esta manera, la titularidad de esas actividades a cargo del Estado no será obstáculo para que su organismo operador pueda auxiliarse de terceros para lograr los fines del servicio público.

Este esquema incentiva la productividad, la competencia y la reducción de costos en beneficio de la industria y de los usuarios del servicio eléctrico. En esta iniciativa tanto el control del sistema eléctrico nacional como la propiedad de las centrales y las redes de transmisión y distribución de la Comisión Federal de Electricidad –que hoy son públicas– se mantienen en manos de la Nación.

III. 4. Beneficios esperados

El modelo promueve la eficiencia en la programación y desarrollo de proyectos de generación, por lo que el primer resultado que se espera de la reforma es que la generación sea más eficiente, limpia y económica. Con este cambio, será posible acelerar la sustitución de generación de combustóleo y diésel, que actualmente representa el 20.7% de la generación para el servicio público y más del 21% de la generación del Sistema Eléctrico Nacional, por generación limpia y de gas natural, lo que permitirá reducir costos.

La creación de un mercado competitivo de capacidad y energía, junto con un proceso de interconexión que aumente la transparencia y eficiencia en el otorgamiento de acceso a la red de transmisión, permitirá que haya múltiples desarrolladores responsables del aumento de capacidad, colocando a la CFE en condiciones de competir y otorgándole incentivos para hacer más eficientes sus propios procesos.

Por otro lado, la reforma brindará certidumbre jurídica a los proyectos de participación privada mientras que el mercado les dará mayor seguridad económica. Lo anterior permitirá reducir el costo de financiamiento de los proyectos privados y, por ende, el costo que pague el usuario final.

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

Una vez que se establezca un entorno de reglas claras y seguras para la inversión y la participación privada, se acelerará la sustitución de combustóleo por energías limpias y

gas natural. Asimismo, la CFE podrá competir por los grandes usuarios, propiciando aún más las eficiencias y con ello la reducción de las tarifas eléctricas.

Un segundo resultado positivo será dar garantías de acceso y uso no discriminatorio, en términos eficientes, a la red de transmisión, como resultado de la nueva regulación operativa prevista para el Sistema Eléctrico Nacional. Las reformas posibilitarán el desarrollo de nuevos proyectos de inversión en el sector eléctrico mexicano, particularmente proyectos de energías limpias. La experiencia internacional muestra que el desarrollo de nuevos proyectos de generación requiere certidumbre en el acceso a la red de transmisión, así como tarifas de porteo transparentes establecidas con base en criterios de eficiencia económica. Lo anterior se beneficia de la imparcialidad y calidad técnica del operador del sistema eléctrico, cualidades que evitan los posibles conflictos de interés que podrían presentarse de haber una identificación entre el controlador de la red de transmisión y el titular de las centrales.

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

Un tercer resultado positivo de la reforma en el sector eléctrico se producirá como consecuencia de las leyes que impongan obligaciones en materia de energías limpias, competencia y servicio público y universal. La posibilidad de que las leyes establezcan obligaciones especiales en materia de competencia asegurará que el proceso competitivo avance de manera correcta y sin distorsiones indebidas. Por su parte, los usuarios del sistema eléctrico se beneficiarán del establecimiento de obligaciones particulares que aseguren que los fines del servicio público y universal se sostengan, y puedan recibir el apoyo de los nuevos participantes privados.

La experiencia internacional muestra que puede haber una reducción significativa de pérdidas de 10% o más en distribución como resultado de la reestructuración del sector. Con base en las experiencias en varios países de América del Sur, se espera que la reforma permita reducción de pérdidas para la CFE a los estándares internacionales en un periodo de 5 a 8 años, mediante la implementación de un esquema de regulación basado en resultados.

Cabe señalar que se estima que estas reducciones producirán ahorros importantes a finales de esta década, lo cual repercutirá en tarifas eléctricas menos gravosas para los

usuarios. En el caso de la CFE, uno de los retos más importantes que afrontamos es revertir el deterioro creciente del patrimonio del organismo. El modelo propuesto en la presente iniciativa apunta en esa dirección.

Finalmente, se prevé que el Congreso de la Unión establezca la legislación secundaria que permita la aplicación efectiva de las reformas, mismas que determinarán el régimen jurídico bajo el cual podrán participar los sectores público, social y privado en las actividades en que sea permitido.

En suma, la reforma que se somete a consideración de esa Honorable Asamblea tiene por objeto dotar al Estado mexicano de un marco constitucional que responda a los retos que enfrenta nuestro país en materia energética, que, al mismo tiempo que mantiene intactos sus derechos de propiedad y rectoría, le permitirán el mejor aprovechamiento de sus recursos naturales y la participación de los sectores social y privado en actividades productivas. Se trata, como se ha señalado, de una iniciativa que pretende retomar las reformas impulsadas en esta materia por el Presidente Lázaro Cárdenas, a efecto de lograr mejores precios en los energéticos en beneficio de los mexicanos y de nuestra economía.

De merecer la aprobación del Constituyente, corresponderá al Congreso de la Unión expedir la legislación secundaria que desarrolle los mecanismos necesarios para concretar los objetivos planteados y que garanticen que las actividades de la industria se lleven a cabo bajo los principios de desarrollo incluyente, la transparencia, sustentabilidad y protección al medio ambiente.

Por todo lo anterior, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la consideración de esa Soberanía, la siguiente iniciativa de

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el párrafo sexto del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. ...

...
...
...

...

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. **No se otorgarán concesiones ni contratos respecto de minerales radioactivos.** El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos no se **expedirán** concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva **determinará la forma en que la Nación** llevará a cabo las explotaciones de esos productos. Corresponde exclusivamente a la Nación **el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en dichas actividades** no se otorgarán concesiones, **sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.**

...

...

...

Artículo 28. ...

...

...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia. **Tratándose de electricidad, petróleo y demás hidrocarburos, se estará a lo dispuesto por el artículo 27 párrafo sexto de esta Constitución.**

...

...

Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Reitero a Usted Ciudadano Presidente, la seguridad de mi consideración más atenta y distinguida.

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a 12 de agosto de 2013.

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO

HCC