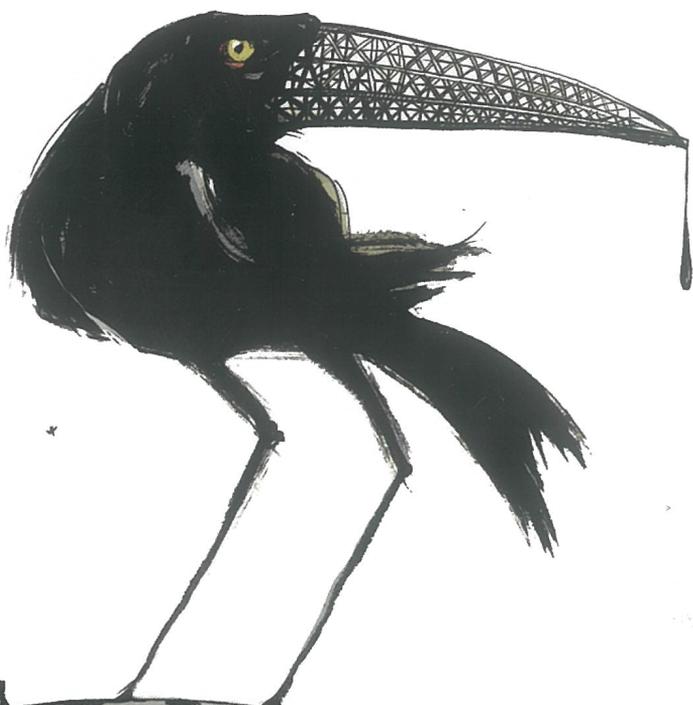


# REFORMA ENERGÉTICA EN MÉXICO

Víctor Rodríguez Padilla



PRÓLOGO  
Jesús Zambrano

PRESENTACIÓN  
Fluvio Ruiz

**“Minimizar al Estado  
para maximizar  
los negocios privados”**





# **Reforma Energética en México**

## **Minimizar al Estado para maximizar los negocios privados**



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



# **Al pueblo de México**

Portada: Cartón Reforma Energética

Cartonista: Boligán

Crédito: © Agencia El Universal

El original apareció en El Universal en la edición del 9 de agosto de 2013. Reproducción bajo licencia para uso en este libro.

# Índice

## **Prólogo**

## **Presentación**

## **Introducción**

## **Capítulo 1**

### **Promesas de bienestar, imposición de la reforma y bloqueo a la consulta popular**

- 1.1. Promesas de Enrique Peña Nieto
- 1.2. Pacto por México
- 1.3. Propuesta del PRD
- 1.4. El PRI aprueba más inversión privada en Pemex, Peña celebra
- 1.5. Iniciativa del PAN
- 1.6. Iniciativa del Ejecutivo
- 1.7. Negociaciones con el PAN
- 1.8. Privatización y desnacionalización en minutos
- 1.9. Consulta popular conculcada
- 1.10. Intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

## Capítulo 2

### Argumentación oficial, cambios aprobados y beneficios esperados

- 2.1. Argumentos del Gobierno federal
  - 2.1.1. Petróleo y gas natural
  - 2.1.2. Electricidad
- 2.2. Propuesta general y restricciones
- 2.3. Reforma aprobada
  - 2.3.1. Petróleo y gas natural
  - 2.3.2. Electricidad
  - 2.3.3. Autoridades
  - 2.3.4. Organismos técnicos, fondos y fideicomisos
  - 2.3.5. Reformas pendientes
- 2.4. Resultados esperados y metas
  - 2.4.1. Beneficios
  - 2.4.2. Metas

## Capítulo 3

### Industrias del petróleo y del gas natural

- 3.1. Organización de la industria
  - 3.1.1. Aguas arriba
  - 3.1.2. Aguas abajo
- 3.2. Actividades de exploración y extracción
  - 3.2.1. Asignaciones
  - 3.2.2. Contratos para la exploración y extracción
  - 3.2.3. Regulación común a las asignaciones y contratos
  - 3.2.4. Autoridades tutelares y regulatorias
- 3.3. Actividades industriales, logísticas y comerciales
  - 3.3.1. Permisos
  - 3.3.2. Sistemas integrados
  - 3.3.3. Sistema de transporte y almacenamiento nacional integrado de gas natural
  - 3.3.4. Centro Nacional de Control del Gas Natural
  - 3.3.5. Regulación de las actividades aguas abajo
  - 3.3.6. Autoridades tutelares y regulatorias aguas abajo

- 3.4 Transparencia y combate a la corrupción
  - 3.4.1. Información a disposición del público
  - 3.4.2. Código de conducta
  - 3.4.3. Combate a la corrupción
- 3.5. Jurisdicción, utilidad pública y procedimientos
- 3.6. Uso y ocupación superficial
- 3.7. Impacto social
- 3.8. Cobertura social, desarrollo industrial y medio ambiente
- 3.9. Regulación de precios durante el periodo de transición
- 3.10. Instituto Mexicano del Petróleo
- 3.11. Sindicatos

## **Conclusiones**

## **Capítulo 4**

### **Régimen fiscal de los hidrocarburos, Fondo Mexicano del Petróleo y distribución del ingreso petrolero**

- 4.1. El nuevo régimen fiscal del petróleo y gas natural
  - 4.1.1. Régimen fiscal de los contratos
    - Contrato de licencia
    - Contratos de utilidad compartida
    - Contratos de producción compartida
    - Contratos de servicios
    - Disposiciones comunes a los contratos
  - 4.1.2. Asignaciones
    - Derechos e impuestos
    - Valor de los hidrocarburos
    - Registro, transparencia y auditoría de costos
    - Reporte anual de inversiones, costos y gastos, proyecciones de producción y reservas
  - 4.1.3. Transparencia y fiscalización
  - 4.1.4. Financiamiento a través de la banca de desarrollo
- 4.2. El Fondo Mexicano del Petróleo
  - 4.2.1. Características institucionales
  - 4.2.2. Destino de los recursos
  - 4.2.3. Política de inversiones y de administración de riesgos

- 4.3. Distribución de los ingresos petroleros
- 4.4. Distribución de los recursos del Fondo Mexicano del Petróleo
  - 4.4.1. Transferencias ordinarias
  - 4.4.2. Transferencias extraordinarias
  - 4.4.3. Uso de la reserva en caso de crisis
- 4.5. Participación de estados y municipio en el ingreso petrolero
- 4.6. Distribución del impuesto por la actividad de E&E de hidrocarburos
- 4.7. Distribución del ingreso petrolero a través de la recaudación federal participable

## **Conclusiones**

## **Capítulo 5**

### **La industria eléctrica**

- 5.1. Organización
  - 5.1.1. Sector eléctrico e industria eléctrica
  - 5.1.2. Sistema eléctrico nacional
  - 5.1.3. Suministro eléctrico
  - 5.1.4. Restricciones a la integración vertical
  - 5.1.5. Servicio público y servicio universal
- 5.2. Planeación y el control del sistema eléctrico nacional
  - 5.2.1. Planeación
  - 5.2.2. Control operativo
  - 5.2.3. CENACE, asociaciones y contratos con particulares
- 5.3. Importación y exportación
- 5.4. Generación
  - 5.4.1. Permisos y exenciones
  - 5.4.2. Abasto aislado
  - 5.4.3. Obligación en caso de emergencia
- 5.5. Transmisión y distribución
  - 5.5.1. Asociaciones con particulares
  - 5.5.2. Derechos Financieros de Transmisión
  - 5.5.3. Suspensión del servicio
  - 5.5.4. Redes de particulares
- 5.6. Comercialización
- 5.7. Suministro

- 5.7.1. Segregación de usuarios
- 5.7.2. Usuarios calificados
- 5.8. Generación distribuida
- 5.9. Autoridades tutelares y regulatorias
  - 5.9.1. Objetivos de la intervención del Estado
  - 5.9.2. Facultades de la Secretaría de Energía
  - 5.9.3. Facultades de la CRE
- 5.10. Permisos
- 5.11. Uso y ocupación superficial
- 5.12. Industria y contenido nacional
  - 5.12.1. Fomento a la industria
  - 5.12.2. Contenido nacional y contratación de personal mexicano
- 5.13. Mercado eléctrico mayorista
  - 5.13.1. Participantes y operaciones
  - 5.13.2. Acciones indebidas y vigilancia
  - 5.13.3. Cenace
- 5.14. Obligaciones sociales y ambientales
  - 5.14.1. Servicio universal
  - 5.14.2. Suministro básico a comunidades rurales y zonas urbano-marginales
  - 5.14.3. Impacto social y desarrollo sustentable
  - 5.14.4. Energías limpias y certificados
  - 5.14.5. Reducción de emisiones contaminantes
  - 5.14.6. Estandarización y normalización
  - 5.14.7. Subastas para garantizar la confiabilidad
- 5.15. Tarifas
  - 5.15.1. Tarifas a los usuarios del servicio básico
  - 5.15.2. Tarifas de suministradores de último recurso
  - 5.15.3. Tarifas reguladas y tarifas por acuerdo
- 5.16. Inversiones de las empresas públicas
- 5.17. Requisa
- 5.18. Obligaciones de información para las empresas públicas
- 5.19. Sanciones
- 5.20. Disposiciones transitorias
  - 5.20.1. Permisos otorgados antes de la reforma
  - 5.20.2. Desintegración vertical y horizontal de la CFE
  - 5.20.3. Usuarios calificados

5.20.4. Contratos bilaterales para suministradores de servicios básicos

5.20.5. Sindicatos

## **Conclusiones**

## **Capítulo 6**

### **Las empresas del Estado**

#### 6.1. Pemex

6.1.1. Régimen jurídico

6.1.2. Finalidad

6.1.3. Objeto obligado

6.1.4. Objeto facultativo

6.1.5. Ámbito de acción

6.1.6. Subsidiarias, filiales y alianzas

6.1.7. Registro de beneficios esperados

6.1.8. Gobierno corporativo

6.1.9. Vigilancia y auditoría

#### 6.2. Comisión Federal de Electricidad

6.2.1. Régimen jurídico

6.2.2. Finalidad

6.2.3. Objeto

6.2.4. Actividades permitidas

6.2.5. Subsidiarias, filiales, asociaciones, alianzas, contratos

6.2.6. Actos y convenios

6.2.7. Contratos

6.2.8. Organización

6.2.9. Gobierno corporativo

6.2.10. Consejo de administración

6.2.11. Director General

6.2.12. Vigilancia y auditoría

6.2.13. Plan de negocios

6.2.14. Subsidiarias y filiales

6.2.15. Remuneraciones

6.2.16. Adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras

6.2.17. Dividendo estatal

- 6.2.18. Presupuesto
- 6.2.19. Deuda
- 6.2.20. Transparencia y rendición de cuentas
- 6.2.21. Controversias
- 6.2.22. Comisario
- 6.2.23. Utilidades

## **Conclusión**

### **Riesgos de la reforma**

#### ANEXO 1

Leyes secundarias de la reforma energética, agosto de 2014

#### ANEXO 2

La energía en el Pacto por México, diciembre de 2014

#### ANEXO 3

Inconsistencias en la voluntad de respetar los derechos de las comunidades

#### ANEXO 4

Alianzas y asociaciones de Pemex Exploración y Producción

#### ANEXO 5

Hidrocarburos no convencionales

#### ANEXO 6

Régimen fiscal de los hidrocarburos

#### ANEXO 7

Ronda Cero

#### ANEXO 8

Abreviaturas y siglas



## Prólogo

Víctor Rodríguez Padilla, académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, nos propone en este libro un instrumento invaluable para ubicar y clarificar los peligros y trampas de la reforma energética. Es un trabajo importante por la voluntad de ubicar los temas de preocupación para el Estado y la sociedad sin dejar nada en la sombra. Más allá de una lectura comentada de la Ley, es un esfuerzo riguroso por detectar de manera objetiva las maneras de manipular la justificación y la puesta en práctica de la reforma, así como las consecuencias a mediano y largo plazo en materias cruciales como el aprovechamiento de la riqueza petrolera, el acceso a la energía, la continuidad y la suficiencia del suministro de petróleo, gas y electricidad, los precios de los energéticos, el reparto de las rentas económicas, el papel del Estado, el futuro de la empresa pública, la integración con los Estados Unidos y la soberanía energética.

Desde inicios de 2013 veníamos proponiendo una reforma cuya premisa fundamental consistía en modernizar sin privatizar, conservado la propiedad pública y absoluta de los hidrocarburos y de la riqueza energética para hacer de Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) la columna vertebral del relanzamiento económico del país.

La aprobación de la reforma constitucional y de las leyes secundarias de la reforma energética me tocó enfrentarla como presidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Por eso, desde que el gobierno de Enrique Peña Nieto y el

Partido Acción Nacional (PAN) dieron a conocer sus propuestas derechistas y regresivas, privatizadoras y desnacionalizadoras, manifestamos un enérgico rechazo por su inconveniencia para el país.

La propuesta del partido se basaba en ocho ejes rectores los cuales buscaban fortalecer a sendos organismos públicos, mediante la eliminación de la enorme carga fiscal, para que estuvieran en posibilidades de aumentar su inversión en infraestructura e innovación; además, planteábamos dotarlas de autonomía presupuestal y de gestión para que pudieran proyectar su desarrollo a mediano y largo plazo. Aunado a ello, planteábamos fijar tarifas y subsidios que permitieran un acceso más equitativo de la sociedad a los energéticos básicos (gas y electricidad), impulsar la transición energética hacia las fuentes renovables ante el inminente agotamiento de las reservas petroleras, así como proteger el medio ambiente. Además, proponíamos fortalecer a la Secretaría de Energía y crear un organismo financiero con los ingresos petroleros. Por supuesto, y no menos importante, era dotar de dientes a las agencias reguladoras para que pudieran combatir con eficacia actos de corrupción.

En lugar de privilegiar el camino de los acuerdos y las reformas que podrían llevar a México a un nuevo estadio democrático, EPN tomó la ruta del regreso a privilegiar lo privado sobre lo público, el empoderamiento de lo fáctico sobre lo institucional y estatal, la lógica de socavar el interés de la Nación en aras de los negocios sustentados en el mercado. Con ello sacrificaron y enterraron el Pacto por México, el mayor ejercicio del concurso de voluntades democráticas entre partidos políticos en el México contemporáneo.

Desde el albazo legislativo de diciembre de 2013, que traicionó el Pacto por México, el PRD impulsó acciones con el objetivo de defender el interés público nacional ante la imposición de una reforma energética que claramente privatizaba la riqueza nacional y las ganancias que de ella se derivan. Nuestra mayor apuesta fue la consulta popular, espacio en el que México decidiría su futuro. Exigimos que la agraviada sociedad mexicana fuera escuchada y su opinión acatada mediante la realización de una consulta a realizar en la jornada electoral de 2015. Ese referéndum permitiría dar una solución democrática —legítima y legal— a ese gran diferendo en el que todas las encuestas demostraban que los ciudadanos distaban de coincidir con la privatización impuesta por Peña Nieto, el PRI y el PAN. Sin duda nos asistía la razón. La fracción VIII del artículo 35 constitucional dice: “Son derechos del ciudadano... Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional...” Y el tema energético,

en un país cuyos mayores ingresos provenían de una empresa como Pemex, vaya que era y es de trascendencia nacional. Lastimosamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación nos negó ese derecho con artilugios legaloides.

¿Por qué el PRD rechazó y votó en contra de la reforma de Peña Nieto y el PAN? ¿Por qué se sigue oponiendo a su implementación? Porque constituye un despojo a la nación mediante el ya probado como fallido camino de la privatización. Porque es falso que se fortalezca a Pemex y a CFE, más bien se les desmantela. Porque no significará una disminución en el precio de la gasolinas, el gas LP y la electricidad. Porque implica una carga más a los contribuyentes pues se les endosará el endeudamiento de Pemex (cuyo enorme y oneroso costo es producto de la asfixia fiscal y presupuestal). Porque despoja de sus tierras a ejidatarios, víctimas de la eterna posposición de la reforma democrática del campo. Porque tolera la corrupción y la impunidad, que forman parte del proceso mismo del negocio energético. Porque no toca al sindicato petrolero cuya cúpula se da una vida de lujos y dispendios en la más completa impunidad.

Hemos insistido y seguiremos insistiendo que la reforma aniquila a las empresas productivas del sector energético. Pemex y CFE se convertirán en testigos de piedra viendo pasar a la competencia internacional, acelerando con ello su desaparición en el mediano plazo y aumentando la dependencia energética y la extranjerización. Las leyes que han sido aprobadas reducen a las empresas públicas a su mínima expresión y facilitan el usufructo de los recursos energéticos a las compañías extranjeras. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público continúa exprimiendo fiscalmente a Pemex, ahogándola presupuestalmente a través de decidir el balance financiero y el techo presupuestal, y decidiendo por entero los proyectos productivos de nuestra petrolera mexicana. La reforma no está diseñada para fortalecer a las empresas públicas, al contrario, la creación de mercados y el mayor protagonismo del sector privado exigen que las empresas públicas cedan espacios, se achiquen y pierdan fuerza. En ese contexto, el futuro más negro es para la CFE, paraestatal condenada a la segmentación, disgregación y extinción. No sólo pierde toda exclusividad en la industria eléctrica, sino que sus espacios de participación quedan sustancialmente reducidos.

La reforma legaliza el despojo de tierras argumentando utilidad pública. El despojo será de tierras privadas, sociales e incluso públicas en favor de las empresas extranjeras que llegarán al país a explotar el petróleo, gas y electricidad. Las nuevas

leyes protegen a las compañías petroleras extranjeras más que a las comunidades y a los ejidos, argumentando que es por el bien común o el interés nacional. Con el objetivo de brindar todas las facilidades a las compañías energéticas internacionales se sacrifica a la incipiente proveeduría nacional dejándolas en el mejor de los casos protegida con incipientes mecanismos gubernamentales de apoyo, promoción o impulso para poder competir con los nuevos participantes. La reforma constituye órganos reguladores débiles y sometidos a los objetivos y criterios del gobierno en turno. La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) podrán ser sometidas por las políticas públicas del Gobierno federal, de la Secretaría de Energía para decirlo claro, perdiendo con ello la estabilidad, continuidad, imparcialidad, neutralidad y la prevalencia de criterios técnicos en las decisiones. No menos importante es que la reforma impone un modelo energético sin futuro sostenible, porque se basa en el crecimiento de la extracción de los hidrocarburos a cualquier precio, quedando las energías renovables totalmente marginadas. México debe transitar hacia una economía baja en carbono, pero el nuevo modelo no lo permitirá.

La lucha por la defensa de nuestro patrimonio no ha concluido. A pesar del discurso oficial, la gente está convencida de que la reforma le hace daño al país. A pesar de la propaganda oficial engañosa hemos ido ganando la batalla de las ideas en las mentes y corazones de la gente. El PRD, como el principal partido de izquierda en el país, seguirá construyendo alternativas que fortalezcan nuestra democracia y garanticen nuestro futuro como nación próspera e independiente.

**Jesús Zambrano Grijalva**

## Presentación

Desde que hace casi dos décadas, ese ser humano formidable que fue el Ing. Jacinto Viqueira, me recomendó tomar clases con “un joven doctor que regresaba de Francia”; he tenido el privilegio de abreviar de la generosidad intelectual y personal de Víctor Rodríguez Padilla. Por eso estoy convencido que este es un libro que solo él podía escribir. Al menos esa es mi convicción profunda y sincera. Solo alguien con la trayectoria profesional y académica de Víctor Rodríguez Padilla, puede hacer un análisis tan completo y minucioso de una reforma que implica una transformación radical de los sectores petrolero y eléctrico; de su lugar en el modelo de desarrollo económico y de su relación con el Estado mexicano.

El lector o la lectora, puede tener la certeza de que está a unas cuantas páginas de iniciar un recorrido multidimensional por el conjunto de modificaciones constitucionales, legales y políticas, que conocemos como “la Reforma Energética en México”. A la vez con rigor académico, honestidad intelectual, compromiso político, claridad ideológica y pasión personal, Víctor Rodríguez Padilla, a lo largo de los seis bien diseñados capítulos del libro, nos muestra como la Reforma Energética implica ante todo, una “Reorganización hacia el Estado mínimo y los negocios privados”.

Más allá de los argumentos utilizados desde el Gobierno Federal para justificar la Reforma; desde el primer capítulo de este libro, Víctor afirma categórico que “la reforma es una estrategia un tanto desesperada para impulsar el crecimiento

económico que no ha sido muy dinámico en los últimos años”. Observando con detenimiento en este primer capítulo, los beneficios esperados por los impulsores de la reforma, así como las metas establecidas por ellos mismos, no podemos menos que estar de acuerdo con la afirmación del autor. Algunas de las metas cuantitativas esperadas, de suyo optimistas, han pasado a ser francamente irreales ante la caída de los precios del petróleo que sobrevino casi al tiempo que la reforma era aprobada y promulgada.

En un pasaje que resulta fundamental para entender, tanto la reforma como la perspectiva crítica que de ella tiene el autor, éste sostiene que el diagnóstico empleado para impulsar la Reforma se “orienta a concluir que el problema fundamental es el monopolio del Estado. Presenta a Pemex y CFE como incapaces para resolver problemas y enfrentar retos. No analiza la responsabilidad del Gobierno federal en la conducción del sector energético. No hace un balance de las acciones y resultados que aportaron reformas anteriores, (...) Se concentra en la oferta y omite la demanda. No analiza el problema del consumo de energía en el transporte, ni el uso ineficiente que caracteriza al sistema energético. Se analiza someramente la experiencia internacional en materia de mercados eléctricos. No se plantean soluciones distintas a la liberalización generalizada del sector. No se necesitaba cambiar la organización de la industria eléctrica para remplazar diesel y combustóleo por gas natural en la generación de electricidad, amén de que el consumo de diesel era muy pequeño y el proceso de remplazo de combustóleo ya estaba en marcha y caminaba a buen ritmo desde el año 2000, y se tenía prevista una reducción significativa antes de la reforma”.

En suma nos dice Víctor Rodríguez Padilla con claridad meridiana, que el “diagnóstico predispone, a final de cuentas, a dar una solución ideológica a problemas técnicos.” Comparto plenamente con el autor, la idea de que en el diseño de una reforma como la que se analiza en este libro, las bases conceptuales no se localizan en una pretendida asepsia intelectual, sino que son perfectamente ubicables en concepciones teóricas tan ideologizadas que sostienen que las relaciones en el orden económico deben estructurar las relaciones sociales y políticas.

En efecto, a partir de consideraciones fundamentalmente ideológicas, la reforma diluyó funciones, facultades y responsabilidades que habían permanecido en el seno del Estado durante muchas décadas; y sentó con ello las bases, incluso, para una eventual y paulatina extranjerización. La reforma tiende a desplazar al Estado de las

decisiones de inversión, propiciando su conversión en un actor neutro, en un simple regulador y árbitro de la competencia; debilitando su capacidad de dominio y control sobre bienes estratégicos, vitales para la economía y el bienestar social.

En lo que sin duda constituye un exceso que atenta contra las bases mismas del funcionamiento de la República, la Ley de Hidrocarburos establece que la Secretaría de Energía, necesita de la opinión favorable de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), para poder darle una asignación a Petróleos Mexicanos. Es decir abre la puerta para que un órgano técnico frene una decisión, que bien puede ser política, de un Gobierno surgido del sufragio universal. La CNH es colocada así, en el papel de “garante” de uno de los aspectos esenciales de la reforma, frente a la eventualidad de la llegada al poder de la “izquierda nacionalista y trasnochada”.

Ahora bien, el tipo de relación que se establece entre el Estado y la actividad económica está orientada políticamente, lo que no le impide tener una racionalidad propia, consistencia institucional y organizacional; ni ser un campo de inversión material. La relación depende naturalmente del destino del gasto público; pero también del lugar conferido a las finanzas privadas. Si el financiamiento privado no logra imponerse como intermediario obligado entre el Estado y la economía productiva, la limitante financiera se debilita a favor de una limitante social. De tal suerte que la política económica se encuentra más ligada a un acuerdo institucionalizado a través de las diversas mediaciones políticas instauradas al seno del propio Estado.

En contraste con lo anterior, la reforma basa el desarrollo del sector energético en la inversión privada por lo que, como hemos visto en las licitaciones hechas en el primer año de su implementación, metió al país en el círculo vicioso del otorgamiento de incentivos y facilidades, protecciones y cuidados, con la esperanza pero sin la garantía de que lleguen las inversiones. Cada vez resulta más evidente que el proceso de apertura se está dando en una situación de captura ideológica de los encargados de diseñar y poner en marcha las reformas. De hecho, el interés nacional se usa como pretexto para debilitar a Pemex y a la CFE. ¡Como si los intereses de los operadores privados estuvieran más alineados con los intereses del País!

Las disposiciones relativas al comercializador del crudo del Estado es uno de los puntos que con mayor nitidez dejan ver la ideologización de la reforma. Conforme a esta, se considera que el interés del Estado se resume a buscar el menor margen de comercialización y que el petróleo es una simple mercancía desprovista de carácter

estratégico, por lo que se puede dejar a un privado la tarea de vender los hidrocarburos del Estado. De ser así, aquel no podrá ser otro que una empresa extranjera, porque en México solo existe una empresa dedicada a ese negocio y es pública: PMI Comercio Internacional. Un comercializador no es un actor neutro y los más capacitados son los de las propias compañías petroleras. El ganador de una licitación para comercializar el crudo, podría resultar la filial de alguna trasnacional. Los peligros de esa relación son más que evidentes y el único resultado de tener más de un comercializador del mismo producto es la baja en el precio del mismo. No hay razón para hacer a un lado a PMI, la cual ha recibido un amplio reconocimiento internacional por el desempeño de sus labores en el mercado.

En lo que Víctor Rodríguez Padilla identifica -paradójicamente- como signo de una “desconfianza hacia el mercado”, que en última instancia necesita ser acompañado por el Estado; la Ley de Hidrocarburos establece que la Secretaría de Energía, de motu proprio o a instancias de algún regulador, puede instruir a Pemex a no realizar actividades que impidan el establecimiento de condiciones efectivas de competencia. Es decir, claramente estipula que el fortalecimiento de nuestra empresa productiva no debe llegar al grado de ser significativamente más poderosa que sus competidores. Curiosa manera de entender el interés nacional. En contrapartida, Petróleos Mexicanos puede ser instruido a realizar los proyectos “socialmente necesarios”, es decir los no rentables; como llevar petrolíferos o gas natural a las regiones pobres y apartadas de nuestro país.

De hecho, lo que hemos observado hasta el momento de escribir estas líneas, en el proceso de implementación de la reforma energética, es que el Estado, en nombre de la competencia y el mercado, ha hecho cuanto ha podido para debilitar la posición de Petróleos Mexicanos en el nuevo modelo sectorial. En contraste con la forma en que trataron a sus respectivas empresas nacionales países como Brasil, Colombia o Francia; antes de abrir sus sectores petrolero o eléctrico a la competencia internacional, en México se ha minado la fortaleza de nuestra empresa petrolera desde diferentes ángulos. Ya sea con la pretensión de hacerlo abandonar rápidamente la casi totalidad de su parte de mercado de gas natural o con la lentitud para autorizarle alianzas y migraciones; Pemex recibe un trato que no han recibido los grandes grupos de telecomunicaciones, medios o minería. Como si se tratara de un monopolio privado, existe una clara voluntad de que los intereses privados ocupen lo más rápido posible los espacios de los que se expulsa a Petróleos Mexicanos.

De entre la minuciosa revisión de las industrias del petróleo y gas natural que hace el autor, no quiero dejar de mencionar que la seguridad energética no parece ser más que un elemento discursivo, retórico, en la reforma. Baste señalar que, en ausencia de consideraciones de seguridad nacional o de obligación de abastecer el mercado nacional, la reforma tiende a profundizar la integración energética asimétrica y subordinada con los Estados Unidos.

En el tercer capítulo del libro, el autor da una clara muestra de la gran capacidad didáctica con la que nos hemos beneficiado quienes hemos tenido la fortuna de ser sus alumnos. En lo que representa un gran esfuerzo pedagógico, apoyado en tablas y cuadros, Rodríguez Padilla nos “lleva de la mano” por el oscuro bosque que conforman el nuevo régimen fiscal de los hidrocarburos, el Fondo Mexicano del Petróleo y la distribución del ingreso petrolero.

Gracias a este esfuerzo de síntesis y clarificación, aprendemos que existe una gran asimetría fiscal y regulatoria entre asignatarios y contratistas. Por ejemplo, en las asignaciones se pagan los impuestos con base en el volumen de los hidrocarburos extraídos a boca de pozo; mientras que en los contratos, el volumen se mide después que los hidrocarburos han sido acondicionados para su venta, por lo que no incluyen quema, mermas, desperdicios y autoconsumo.

En general, las asimetrías fiscales y regulatorias, se han ido agudizando conforme avanza el proceso de materialización de la primera ronda de licitaciones de áreas exploratorias y de extracción de crudo. En general, se han hecho modificaciones a las bases de licitación y al modelo de contrato, tendientes a fortalecer el clima de certeza y confianza entre el Estado mexicano y sus posibles contratistas. Sin embargo, un cambio introducido en vísperas de efectuarse la adjudicación de contratos correspondientes a la primera convocatoria de la Ronda Uno, linda los terrenos de la concesión innecesaria y solo explicable por el afán de que ninguna licitación quede desierta. La modificación en cuestión señala que, en caso de éxito exploratorio:

“Para la determinación de los Costos Recuperables, los Costos Elegibles contemplados en el Programa Mínimo de Trabajo y en el Incremento del Programa Mínimo serán reconocidos con un valor adicional de 25% el (sic) monto original incluido en los presupuestos y programas de trabajo aprobados por la CNH, (...)”.

¿Por qué habría de reconocerse un premio de 25% por encima del monto aprobado en el presupuesto? Esto es un subsidio que merecería mejores destinos y explicaciones. Por supuesto, una medida similar no está contemplada en el caso de las asignaciones de Petróleos Mexicanos.

Un reto para la actual Legislatura del Congreso de la Unión, es revisar la flamante Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, que con tanto detalle nos explica Víctor Rodríguez Padilla en el libro. No hay que olvidar, que el Congreso debatió la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, en un período en el que los precios de nuestra mezcla de exportación, promediaron algo más de 95 dólares por barril. Durante 2015 el precio promedio estuvo por debajo de la mitad.

Uno de los aspectos del nuevo régimen fiscal de Pemex que debe revisarse a la luz de las condiciones actuales del mercado petrolero, es el límite de deducción. En la reforma del régimen fiscal de Pemex hecha en 2005, se estableció un límite de 6.50 dólares por barril producido, a las deducciones que podía hacer nuestra petrolera. Conforme evolucionó este régimen, se fueron definiendo algunas zonas de extracción que por su complejidad, pudieron contar con límites de deducción más elevados. Sin embargo, la inmensa mayoría de la producción se mantuvo sujeta al límite de 6.50 dólares, llegando a provocar a Pemex, costos fiscales por más de 100,000 millones de pesos en los años previos a 2014, por el incremento en los costos de producción. Ahora bien, en la nueva Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (LISH), en lugar de poner un nuevo límite de deducción, ajustable en el tiempo en función de indicadores que ya existen en el ámbito internacional o de la inflación; se optó por establecer como límite el 12.5% del valor de la producción. A 95 dólares el precio del crudo parecía sensato fijar un límite de deducción que rondara los 12 dólares. El problema es que con los precios actuales y dado que en el artículo segundo transitorio de la LISH se estableció que para 2015, el porcentaje correspondiente es de 10.6%, la deducción posible en ese año será inferior incluso a los 6.50 dólares por barril producido.

Para 2016, el límite de deducción apenas se eleva a 11.075% del valor de la producción. Si consideramos el precio promedio de 50 dólares por barril, con que se construyó el paquete económico para ese año; Pemex solo podría deducir 5.54 dólares por barril producido. Esto significa que el límite de deducción posible para nuestra flamante empresa productiva, será un dólar inferior a los 6.50 dólares que podía deducir desde 2006 y hasta antes de la entrada en vigor de la reforma energética.

En cambio, los contratistas podrían recuperar costos, hasta por 30 dólares por barril (60% del valor de la producción), conforme a las bases de licitación de los contratos adjudicados hasta el momento de redactar estas líneas. En el corto plazo, solo Pemex producirá petróleo; pero un día esta brutal asimetría fiscal podría materializarse. Inevitablemente, una disparidad tan grande de regímenes fiscales, terminará por convertirse en una limitante política para la implementación de la propia reforma energética.

De la misma forma que lo hizo con el sector de hidrocarburos, en el cuarto capítulo de esta obra, Víctor Rodríguez Padilla, desmenuza la reforma en la industria eléctrica y nos da un panorama general de la nueva conformación de los organismos responsables de asegurar las facultades regulatorias del Estado. Con el abandono de la acción exclusiva del Estado en diversos ámbitos del sector, el aseguramiento de una regulación eficiente se vuelve fundamental para el nuevo modelo sectorial.

Con la lectura del quinto capítulo, podremos tener una visión comparativa de las dos empresas productivas del Estado: Pemex y la CFE. El autor nos describe el régimen jurídico de ambas entidades, su objeto, la nueva conformación de sus respectivos órganos de gobierno, sus regímenes propios, sus grados de autonomía y los retos que enfrentan.

Culmina este texto con un capítulo que esboza y, sobre todo, alerta sobre los riesgos que Víctor Rodríguez Padilla visualiza como consecuencia de la reforma energética aprobada entre 2013 y 2014. Lo cierto es que, lo planteado en este último capítulo, también da elementos para evaluar desde una perspectiva integral los efectos de la reforma. Alejado de la visión cortoplacista y efectista, que domina a la hora actual en el discurso oficial, en este apartado final del libro podemos encontrar claves para un futuro análisis en términos de políticas públicas.

Si bien esta obra puede verse en primera instancia, como un análisis crítico y sin concesiones de la reforma energética; lo cierto es que su gran claridad y precisión, permite en una segunda lectura, trazar la hoja de ruta de los cambios dentro de la misma reforma, que podrían permitir por ejemplo, el mantenimiento de las empresas productivas del Estado, como actores dominantes en sus respectivos sectores, petrolero y eléctrico. Tal y como ocurre en países como Noruega, Brasil o Francia. Al final de cuentas, el proceso de implementación de la reforma energética, traerá consigo la construcción de un nuevo modo de regulación del sector, pieza angular a su vez,

del régimen de acumulación en nuestro país. El reto de la nueva dinámica sectorial es volver compatibles un conjunto de decisiones cada vez más descentralizadas, en virtud de la paulatina aparición de nuevos actores y de un cierto “reparto del poder del Estado”. Esto implica la imbricación de la esfera meramente económica, en un espacio de interacción más amplio, determinado tanto por el marco legal, como por la negociación política en torno a una cierta jerarquización de objetivos de la reforma y el mejor método para alcanzarlos.

En la comprensión de estos fenómenos y la mejor forma de orientarlos en un sentido nacional y popular, por fortuna, siempre contaremos con el talento, la lucidez y el compromiso social de mi maestro, Víctor Rodríguez Padilla.

**Fluvio C. Ruiz Alarcón**

# Introducción

El 20 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma a los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>1</sup> El Decreto incluye 20 artículos transitorios con directrices para la elaboración de las leyes secundarias. El 11 de agosto de 2014 se publicaron las leyes secundarias de la reforma energética. Se crearon nueve leyes y se reformaron once más.<sup>2</sup> Menos de tres meses después, el 3 de noviembre, se publicaron los reglamentos respectivos.

Con la aprobación de las leyes secundarias de la reforma energética se consumó la apertura total y completa a la inversión extranjera. El sector quedó desregulado, liberalizado y desnacionalizado. El monopolio público fue reducido sustancialmente. La mayor parte de las actividades se han transformado en mercados abiertos a la competencia.

El Estado conservó la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo y de las empresas públicas Pemex y CFE, así como la red eléctrica y la red troncal de gasoductos.

---

<sup>1</sup>Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. DOF 20/12/2013 (<http://goo.gl/DzwjUy>)

<sup>2</sup>Véase el Anexo A. Las reformas son consultables en <http://goo.gl/0mr7Kh>

El Estado conservó también la exclusividad en cinco actividades: la generación de energía nuclear, la exploración y extracción de hidrocarburos, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional. Esa exclusividad es relativa porque el sector privado podrá realizar cualquiera de esas actividades mediante contratos.

En adelante, firmas privadas podrá buscar, extraer y exportar petróleo y gas natural, transformar los hidrocarburos, exportar e importar combustibles, y comercializar los productos. Se cerró el capítulo nacionalista que inició con la revolución mexicana, y tuvo su apogeo durante la expropiación petrolera de 1938 y la nacionalización de la industria eléctrica en 1960. Los yacimientos siguen siendo de México pero la industria petrolera podrá quedar nuevamente en manos extranjeras. La líneas eléctricas y el despacho de carga seguirá en manos del Estado pero el sector privado podrá realizar cualquier actividad, desde la generación de electricidad hasta la venta al público. El suministro de energía eléctrica dejó de ser un servicio público y el abasto de electricidad ya no está garantizado por el Estado.

¿Cómo caracterizar la reforma? Caracterizar una reforma significa desmenuzarla para entenderla y calificarla con los adjetivos que mejor reflejen su naturaleza, su carácter, su alcance. Es un ejercicio de juicios de valor que busca ser racional y objetivo. Al calificar a la reforma ubicaremos a los ganadores y perdedores, a corto y largo plazo. Vayamos a las cuestiones de forma, sin olvidar que en política la forma es fondo.

Ha sido una reforma hecha sobre las rodillas. La reforma constitucional se construyó prácticamente de la noche a la mañana. Momentos antes de su aprobación en el Senado, el dictamen fue modificado con cambios de fondo negociados de último momento por los coordinadores parlamentarios impulsores de la reforma. Además, no se analizaron ventajas y desventajas, oportunidades y riesgos. No se realizaron planes de contingencia. Se dio un salto al vacío sin red de protección.

Ha sido una reforma rápida, atropellada y violenta. En unas cuantas horas se cambió la Constitución. En menos de ocho meses se cambió un modelo que operó durante más de setenta años. La velocidad y la precipitación es el sello de la reforma, desde su diseño hasta la implementación. Los tiempos han sido acortados al extremo, los últimos ejemplos son la Ronda Cero, las asociaciones de Pemex con otras empresas, los nombramientos de reguladores y consejeros,... todo tiene el signo de la prisa, la premura y hasta el nerviosismo. Al gobierno no le importa dejar cabos sueltos

con tal obtener la mayor cantidad cambios, especialmente aquellos que sean muy difíciles de revertir. Quiere dejar firmados la mayor cantidad de contratos, permisos, autorizaciones, antes de que la oposición pueda hacer algo para impedirlo. Preparó un golpe rápido y contundente para decapitar, enterrar y olvidar el nacionalismo. Y cuando digo que la reforma fue violenta me refiero a la manera con la que el sector nacionalista fue arrollado en el Congreso, sin miramientos, con la soberbia y arrogancia de los que tienen el poder y saben que el otro no puede hacer nada, sin olvidar los cientos de policías que rodearon los edificios legislativos.

Ha sido una reforma que culmina un proceso de apertura. A pesar del fast track legislativo, ilegal y despreocupado, inaudito y vergonzoso, la desnacionalización no se hizo de la noche a la mañana. Es el punto culminante de un proceso iniciado hace más de veinte años. Desde el sexenio de Carlos Salinas, cuando la élite gobernante se decidió por la apertura gradual y progresiva del sector energético bajo la figura de “inversión complementaria”. Siguiendo esa estrategia la apertura sería lenta pero había que cuidar las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica, la gobernabilidad, el ingreso fiscal y la distribución del ingreso favorable al poder económico. La apertura de la generación eléctrica (1992), la privatización de la petroquímica (1996), la liberalización de la industria del gas natural (1995), los Pidiregas (1997), el mercado paralelo de electricidad (1999), los contratos de servicios múltiples (2002), los contratos integrales de servicios (2007), y los contratos integrales de exploración producción (2010) señalaron el camino y crearon un clima favorable para la liberalización total y completa. La reforma de 2013-2014 se inscribe en la continuidad de la apertura, la única diferencia es que dio un gran salto, aunque quizás no el definitivo porque es probable que más adelante vengan la reformas de “segunda generación”. La apertura pudo haber ocurrido años antes, pero las fuerzas conservadoras (PRI-PAN) privilegiaron coyunturalmente la lucha fratricida por el poder (sexenios de Zedillo, Fox y Calderón).

Ha sido una reforma voluntaria y dadivosa con el capital. El gobierno mexicano abrió el sector energético al capital internacional sin mediar negociación alguna, sin pedir nada a cambio, sin existir un clima económico de urgencia ni de crisis en el horizonte. El país no estaba de rodillas frente a los acreedores. Las presiones del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la OMC, la OCDE... eran mucho menos intensas que en el pasado. La reforma energética fue una medida a contracorriente. El auge de las políticas neoliberales y la privatización generalizada que conoció el mundo durante la última década del siglo XX, había quedado atrás.

México abrió el sector energético de par en par, de motu proprio, cuando el mundo se recupera de los estragos ocasionados por los excesos del neoliberalismo.

Algunas voces explican la reforma como parte de un complot internacional para apoderarse de los recursos energéticos de México y de las industrias de la energía. Detrás de la reforma estaría, en primera línea, el gobierno de los Estados Unidos preocupado por la seguridad energética y las compañías petroleras internacionales ansiosas de regresar por sus fueros a un país de generosa geología y poseedor de una de las últimas fronteras del petróleo en el mundo. Compartimos parcialmente ese punto de vista. Ciertamente en la reforma hay elementos geopolíticos pero no son los únicos. En varios países, Venezuela y Bolivia por ejemplo, la apertura del sector energético fue denostada por la injerencia directa de la embajada de los Estados Unidos, en México ni siquiera hizo falta. A mi juicio, la reforma no ha sido impuesta por intereses extranjeros, en todo caso no de manera directa. No ha sido una reforma por sumisión sino por convicción.

Ha sido una reforma cocinada en casa con las ideas y los modelos de la economía neoliberal como ingredientes. La decisión de desestatizar y extranjerizar el sector energético ha sido tomada por una nueva generación de gobernantes, que ha desplazado a políticos educados en una cultura estatista y nacionalista. Ese grupo proviene de círculos de clase alta o clase media alta, con integrantes nacidos mayoritariamente en la década de los años setenta y crecido en un ambiente neoliberal y de globalización. Se compone mayoritariamente de economistas y abogados formados en universidades privadas conservadoras o en universidades estadounidenses, que comparten una concepción de la vida y la sociedad basada en el individualismo y la competencia. El grupo está plenamente convencido de la justeza de las políticas económicas neoliberales y propugna por el fortalecimiento de la economía y del sector energético a través de la eliminación de los controles de precios, la desregulación de los mercados, la eliminación de las barreras al comercio, el acceso irrestricto a los recursos naturales y la eliminación de la participación empresarial del Estado. Cree que el sector privado es más eficaz, eficiente y productivo que el sector público. Las diferencias entre los miembros del grupo son de matiz, por ejemplo sobre la velocidad de aniquilación de la empresa pública. La reforma está cargada de dogmatismos, de ideología, de prejuicios contra lo público y una tremenda animadversión contra CFE y sobre todo contra Pemex, el blanco favorito de las críticas y la denostación.

Ha sido una reforma plagada de intereses, ambición y negocios. Desde hace muchas décadas México había sido objeto de presiones internacionales para

derribar el nacionalismo y abrir el sector energético nuevamente a la inversión extranjera. Las presiones habían sido particularmente agudas durante momentos difíciles, por ejemplo durante las crisis financieras, la renegociación de deudas, la negociación de tratados o incluso durante momentos de debilidad gubernamental (Fox-Calderón). Desde la salida de las compañías petroleras nunca había cesado el cabildeo para preparar su regreso por ejemplo, prometiendo mayores ingresos fiscales, ofreciendo ayuda para sacar la última gota de los campos abandonados o solicitando trabajar en zonas agrestes y difíciles como aguas ultra profundas. A las tradicionales presiones externas se agregaron en los últimos lustros las presiones del capital nacional interesado en ampliar su radio de acción hacia un sector de alta rentabilidad. Grupos empresariales diversos –algunos dirigidos por altos funcionarios públicos de sexenios anteriores–, quieren su parte de mercado o servir de intermediarios de las grandes corporaciones energéticas. No sólo han desarrollado un gran activismo para impulsar la reforma sino también para elaborar su contenido. Algunos artículos de las leyes fueron hechos a modo de los negocios que traían entre manos los negociadores.

Ha sido una reforma oportunista y vengativa. La coalición de fuerzas de derecha aprovechó el momento político. La reforma sólo fue posible por la unión de la derecha y la disgregación de la izquierda. A las corrientes de izquierda les importó más la guerra interna que la defensa unificada del patrimonio nacional y de la electricidad organizada como servicio público. Ni siquiera fueron capaces de llamar a una manifestación conjunta y cada quien por su lado pide una consulta pública. La izquierda acusa a la derecha pero en el fondo es corresponsable del tipo de reforma que se llevó a cabo. La socialdemocracia se creyó cogobierno y firmó el Pacto por México. Alentó a la derecha con la esperanza de ser parte de la negociación, pero cuando fue excluida se dijo traicionada. En el otro extremo, la izquierda autista prefirió concentrar su voluntad y empeño en la formación de un nuevo partido. Gran responsabilidad tiene la izquierda en la desnacionalización.

Para resolver los problemas reales del sector energético, ajenos a los sesgados diagnósticos oficiales, hubiera bastado con cambiar prioridades y mejorar los arreglos institucionales. Sin embargo la élite conservadora renunció a las mejoras funcionales y prefirió realizar un cambio estructural a raja tabla, porque en la cúspide de las prelación estaba la ruptura por la ruptura misma. La alianza EPN/PRI/PAN y los intereses que representa, optó por un salto al vacío sin red de protección con tal de acabar con el monopolio público y destruir el modelo nacionalista. Había que

aprovechar las circunstancias para operar una revancha histórica, un ajuste de cuentas. En ese sentido, la reforma ha sido la respuesta de los conservadores a las reformas nacionalistas derivadas de la revolución mexicana. Los conservadores renegaban de la historia y quería una ruptura histórica. La naturaleza de la reforma es de contra reforma. La reforma energética es uno de los componentes más significativos de la “revolución conservadora”.

Ha sido una reforma poco informada, olvidadiza, ingenua e ilusa. La reforma refleja desconocimiento sobre funcionamiento real de los mercados e industrias energéticas en el mundo (contratos, asociaciones...), pero también de sus técnicas y prácticas, y de sus imbricaciones con los intereses geopolíticos de países poderosos. Los promotores de la reforma se vendaron los ojos con el mito de las mejores prácticas de la industria para no ver las peores prácticas y las consecuencias en América Latina, África, Medio Oriente, Asia y Oceanía, donde se financian guerras, golpes de estado, división de países y policías privadas, donde los recursos naturales son expoliados y las comunidades son objeto de engaños, agresiones y quebrantos por parte de las compañías transnacionales. Los códigos de ética y la responsabilidad social corporativas, fachada moderna para conseguir la “licencia social para operar”, se cumplen, a veces, en los países desarrollados pero casi nunca en los países en desarrollo. Los reformadores no quisieron ver la historia lejana y reciente de la industria petrolera internacional.

Los promotores de la reforma sólo vieron un capitalismo con rostro humano. Adoptaron como premisa que las compañías petroleras internacionales trabajarán atendiendo el interés nacional de México, que actuarán como hermanas de la caridad, que renunciarán a la renta petrolera, que asumirán todos los riesgos y cobrarán casi nada por sus servicios, que no harán trampa con los costos de producción; que pagarán impuestos y no habrá ni evasión ni elusión fiscal; que serán humildes y sumisas frente al Estado; que trabajarán en completa armonía con las comunidades; que no recurrirán a sus embajadas en caso de problemas. Creyeron y creen que el gobierno tendrá todo bajo el control y conseguirá recuperar toda la renta petrolera; que la liberalización del comercio y la inversión sólo traerán beneficios; que no habrá contaminación, ni conflicto social; que México se desarrollará extrayendo y exportando hidrocarburos.

La profusa propaganda oficial desinforma al presentar una reforma maravillosa, color rosa, a partir de la cual habrá energía barata y abundante; bajará el precio de la luz y del gas;

umentará la eficiencia y productividad; ganarán competitividad los productos mexicanos en el mercado internacional y México logrará transitar al mundo desarrollado. Gracias a la reforma, asegura, todo será perfecto, el futuro será brillante, se llegará a la tierra prometida. Crecerá la economía, habrá más empleos y más recursos para gasto social. Habrá becas, educación, salud... los niños serán felices, correrán por la hierba verde y jugarán con barquitos en los arroyos... En fin, la sociedad mexicana será más libre y soberana, más igualitaria y justa. “¡Infórmate compadre! ¡Infórmate!”, recomienda la propaganda oficial.

Pero no ocupemos más tiempo en las cuestiones forma y pasemos a las cuestiones de contenido que son aún más importantes. En esa tesitura es una reforma antipatriótica. Renuncia a uno de los principios fundadores del México moderno: “el petróleo es de los mexicanos y para los mexicanos”. El fin de la reforma fue acabar con el nacionalismo, abolir el vínculo entre petróleo y nación, entre petróleo y soberanía, entre petróleo y emancipación. Su propósito fue erradicar el sentimiento de la Nación hacia su petróleo, hacia esa riqueza nacional incomparable, única, limitada y finita. La reforma impulsa la idea de que el petróleo es como cualquier mercancía, banal e intrascendente, carente de carácter estratégico. La reforma está basada en la premisa del libre acceso a los recursos naturales, que en el caso del petróleo significa, que lo extraiga el que pueda, que se lo lleve el que quiera, que lo aproveche cualquiera, nacional o extranjero, poco importa, el desarrollo vendrá por sí mismo. Dicha premisa deriva una más general: los recursos naturales son de la humanidad no de los países, postulado impulsado por los centros de pensamiento del capitalismo mundial, de ahí que los recursos y reservas, estén donde estén, no deben estar al margen del comercio mundial.

Es una reforma vacía de proyecto nacional independiente. A primera vista se dio un golpe de timón sin brújula en la mano y no se sabe a dónde va México como país. De lo que si hay seguridad es que la reforma borró la frontera norte en materia de energía. La reforma se inscribe en un modelo de desarrollo subordinado y dependiente de los Estados Unidos, coloso regional y mundial. La reforma profundiza la integración con el mercado energético de América del Norte pero no se sabe para qué, ni qué beneficio tendrá para México, ni a corto, ni a largo plazo (el punto ni siquiera fue discutido en el Congreso). En adelante, la seguridad energética de México pasa por la seguridad energética de los Estados Unidos. La ausencia de proyecto nacional independiente también se refleja en el ánimo y voluntad gubernamental de entrar a la “normalidad internacional”, donde dicha normalidad consiste, primero, en dejar el aprovechamiento de las riquezas naturales en manos privadas; segundo en competir contra otros países por atraer inversión extranjera y; tercero, en producir

para el mercado mundial. Con esa decisión la élite gobernante rechazó a construir un camino propio en materia petrolera, renunció a que México construyera su propia senda de desarrollo. La reforma canaliza la idea de que es una equivocación hacer algo distinto a lo que hace la mayoría.

Es una reforma alienante. La reforma alienta la pérdida de personalidad, de identidad, de ideas propias. La reforma canaliza la idea de que las compañías traerán todo lo que se necesita: capital, tecnología, experiencia, por lo que no vale la pena gastar recursos públicos en investigación y desarrollo para cerrar la brecha productiva y tecnológica. En esas circunstancias, el único esfuerzo que valdría la pena realizar consistiría en llamar a los inversionistas, seleccionar bien a los operadores privados, alinear intereses para extraer la mayor cantidad de hidrocarburos en el menor tiempo posible, y estirar la mano para cobrar los impuestos.

Es una reforma anti nacional y anti Estado. La reforma trata igual al capital extranjero que al capital nacional. Empresas extranjeras podrán realizar cualquiera de las actividades que forman parte de las cadenas de valor, mediante contratos, permisos, autorizaciones o libre competencia. Firms extranjeras podrán ser contratadas para vender los hidrocarburos del Estado. El comercializador del Estado podrá ser estadounidense, británico, ruso, chino o malayo, porque consideran que vender crudo es como vender manzanas, ropa o automóviles.

Es una reforma desde el Estado contra el Estado. Gobernante y legislador modificaron el marco jurídico bajo la consigna de “más mercado y menos Estado”. La reforma reduce y transforma el papel del Estado; le quita prerrogativas y decisiones, atribuciones y facultades; le incrementa la carga administrativas y le quita actividades productivas. La reforma induce el desvanecimiento del Estado empresario e impulsa el Estado regulador. La inversión pública se transforma en lo inmediato en complementaria y, a largo plazo, en marginal. El Estado deja de ser un actor activo para convertirse en actor pasivo, en adelante ya no será jugador, será el árbitro de la competencia. Su papel central ya no será empresarial, con inversiones a lo largo de la cadena de valor; ahora su tarea primordial consiste observar lo que hagan los demás y conminarlos a que cumplan el reglamento. El Estado ya no garantiza los servicios públicos, lo que garantizar es una competencia pareja para todos, lo cual es imposible de cumplir. De manera paradójica, la reforma fortaleció muy poco a los reguladores, uno de los pilares básicos del nuevo modelo.

Es una reforma que privatiza de múltiples maneras. Es una reforma para apropiarse de lo colectivo: los espacios, los recursos, los medios de producción, las rentas económicas. La reforma adopta una organización industrial funcional a los negocios particulares. Firmas privadas podrá realizar cualquier actividad incluso las reservadas al Estado mediante contratos, permisos o autorizaciones. Las empresas públicas no se privatizaron, lo que se privatizó fueron las funciones, las responsabilidades, las ganancias y los excedentes. La reforma permite la coexistencia de capital público y privado, en condiciones lamentables para el primero y muy ventajosas para el segundo; a la empresa privada se le permite descremar el mercado, a la empresa pública se le obliga a: i) desarrollarse como prestador de servicios en favor de firmas privadas; ii) realizar las actividades de escasa rentabilidad que el sector privado no quiere desarrollar; iii) asumir los riesgos comerciales y de mercado cuando los privados no quieran asumirlos; iv) realizar los proyectos públicos con capital privado; v) contratar o asociarse con empresas privadas para cumplir su mandato legal; vi) anclar los proyectos privados mediante contratos de largo plazo y compra garantizada. La reforma transforma a las empresas públicas en empresas facilitadoras del lucro privados. Con la reforma, la inversión pública es funcional a los intereses de unos cuantos.

Es una reforma neoliberal y anti empresa pública. La reforma desregula, liberaliza y privatiza el sector. A los bienes y servicios energéticos les retira todo carácter estratégico. Privilegia el economicismo y menosprecia los factores geopolíticos. Hace de los mecanismos de mercado el remedio universal. Toma numerosas medidas contra las empresas públicas, a las cuales considera el enemigo a vencer. No en balde los funcionarios de Pemex y CFE fueron excluidos del diseño y de la negociación de la reforma. Ambas empresas son toleradas y encuentran cabida en el nuevo modelo por razones políticas y por simple pragmatismo. La reforma reduce el tamaño de Pemex (al quitarle la red troncal de gasoductos), y limita su participación en el mercado de gas y petrolíferos. Paralelamente, sustrae de la CFE el Centro Nacional de Energía y divide el resto en una multitud de pequeñas empresas separadas legalmente unas de otras, de tal forma que la nueva “empresa productiva del Estado” quedará reducida a una empresa tenedora de acciones y administradora de contratos, sin posibilidad de actuar realmente como empresa. La reforma no da espacio, ni estuvo en el ánimo de los negociadores, permitir la existencia de empresas públicas dominantes, estrategia de “campeones nacionales” que siguió la Unión Europea cuando liberalizó el mercado de la energía.

Uno de los argumentos más socorrido para justificar la reforma fue que Pemex estaba sólo, que no se daba abasto, que asumía todos los riesgos y, para colmo, que carecía de tecnología, capital, conocimientos, experiencia y capacidad para realizar los proyectos que exigían las nuevas circunstancias geológicas y energéticas. Se requería entonces de un salvamento urgente y decidido, amplio y efectivo. La estrategia de modernización y fortalecimiento consistió, primero, en retirarle a la empresa pública toda exclusividad; segundo, en quitarle la mayor parte de su acervo de recursos petroleros; tercero, en enviarla a toda prisa a luchar en el mercado, dotándola de algunos instrumentos de ataque y defensa, pero no de los mejores para que no resultara demasiado exitosa y; cuarto, en advertirle que sería retirada de la contienda si comenzaba a ganar demasiadas batallas e impedía el crecimiento de sus rivales. ¡Vaya salvamento!

Es una reforma contraía a la sostenibilidad. El desarrollo sostenible consiste en satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades, de acuerdo con la definición adoptada por la Naciones Unidas. Dicho desarrollo exige un avance simultáneo en las dimensiones económica, social y ambiental. La reciente reforma energética en México no es sostenible porque: busca acelerar al máximo la extracción y uso de combustibles fósiles; va en sentido contrario a la lucha contra el cambio climático y el calentamiento global; prohíben a las autoridades municipales y estatales actuar para proteger el ambiente en las zonas petroleras; ignora el uso racional de la energía y la sobriedad energética. De igual modo, es una reforma anti social, ya que la exploración y extracción de hidrocarburos tienen prioridad sobre todas las demás actividades; todos los ciudadanos tienen la obligación de abrir las puertas y dejar pasar a las compañías petroleras; se establece un régimen de servidumbres y derechos de paso, notoriamente favorable a las compañías petroleras. Además, la leyes secundarias consideran que los campesinos, comuneros, pueblos indígenas, pequeños propietarios tienen el mismo poder de negociación que ExxonMobil, Shell, BP, Chevron y otras petroleras multinacionales, lo cual es un despropósito.

La finalidad de este libro consiste en describir y analizar las principales leyes de la reforma energética identificando los factores de riesgo en tema cruciales como el aprovechamiento racional del patrimonio en hidrocarburos, la renta petrolera, los derechos de personas y comunidades, el ambiente, la distribución del ingreso, las empresas públicas y el desarrollo endógeno. El texto se estructura en seis partes. La

---

primera presenta el proceso de reforma; la segunda aborda de manera panorámica los argumentos oficiales y los cambios aprobados por el Congreso; la tercera, analiza la nueva arquitectura institucional de las industrias del petróleo y gas natural; la cuarta, aborda el nuevo régimen fiscal y la distribución de los ingresos petroleros. En los capítulos cinco y seis se analiza, respectivamente, la industria eléctrica y la problemática de las empresas del Estado. En la conclusión se incluyen el significado y los riesgos de la reforma.

El autor agradece el apoyo que recibió por parte de la Cámara de Diputados para la elaboración de esta obra. Mi especial reconocimiento a Sofía Valadez Tapia, que impulsó y coordinó la edición del libro.

**Victor Rodríguez Padilla**  
Coyoacán, Ciudad de México  
Diciembre 2014



# CAPÍTULO 1



## **PROMESA DE BIENESTAR, IMPOSICIÓN DE LA REFORMA Y BLOQUEO A LA CONSULTA POPULAR**

El objeto de este capítulo consiste en presentar los antecedentes inmediatos de la reforma energética 2013-2014. La saga comienza desde el momento que Enrique Peña Nieto se postuló como precandidato del PRI a la Presidencia de la República. La apertura del sector energético a la inversión privada nacional y extranjera fue un tema recurrente antes, durante y después de la campaña electoral. Ya como presidente electo, su equipo de trabajo dialogó con las principales fuerzas políticas del país y llegaron a un acuerdo que, siendo diferente a lo que EPN había planteado en sus discursos previos, se plasmó en el Pacto por México, dejando en claro que cualquier reforma energética que se efectuara debería salvaguardar la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos. Sin embargo, una vez en el cargo, las presiones de las fuerzas conservadoras, los intereses en juego y la voluntad de romper “tabúes” y realizar una reforma “transformacional”, llevaron a Peña Nieto a incumplir su palabra empeñada en el Pacto, enviando al Congreso una iniciativa de reforma a los artículos 25, 27 y 28 de la Carta Magna, cuya intención no era otra que abrir los recursos y reservas de hidrocarburos del país, dismantelar el servicio público de energía eléctrica y privatizar el suministro de combustibles y electricidad. El mantra favorito para justificar el retroceso constitucional no era otro que: “fortalecer y modernizar a Pemex y a la CFE en beneficio del pueblo de México”.

Desde que trascendió la intención privatizadora del gobierno peñista los partidos y corrientes de izquierda exigieron realizar una consulta pública que a la postre fue negada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en concupiscencia con el poder político y económico. Mientras tanto, el gobierno peñista y sus aliados avanzaron con el diseño y aprobación de leyes secundarias de la reforma y la implementación de los cambios aprobados por el Congreso.

### **1.1. PROMESAS DE ENRIQUE PEÑA NIETO**

Como precandidato a la presidencia de la república Enrique Peña Nieto propuso alcanzar un crecimiento vigoroso mediante un decálogo de acciones que conducirían a un “Estado Eficaz”. Entre tales acciones destacaba la de impulsar a México como potencia energética. Ello significaba “evitar aferrarnos a posiciones ideológicas que nos impiden hacer de Pemex la gran palanca de desarrollo del país. Necesitamos una reforma que sin perder la propiedad del Estado sobre los hidrocarburos, triplique la inversión en este sector”. La necesidad de aumentar la productividad y la transparencia en la paraestatal era otro de sus argumentos.

Una de las tareas del “Estado Eficaz”, señalaba Peña, consistía en modificar el modelo de desarrollo para transitar hacia una economía baja en carbono. En sus documentos y discursos de campaña se decía: “es necesario reducir la gran dependencia energética de los combustibles fósiles, principales responsables del calentamiento global, además que por razones económicas es insostenible que el modelo de desarrollo siga dependiendo del petróleo, un recurso no renovable cuya producción en México está en franco descenso”. Para lograr la transición energética de manera eficaz, el precandidato del PRI proponía transformar a Pemex, por un lado, permitiendo mayor participación privada para hacer más eficiente su funcionamiento sin perder la propiedad estatal de la empresa; por otro lado, realizar una reforma fiscal integral que permitiera reducir los recursos que Pemex transfería al gobierno federal; de esa manera la empresa pública podría invertir parte de la renta petrolera en el desarrollo de energías limpias.

Esas dos tareas del Estado Eficaz –impulsar a México como potencia petrolera y transitar hacia una economía baja en carbono– eran incompatibles pero era lo de menos. En aquel entonces comentamos que el cuidado del ambiente no podía estar ausente del discurso electoral porque era un tema que se anidaba fácilmente en el corazón de los ciudadanos, pero pasadas las elecciones, añadíamos, sería

relegado a un segundo plano y el negocio petrolero tendría la más alta prioridad por los intereses que estaban en juego.<sup>3</sup>

Otro detalle que llamaba la atención del discurso del precandidato era el galanteo con los sectores nacionalistas pero también con inversionistas y empresarios. A los primeros les prometía mantener la propiedad de los hidrocarburos, candado esencial e inamovible que se impuso en 2008 como línea infranqueable en la negociación de la reforma, y que había sido denostado por los círculos financieros por impedir la apertura y liberalización total de la industria petrolera. A los segundos les ofrecía abrir Pemex y toda la industria petrolera, pero evitaba comprometerse a cambiar la Constitución, condición sine qua non para dar viabilidad a su promesa. Concluíamos que no se podía servir a dos amos a la vez, a menos que se pretendiera engañar a unos, a otros o a todos.

Al proponer una nueva reforma energética Enrique Peña Nieto dejaba en claro que la reforma de 2008 había fracasado en términos de inversión, eficiencia y transparencia, con respecto a su visión personal y al proyecto de país que impulsaba. Peña no desconocía que la reforma de 2008 separó formalmente a Pemex de la industria petrolera, y que esta última fue sometida a una reorganización industrial e institucional para aumentar el protagonismo del sector privado. Esa reforma le dio a Pemex un nuevo gobierno corporativo y mayor margen de maniobra administrativo y financiero, pero a cambio le quitó la exclusividad en casi todo. Retuvo el monopolio jurídico pero perdió la exclusividad operativa. El sector privado fue habilitado para realizar casi cualquier actividad petrolera mediante contratos o permisos. La exclusividad de Pemex se limitó a la asignación de los contratos, las ventas de primera mano y la bandera de las estaciones de servicio. Las nuevas disposiciones administrativas de contratación se utilizaron para dejar en manos de empresas privadas, algunas extranjeras, campos petroleros en el norte y sureste del país, mediante Contratos de Servicios Integrados y Contratos Integrales de Exploración y Producción, que le permitían a Pemex retener la propiedad de los hidrocarburos pero al contratista recuperar una parte del valor de la producción. Una nueva reforma energética sin cambio constitucional harían más claro y explícito lo ya previsto o permitido en la legislación secundaria, pero nada más. El

---

<sup>3</sup>Véase: Víctor Rodríguez Padilla, “La paradoja energética de Enrique Peña Nieto”, Energía Hoy, enero 2012.

proyecto de Peña Nieto sólo era viable cambiando la Constitución, pero no podía reconocerlo abiertamente y menos a la mitad de la campaña. Hablar con la verdad pondría en riesgo el triunfo electoral. Por esa razón evadía sistemáticamente entrar en los detalles de su propuesta.

Durante un viaje a Canadá en noviembre de 2012 y ya como presidente electo Enrique Peña Nieto señaló:

*“He postulado públicamente la necesidad y conveniencia que México tiene de abrimos o de procurar la participación del sector privado en el ámbito energético, que esto no signifique privatizar la empresa que es de todos los mexicanos... Es claro que si queremos aprovechar el potencial energético que México tiene, será necesario el desarrollo de más infraestructura y más inversión para la exploración y explotación de este importante recurso, y eventualmente, para la refinación... Esperar que esto ocurra sólo con la inversión de Pemex, sería posponer las soluciones y los beneficios que los mexicanos esperan de la explotación energética”*.<sup>4</sup>

Peña agregó que ya contemplaba enviar al Congreso una iniciativa de ley para ampliar la inversión privada en el sector energético.

*“Estaré postulando una iniciativa, llegado el momento, previo el trabajo de acuerdo y consenso con las distintas fuerzas políticas de mi país, que permita un cambio legal para lograr, que sin privatizar, y quiero enfatizar, sin privatizar, la empresa que es de todos los mexicanos, haga posible la participación mayor del sector privado en el desarrollo de la infraestructura para detonar el potencial energético de nuestro país”*.

## 1.2. PACTO POR MÉXICO<sup>5</sup>

Pocos días después, el 2 de diciembre de 2012, se dio a conocer el Pacto por México entre Enrique Peña Nieto y los dirigentes de los principales partidos

<sup>4</sup>Véase: <http://reforma.vlex.com.mx/vid/descarta-eqn-buscar-privatizacion-pemex-408660378>

<sup>5</sup>Esta parte se basa fundamentalmente en un trabajo previo del autor aparecido en la revista Energía Hoy en enero de 2013.

políticos.<sup>6</sup> Mediante ese acuerdo político los firmantes se comprometieron a superar sus diferencias e impulsar iniciativas y reformas para el progreso del país. Esa actitud cooperativa, señalaba el documento, surgía de una constatación y una triple necesidad. Por un lado, ningún partido tenía la fuerza para imponer su visión y su programa, de ahí que ninguna reforma sustantiva saldría adelante sin un acuerdo político previo. Por otro lado, era patente la necesidad de poner fin a la pugna y cerrazón de las fuerzas políticas que se obstaculizan unas a otras y no dejan avanzar; también se requería tomar medidas preventivas para sortear con éxito la crisis económica mundial de 2008 y sus secuelas, así como someter a los poderes fácticos que desatendían el interés nacional, obstaculizan las funciones del Estado y sus instituciones, y frenaban el desarrollo del país.

El Pacto tenía tres ejes rectores: el primero era el fortalecimiento del Estado; el segundo era la democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales; el tercero era la participación de los ciudadanos en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los acuerdos específicos estaban agrupados en cinco planos: sociedad de derechos y libertades; crecimiento económico, empleo y competitividad; seguridad y justicia; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y; gobernabilidad democrática.

El capítulo económico comprendía una reforma hacendaria, reformas sectoriales así como estrategias de desarrollo sustentable y desarrollo regional. La meta era incrementar la inversión pública y privada hasta alcanzar más del 25% del PIB y crecer por arriba del 5%. La luz que guiaría las iniciativas y reformas sería la convicción de que la economía debía estar constituida por mercados competitivos. Los firmantes expresaban su fe en la competencia, porque “permite la generación de productos y servicios de mejor calidad a menores precios, lo que incentiva el crecimiento de la economía, ayuda a reducir la desigualdad y la pobreza, y detona procesos de innovación que fomentan el dinamismo económico, social y cultural de las naciones”. El Pacto proponía una política de Estado basada en un arreglo institucional que dotaría de fuerza y permanencia a la competencia económica.

---

<sup>6</sup>Gustavo Madero Muñoz (PAN), Cristina Díaz Salazar (PRI) y Jesús Zambrano Grijalva (PRD).

En materia de energía se planteaba realizar una reforma que convierta al sector energético en uno de los más poderosos motores del crecimiento. Las Partes acordaron que la propiedad y el control de los hidrocarburos seguirán en manos del Estado. “En todos los casos, la Nación recibirá la totalidad de la producción de hidrocarburos”. En contrapartida, convinieron realizar una reforma, primero, para ampliar la capacidad de ejecución en exploración y producción con la finalidad de maximizar la renta petrolera para el Estado mexicano y, segundo, para crear un entorno de competencia en los procesos económicos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos, sin privatizar las instalaciones de Pemex. Paralelamente se fortalecería el sistema regulatorio dotando a la Comisión Nacional de Hidrocarburos de nuevas facultades. En ese contexto de apertura y competencia Pemex dejaría de ser un organismo público para transformarse en “empresa pública de carácter productivo”; seguiría siendo propiedad del Estado pero con capacidad de competir, hasta convertirse en una empresa de clase mundial; para ello contaría con nuevas reglas de gobierno corporativo y de transparencia; también se convertiría en motor de promoción de una cadena de proveedores nacionales, y en eje central de la lucha contra el cambio climático mediante el desarrollo de energías renovables y el ahorro de energía.

Por lo que respecta al desarrollo sustentable, el Pacto planteaba un nuevo compromiso ambiental que reemplazaría estilos de vida depredadores; para lograrlo proponía tres estrategias: transitar hacia una economía baja en carbono, mediante el remplazo de combustibles fósiles por fuentes renovables, replantearía el manejo hídrico y mejoraría la gestión de residuos.

La reforma hacendaria sería la pieza clave para cumplir los compromisos de inversión pública para detonar el crecimiento. Además de elevar la eficiencia en la recaudación y el gasto público, el Pacto preveía la revisión integral de la política de subsidios para establecer un sistema eficaz, transparente y progresivo. Las Partes se comprometían a realizar la reforma energética durante el primer semestre de 2013. Las transformaciones en Pemex y en el sistema de subsidios quedaría condicionadas a la reforma hacendaria. Todos los cambios se llevarían a cabo en la legislación secundaria.

La lectura del Pacto por México nos permitió concluir en aquel momento, que el paquete de iniciativas que llegaría al Congreso buscaría aplicar, ampliar o mejorar lo convenido en la reforma energética de 2008, en otras palabras, que la apertura del sector energético seguiría siendo gradual y progresiva, como venía ocurriendo

desde el sexenio salinista. El acuerdo tenía como cimiento la ideología de mercado. Las acciones propuestas se agrupaban en tres direcciones complementarias: crear mercados en las áreas donde aún no los había, vigorizar la competencia en donde éstos ya existían, y mejorar el sistema regulatorio con reglas más efectivas, nuevas instituciones y reguladores más fuertes. El fortalecimiento del Estado no se refería a sus capacidades productivas. El compromiso consistía en fortalecer el sistema de regulación económica, incluida la capacidad de romper monopolios y sancionar comportamientos obstaculizadores de la competencia. Detrás de la “democratización económica” estaba el *laissez faire* y el *laissez passer*, pero sujeto a las reglas dictadas por el Estado para corregir fallas de mercado. Las áreas constitucionalmente reservadas a la Nación no escapaban a esa voluntad y acuerdo político de competencia. El enfoque de mercado se extendía al terreno social y al cuidado del ambiente.

La negociación había implicado ceder en algunas áreas para ganar en otras. Para las fuerzas conservadoras, el costo de haber firmado un acuerdo con la cúpula del PRD era grande, por el compromiso de que no habría cambios constitucionales. Peña Nieto prefería ganar en otros terrenos y dividir a la izquierda en lugar de aplastarla en el Congreso.<sup>7</sup> Quedaba cancelada entonces la posibilidad de otorgar concesiones y contratos de producción compartida.<sup>8</sup> En las primeras versiones del Pacto se permitían dichos contratos pero se excluyeron cuando los líderes del PRD se negaron a firmar en esas condiciones.

El incremento en la capacidad de ejecución de Pemex —que en lo concreto significaría ceder las operaciones a otras compañías petroleras—, se realizaría mediante las modalidades contractuales surgidas de la reforma energética de 2008. Pemex ya las estaba utilizando en el sureste y el norte del país y se aprestaba a utilizarlas para desarrollar Chicontepec, aguas profundas y shale gas pero se detuvo por el cambio de administración federal. Enrique Peña sólo daría continuidad a lo que ya venía realizando Felipe Calderón. La maximización de la renta petrolera prevista en el Pacto no sería producto de un esfuerzo de reducción de costos, sino el resultado de un aumento importante de la producción. Entre los firmantes del Pacto no había

---

<sup>7</sup>Con el tiempo se vio que esa conclusión era incorrecta porque Peña Nieto sí arrasó y humilló a los legisladores nacionalistas en el Congreso.

<sup>8</sup>La realidad fue distinta. Un año después durante la reforma constitucional, Peña Nieto logró imponer los contratos de producción compartida y otras modalidades de riesgo.

voluntad política para adoptar una estrategia conservacionista, que frenara el ritmo de explotación petrolera para prolongar la disponibilidad de petróleo y gas natural a largo plazo, sobre todo por tratarse de recursos naturales no renovables.

La reforma de 2008 le permitió al sector privado refinar petróleo, procesar gas, así como almacenar, transportar y distribuir derivados de hidrocarburos y petroquímicos básicos, mediante contratos de servicio. Sin embargo, no se estableció claramente la posibilidad de tener infraestructura privada en áreas reservadas a la nación, quedó implícito que el sector privado podría utilizar su propia infraestructura. Pemex lo había interpretado de esa manera y se disponía a contratar el servicio de transporte de etano utilizando un etano ducto privado. En ese entonces pensábamos que la reforma eliminará esa zona borrosa de la ley y permitirá explícitamente los “productores independientes de gasolina”, así como la existencia de refinerías, ductos, tanques y terminales de propiedad privada o en asociación con Pemex.

El Pacto establecía la propiedad y control público de los hidrocarburos pero no de los productos derivados. Como la ley vigente en ese entonces ya preveía la competencia a partir de las ventas de primera mano, concluimos que la reforma formalizaría la creación de un mercado mayorista de productos refinados. La reforma de 2008 no había contemplado la libre importación y exportación, libertad que no tenía sentido si no se liberan los precios al consumidor final. La libertad de comercio y la racionalización de los subsidios, previstas en el Pacto, permitirían tener todas las piezas reunidas para crear un mercado mayorista. Lo que no cuadraba era la ausencia de la Comisión Reguladora de Energía en las acciones de fortalecimiento institucional. Como el Pacto renunciaba a privatizar las instalaciones de Pemex la competencia se desarrollaría en dos niveles: en el mercado y por el mercado. La libre importación de crudo para abastecer refinerías privadas completaría el cuadro. Lo anterior no excluía la formalización de un sistema de precios preferentes en los insumos petroquímicos.

Concluíamos que mediante el Pacto, Pemex se mantendría como columna vertebral de la industria, garante de la seguridad energética, pero “ancla” de los proyectos privados en infraestructura. La entrada de más compañías petroleras y la apertura de las actividades aguas abajo implicaría una disminución de su función productiva, parcialmente compensada por su internacionalización y diversificación energética. La función nacional tomaría mayor relevancia pero no como vector de desarrollo social, sino como propulsor de los industriales e inversionistas nacionales.

La realidad fue distinta. Meses más tarde Peña Nieto rompió el Pacto para llevar a cabo su verdadero proyecto: liberalizar, desnacionalizar y privatizar el sector energético, así como reducir a Pemex y a CFE a su mínima expresión,

### 1.3. PROPUESTA DEL PRD

La propuesta del PRD fue presentada por el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano el 14 de enero de 2013.<sup>9</sup> Contemplaba modificaciones en nueve ordenamientos jurídicos. El mensaje central era claro: Pemex debía seguir manteniendo la conducción central y la dirección estratégica de la industria petrolera, con la finalidad de garantizar la seguridad energética de las próximas generaciones, de manera suficiente, continua, económica, diversificada y de alta calidad, con pleno respeto del medio ambiente, impulsando además el desarrollo sustentable y la transición energética a fuentes alternas a los combustibles fósiles. La propuesta se sustentaba en ocho ejes estratégicos, tres referidos a Pemex (margen de maniobra y carga tributaria), dos dedicados al fortalecimiento institucional (Sener, CHN y fondo petrolero) y el resto a temas transversales (precio, tarifas, subsidios, medio ambiente, investigación y desarrollo tecnológico).

#### *Régimen fiscal de Pemex*

La desgravación fiscal era una pieza clave en la propuesta perredista por la necesidad de financiar una agresiva política de inversión no sólo en exploración, producción y transformación industrial, sino también en mantenimiento, comercialización, distribución, transporte, almacenamiento, investigación, desarrollo tecnológico e internacionalización.

La autosuficiencia en petrolíferos y petroquímicos era una meta obligatoria. Pemex no había podido cumplir satisfactoriamente con su objeto por diversas razones pero sin duda por falta de inversión, originada a su vez por la pesada carga fiscal que desangraba al organismo. Ese régimen desdibujaba a Pemex como abastecedor de energéticos y transformaba a la empresa en caja recaudadora y variable de ajuste de las finanzas públicas, según dispusiera la Secretaría de Hacienda. La carga fiscal de Pemex era superior al 60 por ciento de los ingresos de Pemex y cercana al 70% de las ventas de Pemex Exploración y Producción. La viabilidad económica, financiera y operativa de Pemex pasaba necesariamente por un cambio en el régimen fiscal.

---

<sup>9</sup>Véase: <http://goo.gl/FnuqJS>

*Autonomía presupuestal de Pemex*

La reforma energética de 2008 había conseguido para Pemex mayor autonomía en el manejo de su presupuesto. Sin embargo, no había logrado ejercerla plenamente debido a la intromisión destructiva de la Secretaría de Hacienda, que interpretaba abusivamente el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para limitar la inversión de la paraestatal en dos puntos porcentuales del PIB. De ahí la propuesta perredista de sacar del presupuesto público a Pemex para lograr el objetivo de creación de valor, en beneficio de la sociedad mexicana, con responsabilidad ambiental, manteniendo el control y la conducción de la industria y procurando fortalecer la soberanía energética, entre otros propósitos tal y como lo establecía el artículo 7 de la Ley de Petróleos Mexicanos.

*Autonomía de gestión*

La organización de Pemex en cuatro subsidiarias había aumentado de manera innecesaria los gastos de administración y complicado la operación sin resultados positivos. De igual modo, había impedido una planeación integral y limitado la inversión en refinación, petroquímica, almacenamiento y distribución. Esa situación justificaba para el PRD el restablecimiento de Pemex como una industria plenamente integrada, que evitara la multiplicación de funciones y aprovechara las economías de escala y el poder de negociación para elevar la eficiencia, la seguridad industrial y el cuidado del ambiente. Para conseguirlo no se requerían se requería cambiar ninguna ley sino sólo aprovechar el marco jurídico vigente, argumentaba el partido del sol azteca. La reintegración en un solo Pemex garantizaría mayor eficiencia y eficacia en la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno corporativo. Lo que sí tendrían que ampliarse serían las facultades de transparencia y rendición de cuentas para evitar abusos y actos de corrupción. La autonomía de gestión permitiría adecuar la organización, la plantilla laboral, los salarios, los incentivos, para responder mejor a la realidad cambiante del entorno.

*Fortalecer a la Secretaría de Energía y a la Comisión Nacional de Hidrocarburos*

La arquitectura institucional del sector de hidrocarburos tenía que fortalecerse para asegurar una política energética de largo plazo, promotora del desarrollo económico bajo las premisas de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Para lograr lo anterior el PRD proponía, por un lado, redefinir los procesos de planeación de la Estrategia Nacional de Energía, así como los mecanismos de aprobación, aplicación y evaluación; por otro lado, convertir a la CNH en un organismo público descentralizado, con mayor presupuesto, y facultades para regular y supervisar con

el propósito de mejorar el aprovechamiento los yacimientos de hidrocarburos y la seguridad industrial, así como obtener información confiable sobre la operación de la paraestatal. El documento asuraba que no eras posible lograr el fortalecimiento de Pemex sin el fortalecimiento de la CNH.

#### *Tarifas, precios y subsidios para un acceso equitativo a la energía*

Se insistía en la necesidad de ordenar el sistema de precios y tarifas para reflejar no sólo el costo real de la energía y el funcionamiento del sistema de suministro, sino también los impactos ambientales y el compromiso de México con la lucha contra el cambio climático y el calentamiento global. El sistema propuesto por el PRD propiciaría la racionalidad y el uso eficiente de la energía por parte de los consumidores y usuarios. En complemento, los subsidios serían focalizados para beneficiar a los que realmente tenían necesidad de ellos.

#### *Fondo de estabilización de ingresos petroleros*

La propuesta del PRD consistía en transformar el fondo en un organismo financiero. Se argumentaba que en los últimos años Hacienda había utilizado más de 40 mil millones de dólares de dicho fondo, sobre todo para complementar el gasto corriente del gobierno federal. Ese comportamiento irracional de la autoridad hacendaria debía ser corregido porque los hidrocarburos eran recursos no renovables cuyo aprovechamiento no debía ser dilapidado. De ahí la propuesta de quitarle a la Secretaría de Hacienda potestad sobre ese fondo para transferirlo a un organismo financiero específico sin conflicto de intereses, con la finalidad de acumular una parte sustantiva de los ingresos petroleros para invertir en proyectos de largo plazo seguros y rentables. También se proponía vincular los rendimientos con la educación y la investigación científica y tecnológica. Ese propósito no era incompatible con la construcción de un instrumento que contribuyera a la estabilidad del presupuesto federal ante cambios repentinos en los precios internacionales del petróleo.

#### *Impulsar la investigación y desarrollo tecnológico*

El PRD argumentaba que tal impulso no sería posible sin institucionalizar una visión tecnológica de mediano y largo plazos que identificara las grandes áreas estratégicas que Pemex debía desarrollar. La innovación debía sustentar el desarrollo y la competitividad de Pemex, tanto como garantizar el abatimiento del rezago tecnológico. El impulso propuesto en I&D tecnológico también exigía la creación de redes nacionales e internacionales a partir de los centros de investigación nacional y

del Instituto Mexicano del Petróleo, aprovechando los fondos de apoyo establecidos en la ley. De igual modo, se proponía cambiar la relación institucional de Pemex con el IMP para que este último se convirtiera en el “brazo tecnológico” de la empresa. Una estrategia de formación de cuadros técnicos especializados completaba la propuesta.

### *Transición energética, cuidado del medio ambiente y desarrollo sustentable*

La transición energética requería, a decir del PRD, no sólo la sustitución de energía fósiles por energías limpias y una elevación de la eficiencia, sino también una transformación organizativa, regulatoria, jurídica e institucional. Es por ello que proponía que Pemex se convierta en rector y ejecutor directo de ese proceso transicional mediante la ampliación de su objeto. En el mismo tenor, el cuidado del medio ambiente debía implicar no sólo la búsqueda de las mejores prácticas para minimizar la depredación del mismo, sino también la adopción de una óptica en la que la relación armónica de Pemex con su entorno fuera el objetivo fundamental. Además, Pemex debía ser factor activo para lograr mayor bienestar a través de una adecuada inserción de sus actividades y su personal en las comunidades, la preservación del tejido social, el fortalecimiento de la economía local, la creación de instituciones de educación y en todo lo que contribuyera al desarrollo sustentable y la responsabilidad social.

## **1.4. EL PRI APRUEBA MÁS INVERSIÓN PRIVADA EN PEMEX, PEÑA CELEBRA<sup>10</sup>**

Durante la XXI Asamblea plenaria del PRI, en marzo de 2013, se modificaron los documentos básicos de ese partido para abrir la puerta a mayor inversión privada en Pemex.<sup>11</sup> El líder de ese partido, César Camacho, aseguró que la modificación de los documentos básicos rompió con “ataduras que se convirtieron en atavismos”, en clara alusión al nacionalismo dándole a la reforma energética privatizadora el carácter de urgente: “Compartimos la urgencia de una reforma energética para el desarrollo,

---

<sup>10</sup>“Celebra EPN quitar al PRI ‘dogmas’ y candados ‘obsoletos’ “, Aristegui Noticias, 03.03.2013. (<http://goo.gl/gCKqoc>)

<sup>11</sup>Esa modificación de documentos también posibilitó el IVA en alimentos y medicinas, así como las candidaturas independientes.

manteniendo la rectoría del Estado, modernizando el sector para aprovechar todo su potencial, y garantizando que la explotación de nuestros recursos naturales beneficie a todos”, expresó. Enrique Peña Nieto cerró el evento con un discurso donde celebró la modificación a los estatutos en temas económicos y de energía para dejar atrás “dogmas” y “candados obsoletos”.

### 1.5. INICIATIVA DEL PAN

El 18 de julio de 2013 el PAN presentó en su sede de la Ciudad de México su propuesta de reforma energética.<sup>12</sup> Durante el evento el presidente nacional de ese partido, Gustavo Madero, expuso que la propiedad de los hidrocarburos seguirá siendo de la nación y Pemex continuaría como una empresa propiedad del Estado mexicano, pero competiría con empresas privadas y asociaciones público/privadas en exploración, producción, transportación, refinación y petroquímica, mediante esquemas de concesión. Aseguró que el modelo de la industria petrolera mexicana estaba agotado, que era un modelo inviable e insostenible, que necesita una reforma de fondo para que volviera a ser productivo. “Una reforma energética de gran calado es la única que puede permitir superar deficiencias y debilidades y convertirlas en oportunidades de crecimiento, desarrollo y competitividad”, expresó.

La propuesta panista se estructuró alrededor de siete grandes ejes:

- Mantener que la propiedad de los hidrocarburos naturales es de la nación y no del operador, es decir, que la renta petrolera es de todos los mexicanos y el Estado debe encontrar mecanismos para maximizarla.
- Mantener a Pemex como una empresa propiedad del Estado Mexicano. Se excluye su privatización pero se prevé su fortalecimiento. Se establecerá un plan para solucionar el problema de pasivo laboral y la autonomía de gestión.
- Abrir a la industria petrolera a la competencia mediante régimen de concesiones para exploración y producción de hidrocarburos en donde participarán Pemex, empresas privadas y público-privadas. El régimen de concesiones sería operado por Sener.

---

<sup>12</sup>Véase: <https://www.pan.org.mx/blog/presenta-pan-propuesta-de-reforma-energetica/>

- Abrir a la competencia la refinación, la petroquímica, el transporte la distribución y el almacenamiento de hidrocarburos y todos sus derivados.
- Establecer un ente regulador de actividades de exploración y producción de hidrocarburos en un mercado competitivo.
- Promover el desarrollo de proveedores nacionales por parte de Pemex y todas las instituciones del sector
- Establecer como objetivo central la sustentabilidad.

En los medios de comunicación, Gustavo Madero detalló que los lineamientos para Pemex se aplicarían también a la CFE: nuevos operadores nacionales y extranjeros podrían encargarse de la generación, transmisión y comercialización de electricidad; además, el subsidio generalizado sería remplazado por subsidios focalizados. El PAN también proponía autonomía para la CNH y la CRE y la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para administrar la renta petrolera. Además, en el consejo de administración de Pemex no habría participación del sindicato. Acompañando a su propuesta, Acción Nacional llamaba a los legisladores de otros partidos a dejar “tabúes y prejuicios” para aprobar esa iniciativa rechazando que fuera privatizadora.

Tras conocer la iniciativa privatizadora del PAN, el PRD urgió al gobierno federal a presentar su propuesta para que el tema fuera llevado a una consulta pública,<sup>13</sup> y advirtió que si el PRI y el PAN se aliaban para aprobar reformas constitucionales y meter a la iniciativa privada en Pemex, será el límite del PRD en el Pacto por México. El 25 de julio la dirigencia nacional del PRD y su fracción en la Cámara de Diputados anunciaron una consulta pública en las 32 entidades del país, a efectuarse en dos partes, el 25 de agosto y el 1 de septiembre.<sup>14</sup>

El 4 de septiembre se dieron a conocer los resultados preliminares con 70% de las casillas y una participación de 600 mil ciudadanos: el 80 por ciento expresó su desacuerdo en permitir inversión privada en la explotación y transformación del petróleo y gas en México; el 85 por ciento se manifestó en favor de que Petróleos Mexicanos fuera el responsable de la construcción de refinerías; y el 91 por ciento apoyó que los excedentes de la renta petrolera fueran utilizados exclusivamente en inversión pública.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup>“Zambrano: a otro tonto con ese cuento”, Excélsior 21.07.2013 (<http://goo.gl/fRjwXj>)

<sup>14</sup>Véase: <http://aleidaalavez.com.mx/anuncia-prd-consulta-nacional-por-reforma-energetica/>

<sup>15</sup>“Consulta ciudadana demuestra el rotundo no a que se aplique el IVA a medicinas y alimentos”, La Jornada 04.09.2013 (<http://goo.gl/Cjc6aK>)

## 1.6. INICIATIVA DEL EJECUTIVO

El 17 junio de 2013, el presidente Peña Nieto anunció en Londres, en ocasión de una reunión del G-8, que los integrantes del Pacto por México estaban evaluando si la reforma energética modificaría la Constitución o sólo la legislación secundaria.<sup>16</sup> Sin embargo, en entrevista con Paul Rathbone, del Financial Times, aseguró que se necesitaban cambios constitucionales para dar certidumbre a los inversionistas privados.<sup>17</sup> En entrevista con Bloomberg el presidente reveló que estaba negociando el apoyo para “romper el monopolio del Estado en la exploración y producción de gas y crudo para acelerar el crecimiento económico de México”.<sup>18</sup> Durante la conferencia el mandatario insistió en que la industria petrolera y Pemex seguirían siendo de los mexicanos.

Semanas más tarde, el 12 de agosto, Peña Nieto presentó en Los Pinos la iniciativa que enviaría al Congreso. Proponía modificar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución para abrir a la iniciativa privada la industria petrolera y la industria eléctrica, utilizando como justificación la figura y los textos del general Lázaro Cárdenas. Y, como de costumbre, aseguró que ni Pemex ni CFE eran objeto de venta o privatización. Además señaló: “Con la reforma que propongo, el petróleo y los demás hidrocarburos continuarán como patrimonio exclusivo de la Nación. Los mexicanos seguiremos siendo los dueños de la renta petrolera...”

Las reacciones no se hicieron esperar. Destaca en particular la del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas. Durante su participación en los foros convocados por el Senado de la República, el del 23 de septiembre, expresó que las reformas constitucionales propuestas por el Ejecutivo eran contrarias al interés nacional y que las supuestas bondades de la reforma propuesta –menores precios tarifas, más reservas, producción y empleos, menos contaminación y más crecimiento– sonaban a cuentas alegres y en el mejor de los casos a buenos deseos, pues no se incluían cifras que los sustentaran, ni un estudio del desenvolvimiento de la industria petrolera internacional, ni menos la definición de una política petrolera integral que requiriera

---

<sup>16</sup>Carlos Fazio, “Cronología abreviada de la imposición y la entrega VII, La Jornada 17.04.2014 (<http://www.jornada.unam.mx/2014/02/17/opinion/027a1pol>)

<sup>17</sup>Véase: <http://goo.gl/vO053h>.

<sup>18</sup>“Reforma de energía se presentará en septiembre: EPN”, Aristegui Noticias, 18.06.2013 (<http://goo.gl/7JOz6m>)

de los montos de producción e inversión que se fijaba el ejecutivo federal para 2018 y al 2025. Recordó que en 2004 se extrajeron casi 3.5 millones de barriles diarios (el máximo histórico) y no se generó ni mayores empleos formales ni crecimiento extraordinario de la economía.

Cárdenas puntualizó que el cambio en el artículo 28 constitucional que proponía Peña Nieto cancelaría la condición de áreas estratégicas a los hidrocarburos y a la electricidad, lo cual abriría la posibilidad de que el Estado fuera totalmente desplazado de esos sectores e incluso estaría autorizado para deshacerse de todos los activos de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad. En otras palabras, “al no ser ya estratégicos los sectores de los hidrocarburos y de la electricidad, los órganos que los manejan, hoy Pemex y CFE, podrían, de acuerdo con la Constitución modificada, dejar de ser de propiedad gubernamental. Pemex y CFE, todo lo que posean, podría ser vendido, privatizado”.

Subrayó que de aprobarse la iniciativa el Estado perdería la exclusividad en el manejo de las áreas estratégicas de la industria petrolera (exploración y explotación, manejo y cuidado de las reservas, transformación industrial, refinación y petroquímica), así como en los servicios complementarios de almacenamiento y transporte. Y lo mismo sucedería en la industria eléctrica. Otra consecuencia muy grave de cancelar la condición de estratégicos a los sectores petrolero y eléctrico, añadió, sería que quedarían sujetos a las estipulaciones del Acuerdo de libre comercio de América del Norte, el TLC, del que se encontraban hasta este momento excluidos. Y agregó:

*Por más que en el medio oficial ahora no se hable de la modificación del 28, la iniciativa deja ver con claridad meridiana la intención de desplazar a Petróleos Mexicanos de toda la cadena productiva del petróleo, substituyendo a este organismo, al que hasta ahora el Estado ha encomendado de manera exclusiva la conducción de la industria petrolera, por particulares. Esto es, se está ante la gravísima perspectiva de que las compañías expropiadas en 1938, ahora con otros nombres, vuelvan a ser las que decidan cómo se manejen y sean las principales beneficiarias de la explotación de los yacimientos de hidrocarburos mexicanos. La iniciativa del gobierno para reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución, es una iniciativa privatizadora, dígase lo que se diga.*

Para mayor claridad, el Ingeniero hizo hincapié en que más allá de la intención privatizadora de ceder mercados nacionales a productores y prestadores de servicios principalmente extranjeros (por ser los que tenían más disponibilidad de capital), resultaba absurdo pensar que los sectores petrolero y eléctrico no se consideraran estratégicos, esto es, importantes, fundamentales o especiales, y que se les diera el mismo tratamiento que a la confección de ropa de lujo o a la elaboración de golosinas chatarra. Terminó señalando que la iniciativa de ley de ingresos sobre hidrocarburos que estaba proponiendo el Ejecutivo no pondría fin a la tutela que ejercía la Secretaría de Hacienda sobre Pemex, pues no consideraba conceder a este organismo público autonomía presupuestal, demanda básica respecto a una nueva forma de estructurar y de tratar a Pemex.

Como era de esperarse el PRI cerró filas en torno a la reforma energética del presidente Enrique Peña Nieto.<sup>19</sup> En un evento realizado el 19 de agosto de 2013 en la sede nacional de ese partido, la Comisión Política Permanente emitió un pronunciamiento que asentó el apoyo total y absoluto a la iniciativa del Ejecutivo federal, la cual se apegaba estrictamente a los principios ideológicos y programáticos aprobados en la 21 Asamblea Nacional de ese partido. Durante la reunión –que congregó a la dirigencia nacional del PRI, a 19 gobernadores, a los coordinadores parlamentarios, a legisladores federales y locales y a líderes de ese partido en los estados– la propuesta de reforma energética de Peña Nieto fue calificada de “patriótica, indispensable, vanguardista y muy priísta”. César Camacho Quiroz, presidente nacional del PRI advirtió que aprobar la reforma energética de Peña Nieto “es abrir la puerta del futuro, un futuro mejor, un futuro para todos, un futuro para México, vamos por ella, vamos a conseguirla”. Y agregó

*“Es preciso reformar la Constitución que no puede ser objeto de veneración jurídica, sino instrumento eficaz al servicio de los mexicanos... Ustedes –los priístas– posibilitarán el gran cambio, un cambio de un régimen de restricciones constitucionales a uno de libertades ejercidas con responsabilidad para que el Estado mexicano, con responsabilidad histórica, pueda aprovechar los hidrocarburos preservando su propiedad”<sup>20</sup>*

<sup>19</sup>“Asume el PRI defensa de reforma energética peñista”, La Jornada, 19.08.2013 (<http://goo.gl/cvgCU1>)

<sup>20</sup>“El PRI acuerda apoyo total a reforma energética de Peña”, Crónica, 18.08.2013 (<http://goo.gl/H0z6hY>)

Manlio Fabio Beltrones, Coordinador de los diputados del PRI, insistió en que se debía dejar atrás el modelo que durante décadas se aplicó en México, en el cual la energía era para recaudar, y pasar a uno que fuera factor de competitividad y crecimiento económico. A su vez, el Coordinador de los senadores del PRI, Emilio Gamboa, señaló: “Que quede claro que el presidente Peña Nieto no quiere la privatización y el PRI no lo aceptaría. ¡Pemex y CFE no se venden ni se privatizan!....Mienten y quieren engañar al pueblo quienes con un discurso engañoso desean confundir a la gente, pues el país mantendrá la rectoría energética”.

### 1.7. NEGOCIACIONES CON EL PAN

El 6 de noviembre The Wall Street Journal reveló que el gobierno de Peña Nieto y el Partido Acción Nacional negociaban secretamente una reforma “más ambiciosa”.<sup>21</sup> El periódico estadounidense reportaba que altos funcionarios públicos y miembros destacados del Partido Acción Nacional se encontraban en negociaciones avanzadas para sellar un acuerdo que le permitiría a México compartir la producción proveniente de yacimientos de shale gas y petróleo crudo en aguas profundas. La nueva propuesta contemplaba el uso de diversos tipos de contrato (ganancia compartida, producción compartida, licencias y servicios). El diario de negocios puntualizaba que de aprobarse la reforma empresas privadas, por primera vez desde la expropiación petrolera de 1938, podrían explorar y producir hidrocarburos por su cuenta y bajo su propio riesgo, al amparo de un contrato otorgado por el Estado mexicano.

Por su parte, el canal informativo Bloomberg señaló que Peña Nieto, el PRI y el PAN habían llegado a un “acuerdo preliminar” para otorgarles a las compañías más control sobre los nuevos campos petroleros y pagarles con los hidrocarburos extraídos. “Peña Nieto está buscando acabar con 78 años de monopolio del estado en la explotación petrolera para atraer inversiones de compañías como Exxon Mobil Corp”, señalaba Bloomberg.<sup>22</sup> Eran las primeras señales de lo que ocurriría semanas más tarde. Durante una entrevista realizada el 31 de octubre Emilio Lozoya, Director de Pemex, al corriente de las negociaciones y preocupado por los intereses de la industria, había advertido: “Si el proyecto de Ley que el Congreso decida es un poco más agresivo en términos de estructuras legales, más allá de los beneficios o

---

<sup>21</sup>“EPN y PAN negocian mayor apertura a IP en reforma energética: WSJ”, Aristegui Noticias, 06.11.2013 (<http://goo.gl/td5Qs7>)

<sup>22</sup>“Hay un “acuerdo preliminar” EPN-PAN para dar licencias a petroleras y pagarles con crudo: Bloomberg”, Aristegui Noticias, 06.11.2013 (<http://goo.gl/eauy1H>)

de reparto de la producción o las licencias, estamos listos para eso... Lo que hemos estado abogando como el único operador en el país es que la legislación otorgue seguridad jurídica a largo plazo para los inversionistas".

### **1.8. PRIVATIZACIÓN Y DESNACIONALIZACIÓN EN MINUTOS<sup>23</sup>**

La reforma constitucional convenida entre el presidente Enrique Peña Nieto y los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional se aprobó en un proceso *fast track* en diciembre de 2013. Durante meses altos funcionarios públicos y líderes de esos partidos habían trabajado al margen del Congreso, de espaldas a la sociedad, en un dictamen que sería dado a conocer hasta el último minuto para ser aprobado como mero trámite por senadores y diputados pasivos y domesticados, que claudicaron de sus facultades legislativas. Legisladores de ambos partidos, a los que se sumaron los del Verde Ecologista de México, desmentían que se legislaba al vapor. La realidad era muy distinta: el dictamen de 295 páginas se dio a conocer el sábado 7 de diciembre, se discutió en comisiones el domingo, se aprobó al día siguiente. El miércoles 11 el Pleno aprobó el dictamen con modificaciones que remachaban aún más la privatización. Ese mismo día, al filo de la media noche, la minuta proveniente del Senado fue aprobada en lo general por la Cámara de Diputados en un proceso aún más rápido, turbulento y grotesco.

El Senado estaba protegido por altas vallas y cientos de policías resguardaban el recinto parlamentario. Si lo que se estaba aprobando hubiera servido para salvaguardar el interés nacional, para sacar al país de la pobreza y del subdesarrollo, y para sentar las bases de un México equitativo y justo, no hubiera habido necesidad de muros, policías, tanquetas y perros entrenados para agredir. Miles de opositores mantenían el cerco. La consigna que obedecían los legisladores alineados con el gobierno federal era clara: aprobar a toda velocidad y a cualquier precio la reforma de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución antes del 15 de diciembre, día en el que concluía el periodo ordinario de sesiones, una prisa totalmente injustificada. La derecha rechazó tajante la propuesta del Partido de la Revolución Democrática y del Partido del Trabajo, de pasar el debate para el primer periodo ordinario de sesiones de 2014 y llamar a una consulta pública sobre el contenido de la reforma.

---

<sup>23</sup>Este apartado retoma el artículo publicado por el autor en la revista Energía Hoy de enero de 2014.

El debate fue un monólogo. Se dejó a los legisladores de izquierda ejercer su derecho a ser escuchados pero no fueron atendidos, no se cambió una coma del dictamen; los senadores que hablaron a favor tuvieron que aguar la rabieta testimonial de los partidos de izquierda, incluyendo los epítetos de mentiroso y contumaz endilgados a Enrique Peña Nieto por no cumplir su palabra, las citas al escritor José Saramago y los insultos que les espetó la Senadora Laida Sansores:

*“Ustedes quieren privatizar y están con este ánimo de los tiempos nuevos; pues privaticen los sueños, la ley, la justicia, pero si quieren que realmente haya privatización a fondo, vayan y privaticen a la puta madre que los parió. Y eso sería lo mejor que hicieran porque al menos esa es suya. Esta Patria no les pertenece, no se la merecen”.*

Algunos se indignaron, otros se rieron, otros ni se inmutaron. La venganza reaccionaria vendría después. La decisión estaba tomada: dijera lo que dijera, hiciera lo que hiciera, la izquierda sería arrasada, por más que expusiera argumentos válidos y contundentes. PRI, PAN y PVEM ejercerían su mayoría de manera aplastante, sin miramiento; sería una mayoría antidemocrática, ciega, sorda y muda a toda objeción de la minoría. No habría negociación sino imposición, avasallamiento, golpe de fuerza, una versión moderna de golpe de Estado contra los principios fundacionales del país. El petróleo y la electricidad serían dejados en manos de compañías extranjeras, no por existencia de una crisis o de problemas irresolubles dentro del ámbito estatal, sino por presión de intereses económicos locales y sobre todo externos. Al PAN poco le importó los llamados a la cordura de Diego Fernández de Ceballos, el “Jefe Diego”, durante mucho tiempo líder máximo del partido, que en la recta final llamó a frenar el ánimo entreguista y el descuido del interés nacional. Pocos le hicieron caso.

Y cuando algunos legisladores de la mayoría decidieron intervenir para responder a los de izquierda, lo hicieron para rasgarse las vestiduras y negar la privatización, algunos tuvieron el descaro y la sinvergüenza de asegurar que no había privatización porque el dictamen no contenía esa palabra; otros se contentaron con repetir mecánicamente la propaganda del gobierno federal, cayendo en patéticas contradicciones como las siguientes: i) el petróleo en el subsuelo es de los mexicanos pero como ahí no tiene valor hay que traer a las compañías extranjeras para que lo saque y lo conviertan en dinero; ii) la Nación tendrá a su cargo exclusivo la exploración y extracción de petróleo, pero las compañías extranjeras podrán realizar dichas actividades

y quedarse con todos los hidrocarburos que resulten; iii) el petróleo y el gas son de los mexicanos pero las empresas extranjeras podrán ser dueñas de pozos, campos, oleoductos, boyas de exportación, refinerías, centros procesadores de gas, poliductos, gasoductos, terminales de importación y distribución, estaciones de servicio y centros petroquímicos; iv) la Nación tendrá el control del sistema eléctrico nacional pero no estará obligada ni a generar ni a suministrar electricidad y; v) la Nación tendrá a su cargo exclusivo la planeación, el despacho, la transmisión y la distribución de electricidad, pero todas esas actividades podrán ser realizadas por empresas extranjeras.

El cinismo, las burlas y las provocaciones de los senadores de la derecha acabaron exasperando a los senadores de izquierda, impotentes ante la aplanadora que se les venía encima. El martes en la noche las bancadas del PRD y el PT tomaron la tribuna algunos minutos para instalar mantas y carteles que decían: “No a la privatización de Pemex y CFE” y “Quien empieza comprando la presidencia termina vendiendo la Patria”. Del debate muy poco trascendió en los medios de comunicación por el cerrojo informativo aplicado en connivencia con el Gobierno federal. La mayoría de los medios daban cuenta de los acontecimientos pero ocultando los argumentos de la izquierda y, como siempre, reprobando todas las medidas de resistencia. El Canal del Congreso transmitió los debates, sin cortes ni censura, pero sólo en la televisión de paga, por su lastimosa ausencia de la televisión abierta.

Para la discusión en el pleno, los presidentes de las tres comisiones dictaminadoras modificaron el dictamen mediante un adendum convenido entre ellos. Varios artículos transitorios se modificaron para excluir al sindicato petrolero del Consejo de Administración de Pemex y obligar al gobierno federal a utilizar los contratos de servicio, utilidad compartida, producción compartida, recompra de crudo, licencias (concesiones) y cualquier otra modalidad aplicable en la industria petrolera. En los primeros minutos del miércoles el Senado aprobó la reforma en lo general con 95 votos a favor y 30 en contra, incluyendo los votos de Javier Corral y Ernesto Ruffo, legisladores panistas que no se dejaron llevar por la irresponsabilidad, y con valor y dignidad antepusieron su patriotismo a los intereses económicos y posturas políticas de su partido.

El proceso en la Cámara de Diputados fue aún más rápido, ríspido y atropellado. El recinto parlamentario fue aislado y tomado bajo resguardo por elementos del Estado Mayor Presidencial y miles de policías, incluyendo contingentes traídos del

Estado de México. Hubo enfrentamientos y gases lacrimógenos. Hacia el mediodía, legisladores del PRD, PT y Movimiento Ciudadano ocuparon la tribuna del salón de plenos como muestra del rechazo a la imposición de la reforma; desplegaron una manta con palabras del presidente Lázaro Cárdenas: “quien entrega los recursos naturales nacionales a extranjeros es traidor a la Patria” y cerraron el recinto. Fue inútil. En un edificio alterno se dispensaron todos los trámites legislativos, la minuta proveniente del Senado se pasó directamente a votación y sin discusión se aprobó alrededor de las once de la noche con 353 votos a favor y 134 en contra. El golpe estaba consumado. Al calor de los acontecimientos la derecha no encontró nada mejor que gritar México, México, México... en la más monumental de las incongruencias; el gozo de haber aniquilado a la minoría no les permitía darse cuenta del horrendo crimen que habían cometido contra la Nación. La izquierda replicaba con gritos de traidores, traidores, traidores... hasta que las voces se extinguieron.<sup>24</sup>

Bastaron unas cuantas horas para desnacionalizar el petróleo y la electricidad. El síndrome de Malinche sigue haciendo de las suyas. Se entregó nuevamente la grandeza nacional. Se nos quedó el maleficio de brindar al extranjero nuestra fe nuestra cultura, nuestro pan nuestro dinero, dice la canción popular de Gabino Palomares. Lo peor es que esta vez ni siquiera hubo intercambio. En el pasado cambiamos oro por cuentas de vidrios y dimos nuestras riquezas por espejos con brillos. Hoy se entregó todo sin pedir nada a cambio. Peor aún, el gobierno federal pagará a las compañías extranjeras para que saque el petróleo, se lo lleven y dejen unos cuantos centavos en la mesa.

---

<sup>24</sup>Para el lunes 16 de diciembre, en un tiempo record de apenas tres días, 16 de los 31 congresos locales habían ratificado la reforma protegidos por policías. “Con la aprobación en Yucatán, Tamaulipas, Puebla y San Luis Potosí, la Reforma Energética logró el aval de 17 congresos estatales para obtener su declaratoria de constitucionalidad por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el próximo miércoles. Las legislaturas de estos cuatro estados se sumaron a las de Chiapas, Querétaro, Veracruz, Estado de México, Hidalgo, Durango, Baja California Sur, Campeche, Sonora, Coahuila, Jalisco, Nayarit y Quintana Roo. De esta manera, la reforma constitucional en materia energética instauró un récord en lograr los votos suficientes para considerarse constitucional, pues requirió únicamente de 57 horas 25 minutos desde que salió del Congreso de la Unión hasta que obtuvo los votos de 17 legislaturas”, Excelsior 16.12.2013( <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/16/934013>)

**RECHAZO A LA CONTRAREFORMA**

**Cuahtémoc Cárdenas**

El Ejecutivo y las mayorías del Congreso han asestado un fuerte golpe a la nación y al pueblo mexicano al aprobar las reformas a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. Se consuma así la entrega del subsuelo a intereses ajenos y contrarios a los de México y la mayoría de los mexicanos y con ello se afianza la subordinación de nuestro país a los intereses que dominan la economía y la política de los Estados Unidos.

La apertura a la cesión del subsuelo y sus recursos culmina el proceso que hace depender nuestras finanzas, los principales aparatos productivos, la política internacional y la interna, de los intereses dominantes del país vecino, que además ha incluido a México en la jurisdicción de su comando militar del hemisferio norte de nuestro continente y lo considera territorio de su primer círculo de defensa.

Nunca, a lo largo de nuestra historia independiente, el país había visto tan desmanteladas las defensas de su soberanía y autodeterminación. Nunca se había tenido un gobierno tan proclive a la desnacionalización económica y al sometimiento de su voluntad política y nunca mayorías parlamentarias tan doblegadas y sumisas.

Las motivaciones de quienes convinieron en realizar y han dirigido la instrumentación de la cesión del subsuelo y afianzado así la dependencia de nuestro país, son verdaderamente miserables: tener acceso a jugosos negocios, a recibir substanciosas comisiones, y el aplauso y el elogio internacional y nacional de los grandes beneficiarios de este crimen contra la nación. En este acto no ha habido ni ingenuos ni inocentes. A los peones de la ejecución, de los que muchos, aún en contra de su convicción íntima, no se atrevieron a desafiar al poder, algunas migajas les tocarán, que vendrán, piénsese lo que se piense, tarde o temprano, acompañadas del desprecio público.

Pero lo importante ahora es recordar que ante la adversidad, después de las derrotas, el pueblo mexicano ha sabido recuperar el camino y rescatar el rumbo de la nación. Las luchas del pueblo mexicano por su emancipación y sus derechos han sido largas. Esos ejemplos nos hacen ver que el desánimo no cabe, sino que la decisión de lucha se refuerza.

En la actualidad, las fuerzas patrióticas se encuentran dispersas y desorganizadas, pero existe una clara conciencia colectiva que la unidad y la organización son indispensables para superar esta situación. La historia nos enseña que el pueblo ha triunfado cuando ha sabido organizarse en torno a un objetivo fundamental, que hoy no es otro que revertir las reformas que ha impuesto el entreguismo en el campo de la energía, dejando las diferencias y otras causas, frente a ésta menores, para otros momentos. Y hoy nos encontramos, justamente, en el inicio de un esfuerzo de unidad que habrá de ampliarse a otras fuerzas, a otras organizaciones, a miles de ciudadanos que en lo individual, por todo el país, coinciden con esta causa patriótica.

Veamos serenamente qué vías nos abre la acción estrictamente judicial para echar abajo estas contrarreformas. El texto vigente del artículo 35 constitucional nos abre la posibilidad de demandar se convoque a una consulta popular que conduzca a la revocación de estas medidas. La reacción entreguista trata de desalentar nuestra lucha y confundir a la opinión pública señalando que no es posible la revocación de las contrarreformas constitucionales, y pretende, con la iniciativa de ley reglamentaria de la consulta popular que está aún pendiente de discusión y aprobación en el Congreso, introducir en ella obstáculos que efectivamente lo impidan.

Hemos cumplido ya con el requisito que marca el artículo 35 constitucional para que se convoque la consulta. Se han depositado en el Senado más de 1 700 000 firmas de ciudadanos inscritos en la lista de electores que así lo piden y cumpliremos en tiempo y forma con todas las demás condiciones para que la consulta se lleve a cabo. Que a nadie le quepa duda de ello.

De aquí al primer domingo de julio del 2015 estaremos en campaña para llamar al voto que eche abajo estas contrarreformas y ese día el voto ciudadano decidirá y mostrará el masivo rechazo a la entrega del subsuelo y sus recursos, del petróleo, el gas natural y la electricidad, y el rechazo a quienes ven por sí, pero nunca verán por México y los mexicanos.

17 de diciembre de 2013 (<http://goo.gl/oe06uz>)

Pero no es el fin de la historia. La izquierda seguirá denunciando el robo de todos los tiempos, el peor atraco a la Nación desde la época de Antonio López de Santa Anna. Seguirá luchando con todos los medios legales a su alcance para echar abajo esa trágica y ominosa entrega del patrimonio nacional. La reforma energética impuesta por las fuerzas conservadoras no es un paso adelante sino varios pasos hacia atrás en el desarrollo independiente y soberano. Es una reforma que lejos de modernizar, regresa al país a la condición de colonia. Los gobernantes y legisladores que diseñaron, promovieron y aprobaron esa reforma tendrán en la historia el lugar que se merecen. Las prisas y el exceso de entreguismo pusieron en riesgo el resultado. Que se cuiden las transnacionales de firmar algún contrato. Tarde o temprano el pueblo revertirá esa lesiva y despótica reforma

## 1.9. CONSULTA POPULAR CONCLUCADA

Durante el acto realizado en el Monumento a la Revolución para presentar la propuesta de reforma energética del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas convocó a reunir un millón 630 mil firmas de electores para demandar la realización de una consulta pública sobre la vigencia de los artículos 27 y 28 constitucionales. Tal consulta estaba prevista en el artículo 35 de la Carta Magna.<sup>25</sup> En el evento advirtió sobre

<sup>25</sup>La Constitución establece en su artículo 35 que son derechos del ciudadano:

...

“VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: a) El Presidente de la República; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley. Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

la amenaza entreguista y neoliberal, en referencia a los cambios constitucionales propuestos por Enrique Peña Nieto en materia de energía y convocó a los ciudadanos a organizarse para echar para atrás las reformas si se diera la desgracia de que en ese periodo legislativo fueran aprobadas.<sup>26</sup>

El 3 de diciembre de 2013 el presidente nacional del PRD, Jesús Zambrano, entregó al presidente de la Mesa Directiva del Senado una lista con un millón 672 mil 242 firmas solicitando una consulta pública sobre la reforma energética.<sup>27</sup> De acuerdo con lo establecido en la ley, era necesario, primero, reunir el apoyo de al menos 2% del electorado para realizar una consulta ciudadana (lo que equivalía a cerca de 1 millón 600,000 personas) y, segundo, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación examinara si se cumplían los requisitos legales y si era el caso diera el visto bueno para que el ejercicio fuera celebrado.

Al poco tiempo, el 15 de diciembre el PRD inició una nueva campaña para reunir un millón de firmas adicionales a las ya entregadas para promover una consulta pública, durante la cual se le preguntaría a la sociedad mexicana si deseaba o no la derogación de la reforma energética cuya aprobación por parte del Congreso de la Unión parecía inminente. Una vez que se hubiera reunido el número suficiente de firmas, la solicitud se presentaría ante la Cámara de Diputados o Senadores, que por ley debía turnarla a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para que determinara si la pregunta promovida se encontraba dentro del marco constitucional. El 10 de abril de 2014 André Manuel López Obrador entregó al Senado de la República un aviso de intención para llevar a cabo una consulta popular en materia de energía.<sup>28</sup> El presidente del Consejo Nacional del Movimiento Regeneración Nacional aseguró que se recolectarían 2 millones de firmas. Añadió que millones de mexicanos aspiran, desean y quieren que se les pregunte: ¿si están de acuerdo o no en que se otorguen contratos y concesiones a particulares nacionales o extranjeros en materia del petróleo? Explicó que deben ser los mexicanos quienes decidan, de manera libre, en forma democrática. Aseguró que el Movimiento Regeneración Nacional no aceptaba la privatización del petróleo, ni la industria eléctrica, tampoco

---

<sup>26</sup>“Gobierno entreguista”, La Jornada, 20.08.2013 (<http://goo.gl/7Ji7cy>).

<sup>27</sup>“PRD presenta 1 millón 672 mil firmas contra la reforma energética”, Aristegui Noticias 03.12.2013 (<http://goo.gl/RDdOWF>)

<sup>28</sup>Véase: <http://goo.gl/pcUQh5>

la privatización de la petroquímica, ni el gas. “Consideramos que sería más que un error histórico, sería algo similar a la tragedia del siglo 19 cuando por un dictador Antonio López de Santa Anna perdimos más de la mitad de nuestro territorio”. Hizo hincapié que si se entrega el sector energético es como desangrar a México, y si se aspira a que haya en el país un verdadero Estado de Derecho, sobretodo que haya democracia, lo mínimo que se tiene que hacer es pedir al pueblo de México su opinión sobre el tema energético.<sup>29</sup>

El 4 de septiembre de 2014 la dirigencia nacional del PRD y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano entregaron a la presidencia de la Cámara de Diputados 2 millones 356 mil 664 firmas de ciudadanos que respaldaban la consulta popular destinada a revertir las reformas constitucional y sus leyes reglamentarias en materia energética. Las 80 cajas selladas serían enviadas al Instituto Nacional Electoral (INE), donde las firmas serán cotejadas con el padrón electoral y posteriormente seguirá el proceso en la SCJN. La pregunta para la consulta era si el ciudadano quería o no que se mantuviera la vigencia de las reformas constitucionales que el Congreso les había hecho a los artículos 25, 27 y 28 en materia de energía.

Seis días más tarde, el 10 de septiembre, los dirigentes del Movimiento de Regeneración Nacional hicieron lo propio, llevando 2 millones 712,285 firmas al Senado de la República para formalizar su petición de consulta ciudadana sobre la reforma energética y de esa manera y se respetara el derecho de los mexicanos a ser consultados establecido en el artículo 35 constitucional. En el acto de entrega de firmas Andrés Manuel López Obrador expresó:

*“Que sean los mexicanos los que decidan, que no haya una imposición, que se practique la democracia. Si se impone la reforma energética, si se niega*

---

<sup>29</sup> Por qué se pedían dos consultas distintas? Porque las corrientes de izquierda no habían logrado ponerse de acuerdo para luchar de manera unificada contra la apertura y privatización del sector energético. Dentro del movimiento de resistencia contra la reforma destacaban dos grupos: por un lado, el encabezado por la dirigencia nacional del PRD y Cuauhtémoc Cárdenas y, por otro lado, el Movimiento de Regeneración Nacional liderado por Andrés Manuel López Obrador. Los llamados e intentos de unificación fracasaron. La brecha insalvable entre los dos grupos quedó de manifiesto en los primeros días de 2014, cuando Martí Batres, presidente de Comité Ejecutivo de Morena “pintó su raya” y rechazó la invitación para unificar esfuerzos, ya que no le perdonaba al PRD haber participado en el Pacto por México. Batres añadió que Morena realizaría acciones por su cuenta en contra de las llamadas reformas estructurales como acudir ante la Procuraduría General de la República para denunciar a Enrique Peña Nieto por traición a la Patria. Véase: “Seguidores de AMLO ‘pintan su raya’ con PRD y Cuauhtémoc Cárdenas”, Origen, 30.01.2014 (<http://goo.gl/E4Ddso>).

*el derecho de los mexicanos a participar en esta consulta para decidir sobre un tema fundamental, se estaría dando un golpe de Estado, estaríamos sin legitimidad”.*

Para Morena la pregunta debía ser si el ciudadano estaba de acuerdo o no en que se otorgaran contratos o concesiones a particulares nacionales o extranjeros en materia de petróleo, gas, refinación, petroquímica, y en la industria eléctrica nacional.

Unos días antes de que la SCJN abordara el tema de la consulta ciudadana, el 28 de octubre, se filtró en la prensa los dictámenes elaborados por las Ministras Olga Sánchez Cordero y Margarita Luna Ramos,<sup>30</sup> donde se recomendaba rechazar las propuestas de los partidos políticos Morena y PRD, apoyándose en el argumento de que el Estado obtendrá ingresos por la asignación de contratos a particulares para la exploración o extracción de hidrocarburos, lo cual estaría en contradicción con la prohibición de llevar a cabo consultas populares, sobre cuestiones relacionadas con los ingresos y gastos del Estado.

La respuesta de Cuauhtémoc Cárdenas apareció al día siguiente en el mismo diario.<sup>31</sup> El Ingeniero advirtió que si los dictámenes no analizaban la constitucionalidad de las preguntas que proponían los solicitantes de las consultas, se mostraría ligereza y superficialidad por parte de las redactoras, pero también incumplimiento de la obligación de analizar la constitucionalidad de tales preguntas, “o lo que sería muy grave, ignorancia, o más grave todavía, de actuar por consigna o para quedar bien políticamente con quienes se oponen a que estos temas sean sometidos a consulta popular, dando matiz partidario a un asunto que debiera ser analizado y resuelto con estricto apego a derecho y a los textos legales correspondientes”.

*En un caso, se está pidiendo se haga la pregunta si se está o no de acuerdo con las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia de energía y desde ningún punto de vista se plantea consultar sobre ingresos o gastos del Estado, ni que por cualquier razón se modifique el régimen fiscal (pagos correspondientes a impuestos, derechos, aprovechamientos, etc.) que*

---

<sup>30</sup>La Jornada, 28 de octubre de 2014.

<sup>31</sup>Cuauhtémoc Cárdenas, “Rechazo a la consulta popular, adiós a la Corte”, La Jornada 29.10.2014 (<http://www.jornada.unam.mx/2014/10/29/opinion/019a1pol>).

## CAMPAÑA POR LA CONSULTA POPULAR, EL RESCATE DEL PETRÓLEO Y LA SOBERANÍA

**A la Suprema Corte de Justicia de la Nación,  
Al pueblo de México:**

Son ya más de tres décadas de políticas neoliberales, entreguistas y socialmente excluyentes, que han devastado al país y desmantelado instituciones fundamentales del Estado, concentrando la riqueza de manera desmedida en pocas manos, acrecentando la desocupación, la pobreza, la desigualdad, la injusticia y la dependencia.

En los últimos meses, un alud de iniciativas de reformas recibió la aprobación del Congreso, que culminó con la de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales en materia energética. No hubo mandato alguno para estas reformas, dado que nunca formaron parte de la plataforma electoral de ningún candidato y fueron en cambio abordadas con premura legislativa sorprendente, quedando así carentes de legitimidad política y popular. Su aprobación no respondió a la visión de la mayoría del pueblo y mucho menos a la defensa de sus intereses. Ocurre en un momento en que la sociedad está acorralada por la violencia y se atropellan distintas formas de organización y manifestación. Así lo demuestran, dramática y cruelmente, acontecimientos recientes, entre los que destaca la indignante represión contra los estudiantes normalistas de Ayotzinapa y la evidente incapacidad del Estado en su conjunto para atender y resolver un problema tan grave como este.

Desde que se anunció la reforma energética por parte del Ejecutivo, sectores democráticos de la nación nos planteamos, apoyados en la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución, la necesidad que una consulta popular fuera convocada. Los ciudadanos tenemos el derecho a ser consultados, dicen la Constitución y la ley. Los Poderes del Estado tienen la obligación de consultar y escuchar a todos los ciudadanos sobre asuntos de trascendencia nacional, como es el caso de la reforma energética.

La consulta que se demanda para que los mexicanos nos manifestemos respecto a las reformas de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, resulta procedente porque la economía nacional gira en alta proporción en torno al petróleo y los hidrocarburos, porque repercute en todo el territorio nacional e impacta al conjunto de la población. Nuestra petición se inscribe plenamente en los lineamientos de la Constitución y de la Ley Federal de Consulta Popular y para que sea convocada se han cumplido con amplitud los requisitos legales. Varios millones de firmas que respaldan la celebración de esta consulta fueron revisadas por el Congreso y el Instituto Federal Electoral. Hoy el dictamen del INE, validando que se ha cumplido con los requisitos de ley, se encuentra en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual debe pronunciarse sobre la viabilidad de nuestro requerimiento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye el resguardo último de nuestra institucionalidad. Invitamos respetuosamente a sus Ministros a valorar nuestros argumentos y a reconocer la trascendencia y constitucionalidad de la consulta, para que la ciudadanía pueda expresarse democráticamente sobre un tema crucial para la vida del país, que está atravesando momentos sumamente difíciles. Abrir las puertas a una amplia participación ciudadana, contribuirá al fortalecimiento de la sociedad y de las instituciones.

El proceso para revertir las reformas constitucionales en materia energética está iniciado y ello significa la búsqueda de un camino distinto para un desarrollo nacional incluyente, socialmente justo, con crecimiento real de la economía, distribución equitativa de la riqueza, en paz y con un ejercicio pleno de la soberanía. Llamamos a los ciudadanos de convicción patriótica, progresista y democrática, a los miembros de organizaciones sociales y políticas afines con esta iniciativa, a sumarse a la campaña por la consulta popular, plural y amplia,

Que impulse la celebración de la consulta popular sobre la reforma energética, con la mayor participación ciudadana, informada y consciente, el próximo 7 de junio del 2015.

Que promueva y defienda nuestro derecho a ser escuchados y a la participación democrática de la ciudadanía en todas aquellas circunstancias y decisiones que le afecten.

Que se plantee realizar un esfuerzo permanente a favor de una política energética soberana, que estimule el crecimiento de la economía, la industrialización y el bienestar social.

Invitamos a suscribir y adherirse a esta propuesta

Fuente: [http://www.ccardenass.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=250:campana-por-la-consulta-popular-el-rescate-del-petroleo-y-la-soberania&catid=35:pronunciamientos&Itemid=56](http://www.ccardenass.org/index.php?option=com_content&view=article&id=250:campana-por-la-consulta-popular-el-rescate-del-petroleo-y-la-soberania&catid=35:pronunciamientos&Itemid=56)

*rige la exploración y/o explotación de hidrocarburos, las lleve a cabo quien las lleve a cabo, ni, por otra parte, en ninguna disposición está establecido que por la exploración y/o explotación de hidrocarburos, sus costos de ejecución y el régimen fiscal a considerar, sean diferentes para particulares, para Petróleos Mexicanos o para empresas productivas del Estado (a menos que las Ministras demuestren lo contrario).*

*Si la Corte resolviera aprobando los dictámenes sobre consulta popular en materia energética como señala la información periodística de referencia, las Ministras que han formulado los dictámenes en particular, y los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su conjunto como individuos y como cuerpo colegiado, perderían todo crédito ante la nación misma y todo derecho a seguir ocupando los puestos que ocupan en el Poder Judicial de la nación. De suceder lo indeseable, habría que decir adiós a esta Corte y sus ministros.*

El 30 de octubre la SCJN declaró inconstitucionales las preguntas de las consultas populares promovidas por el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y el Partido de la Revolución Democrática para que la ciudadanía se manifestara en relación a la reforma energética.<sup>32</sup> La primera pregunta que analizó la corte fue la de Morena: “¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?”. Posteriormente y en un proceso distinto la corte analizó la pregunta del PRD: “¿Está de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?”. En ambos casos los Ministros consideraron, por mayoría de votos, que el objeto de la consulta es contrario a lo establecido en el artículo 35, fracción VIII, apartado 3o., de la máxima ley del país, en el sentido de que no podrán ser objeto de consulta popular los temas relacionados con los ingresos y gastos del Estado.<sup>33</sup> Con ese mismo argumento la Corte había rechazado el día anterior la consulta que proponía el PAN con el propósito de revisar el monto del salario mínimo.

---

<sup>32</sup>“Acata corte mandato constitucional; declara inconstitucionales las preguntas de las consultas populares relacionadas con la llamada reforma energética”, SCJN, comunicado de prensa No. 193/2014, 30 de octubre de 2014 (<http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=2965>)

<sup>33</sup>Véase: [https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver\\_taquigraficas/30102014PO.pdf](https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/30102014PO.pdf)

José Ramón Cossío fue el único Ministro que votó en contra de esa resolución. En su voto particular considero que “la Suprema Corte tiene que desarrollar el mecanismo de democracia semidirecta, porque éste –la consulta popular– es el ejercicio de un derecho político con rango y características de derecho humano, debiendo buscarse siempre el “cómo sí” se logra hacer efectivo el acceso a la consulta, y no realizar interpretaciones que la imposibiliten”.

Con respecto al análisis de la constitucionalidad de una consulta, que verifica que ésta última no tenga alguna de las características e implicaciones mencionadas en el artículo 35 de la Carta Magna, Ministro Cossío Díaz aclaró:

*Al respecto y teniendo presente que el alcance de las materias excluidas debe ser entendido restrictivamente, sólo cuando la materia objeto de la consulta tiene una relación directa con una materia prohibida es que la misma debe declararse inconstitucional. De otro modo, cuando la relación sólo sea indirecta, se debe declarar su constitucionalidad. Esto bajo el parámetro ya apuntado de la no restricción del derecho humano político de participación ciudadana del citado artículo 35 constitucional.*

*Como ejemplo y en lo que se refiere a la interpretación de los términos ingresos y gastos del Estado, nos enfrentamos a la falta de definición por parte del Constituyente del contenido de estos términos. Sin embargo, resulta claro que la figura de la consulta popular se encuentra como derecho humano ciudadano en el artículo 35 de la Constitución y la interpretación de los derechos humanos debe ser la que sea más benéfica para la persona, ya que de otro modo iríamos en contra del sentido del artículo 1º constitucional.*

*Es por ello que la interpretación de las restricciones al ejercicio de un derecho, en este caso los temas que no pueden ser objeto de la consulta, debe hacerse de manera limitativa y estricta, restringiendo lo menos posible el acceso a la consulta. Interpretar estos conceptos de manera amplia, generaría que toda acción del Estado tuviera alguna relación con sus ingresos o gastos, de tomar en cuenta la totalidad de los rubros de ingreso y gasto que se encuentran en la Ley de Ingresos o en el Presupuesto de Egresos implicaría la relación indirecta con prácticamente la totalidad de las actuaciones estatales, lo cual haría muy difícil, si no es que imposible,*

*el acceso al mecanismo de democracia semidirecta que es la consulta popular*” (el subrayado es nuestro).<sup>34</sup>

Los nueve ministros que votaron en contra de la consulta fueron: Juan Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán, Olga Sánchez Cordero, Margarita Luna Ramos, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Algunos no sólo descartaron la constitucionalidad de la consulta, también descalificaron las preguntas al sostener que eran confusas y carecían de objetividad, lo que hizo más evidente su parcialidad. Algunos se justificaron diciendo que ellos no eran los que hacían las leyes. Y no faltaron los que insistieron en que su postura no restringía los derechos humanos.

Dijeran lo que dijeran, el profesionalismo y la imparcialidad de la Corte quedó en entre dicho. Arturo Huerta, reconocido profesor de la UNAM lo expresó de esta manera: “Su decisión es política, no es apego a la Constitución. Defienden la postura gubernamental de que dicha medida mejorará las finanzas públicas y que derogarla afectaría los ingresos del Estado”.<sup>35</sup> Señaló que bajo ese mismo razonamiento la Corte rechazaría una consulta sobre la venta de Baja California, porque dicha operación mejoraría las finanzas del Estado y la ley dice que las consultas no pueden versar sobre los ingresos y egresos del Estado.

*La reforma energética aprobada no mejorará los ingresos del Estado, sino por el contrario, los reducirá, ya que compartirá la renta petrolera con los inversionistas privados que participen en dicha industria. Para que aumenten el ingreso del Estado tendrán que incrementarse las exportaciones petroleras en gran magnitud, lo que implicaría el agotamiento de las reservas petroleras en corto tiempo. La Suprema Corte de Justicia, con su decisión, avala el proceso de privatización y extranjerización de la economía y el agotamiento expedito de nuestras reservas petroleras, como medida para mejorar los ingresos del Estado, como si ello se tradujera en mayor bienestar de la población.*

---

<sup>34</sup>José Ramón Cossío Díaz, “Sobre la Consulta Popular”, La Silla Rota, 06.11.2014 (<http://goo.gl/Tkwv3i>)

<sup>35</sup>Arturo Huerta González, “La Suprema Corte de Justicia no sabe de economía”, La Jornada, 02.11.2014. (<http://www.jornada.unam.mx/2014/11/02/opinion/025a1eco>)

*Tal reforma viene a reducir más el tamaño y participación del Estado en la economía, como su capacidad para satisfacer las demandas nacionales. Los supuestos mayores ingresos esperados serán para hacer frente al pago del servicio de la deuda pública, que se ha incrementado significativamente, y no para impulsar el crecimiento.*

*No se puede transferir un recurso estratégico no renovable al sector privado nacional y extranjero, por más ingreso que pueda significar al Estado, ya que ello terminará por debilitar al propio Estado y por subordinarlo más a los intereses del gran capital nacional e internacional, a costa de seguir sacrificando y marginando las demandas nacionales, y de acentuar la inequidad de la distribución de la riqueza y del ingreso en el país, política que avala la Suprema Corte de Justicia con sus decisiones.*

*Si a la Suprema Corte de Justicia le preocupan los ingresos del Estado, ¿por qué no declaró inconstitucional las modificaciones constitucionales que le dieron autonomía al banco central?, ya que ello le quitó el monopolio del dinero al gobierno, y por lo tanto su fuente de financiamiento, obligándolo a trabajar con austeridad fiscal, o tener que recurrir al endeudamiento en caso de caer en déficit fiscal. De igual forma, tampoco la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional las reformas que llevaron a la privatización de Telmex, ni de la minería, ni de la banca, que han originado que el Estado dejara de percibir los grandes ingresos que se derivan de tales sectores, ingresos que ahora los usufructúan aquellos hombres que han pasado a ser los más ricos del país.*

*La Suprema Corte de Justicia jamás cuestionó, ni cuestionará dichas medidas, debido a que se subordina a las directrices de los gobiernos en turno, y no respeta, ni hace respetar la Constitución, como debería ser su tarea.*

*Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, por la importante tarea que les corresponde, deberían estar mejor capacitados para la toma de sus decisiones, si en realidad cumplen la función que les corresponde, pues si responden a los intereses del gobierno en turno, de nada sirve mejorar su formación profesional. Si en realidad fueran serios con su profesión deberían conocer de economía, además de las leyes, además de la Constitución, y no justificar sin razón los cambios constitucionales que se han venido dando en los últimos años, que violentan los postulados presentes de los constitucionalistas de 1917.*

*El proyecto de país se ha venido desdibujando y con ello deteriorando las condiciones de vida y bienestar de las grandes mayorías del país, y debilitando el propio Estado, que se subordina más y más a los intereses del gran capital, como lo hace a su vez el Congreso de la República, y la Suprema Corte de Justicia.*

*Qué futuro le espera al país donde los tres poderes no tienen proyecto de Nación. La población más temprano que tarde rescatará su memoria histórica y mandará al basurero de la historia a aquellos que han traicionado los principios nacionales por los que murieron aquellos que nos dieron patria.*

Entrevistado con respecto a la resolución de la Corte Cuauhtémoc Cárdenas señaló: “lo grave es la interpretación sesgada, anticipada, yo diría por consigna o por quedar bien con el Ejecutivo”.<sup>36</sup> Añadió que los nueve magistrados que votaron en contra de la consulta ciudadana “no merecen la confianza y la responsabilidad que el Estado mexicano ha depositado en ellos”. Y advirtió que la lucha no ha concluido y continuará con los esfuerzos necesarios para echar atrás la reforma energética, porque aún se puede recurrir a instancias internacionales o buscar la mayoría electoral para 2015 para ser apoyado por el Congreso.

### **1.10. INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

El 12 de febrero de 2015 Jesús Zambrano Grijalva y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, en representación de un numeroso conjunto de ciudadanos, solicitaron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos su intervención, protección, medidas cautelares y emisión de recomendaciones a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a otros Poderes y Órganos Autoridad de los Estados Unidos Mexicanos, por hechos que había violentado diversos derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en otros tratados y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

---

<sup>36</sup>“Cárdenas: La SCJN rechazó consultas por consigna de Peña”, Proceso 31.10.2014 (<http://www.proceso.com.mx/?p=386299>)

En el documento aparece como acto impugnado el siguiente:

- La Resolución de la Revisión de Constitucionalidad de Materia de Consulta Popular 3/2014, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- La omisión de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, consistente en mantener en vigor, sin el consentimiento directo del pueblo, las reformas y adiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, de 20 de diciembre de 2013.
- La omisión de las autoridades del Estado Mexicano consistente en su abstención de adoptar las medidas necesarias legislativas o de otro carácter para hacer efectivos los derechos y libertades que ampara la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de participación política directa de los ciudadanos en la dirección de los asuntos públicos del país y los derechos de libre disposición del pueblo de México sobre sus riquezas y recursos naturales a que se refiere el presente escrito, reconocidos en diversos tratados internacionales.

En la petición a la CIDH se asienta que en el texto de la reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales, publicada con fecha 20 de diciembre de 2013, se introdujo en repetidas ocasiones la palabra “ingresos” con la clara intención de impedir una consulta popular sobre dicha reforma.

“Ante el descontento de la ciudadanía y la oposición de un número crecido de legisladores respecto de lo que se ha llamado reforma energética, los autores de la reforma a la Constitución Política, ante la posibilidad de que se promoviera una consulta popular, pretendieron neutralizarla través de incorporar en el texto de ella los términos impuestos, ingresos y gastos del Estado”.

Y así fue, la mayoría de los ministros de la Corte utilizó como pretexto que aparecieran en la Constitución reformas los términos “Obtener ingresos”, “los ingresos derivados”, “maximizar los ingresos de la Nación”, “obtener en el tiempo ingresos”, “disponer de los ingresos”, “ingresos petroleros”, “ingresos del Estado Mexicano” y otros similares, para darle a las disposiciones de los artículos 27 y 28 el

carácter tributarista y proporcional y declarar la inconstitucionalidad de la consulta popular. “La argucia es legaloide, el fin egoísta y la forma deleznable”, se asienta en la petición al organismo internacional.

## **ANEXO**

### **EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MARCO CONSTITUCIONAL**

**Hilario Everardo Sánchez Cortes<sup>37</sup>**

México cuenta con grandes ejemplos que no sólo definieron la política del sector energético, sino que contribuyeron a fortalecer nuestro carácter de Nación frente a la comunidad internacional.

La Constitución de 1917 plasmó en su artículo 27 el régimen de la propiedad y dentro de éste, el dominio de todos los minerales o sustancias en mantos, masas o yacimientos, que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes del suelo, entre ellos, el petróleo, los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Además, esta disposición constitucional facultaba al gobierno Federal a otorgar concesiones, figura bajo la cual los particulares podían participar de las utilidades por la explotación de los bienes del dominio de la Nación, bajo ciertas modalidades.

La primera gran reforma energética de México fue impulsada por el presidente Lázaro Cárdenas, quien garantizó la propiedad y rectoría del Estado en el control de los hidrocarburos.

En el contexto de la expropiación de la industria petrolera en 1938, el entonces titular del Ejecutivo Federal envió una iniciativa al Congreso para modificar los alcances del artículo 27 Constitucional; la que fue aprobada por el Congreso en noviembre de 1939 y, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de noviembre de 1940, estableciéndose que en tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirían concesiones, y su explotación se llevaría a cabo por la Nación en la forma que lo determinara el estatuto reglamentario correspondiente.

---

<sup>37</sup>Asesor de la Cámara de Diputados, LVIII legislatura.

Entre 1946 y 1958, a través de reformas legales se permitió que compañías extranjeras hicieran trabajos de exploración y explotación de nuevos yacimientos. Para 1958 estas compañías contribuían con el 2% de la producción total de los hidrocarburos.

En 1958, y bajo el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, se promulgó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que limitó el crecimiento de la presencia extranjera en la industria. Además, se ratificó en dicha ley el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encontraran en el territorio nacional, incluida la plataforma continental en mantos o yacimientos, cualquiera que fuera su estado físico.

En 1960, Don Adolfo López Mateos terminó por consolidar el monopolio del Estado, al cerrarse al capital privado, legado que nos dejó en el artículo 27 Constitucional, cuyo texto señalaba: "...tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva".

No obstante lo anterior, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en su artículo 6o., dejó abierta la posibilidad para que personas físicas o morales celebrarán contratos con PEMEX, sin que para ello se permitiera un porcentaje en los productos ni participación en los resultados de las explotaciones.

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 esa materia. Además, se estableció en el artículo 28 Constitucional, que no constituían monopolios las funciones que el Estado ejerciera de manera exclusiva en las áreas estratégicas de petróleo y demás hidrocarburos, así como en la petroquímica básica, entre otras, y que el Estado contaría con los organismos y empresas que requiriera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas y en las actividades de carácter prioritario.

La reforma energética del 2008, implicó la expedición de una nueva Ley de Petróleos Mexicanos y la reforma de las Leyes Federal de las Entidades Paraestatales; de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; y de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; así como la expedición de las Leyes para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento

de la Transición Energética; para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía; y, de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; y reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal; y de la Comisión Reguladora de Energía.

Finalmente, el 20 de diciembre de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, incluyendo veinte artículos transitorios como directrices para las leyes secundarias.

Esta reforma constitucional, que es materia de este libro, estableció dos esquemas de participación de capital privado; el primero, los contratos para la exploración y extracción, celebrados con el Ejecutivo Federal; y el segundo, la participación de terceros en toda la cadena de valor de los hidrocarburos, a través de autorización expresa del gobierno Federal.

La reforma marcó un retroceso en la vida económica y social de México, vulnerando los principios e ideales del constitucionalismo mexicano, por ello, numerosos miembros de la sociedad civil, coincidentes y respaldados por el Partido de la Revolución Democrática, por su siglas PRD, el 24 de abril de 2014, con fundamento en la fracción VIII, del artículo 35, de la Constitución, presentaron aviso de intención a la presidencia de la Cámara de Diputados, para que se realizara una consulta popular en materia de la reforma energética.

Una vez sustanciados los trámites de ley ante la Cámara de Diputados y ratificados por el Instituto Nacional Electoral, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 30 de octubre de 2014, a propuesta del proyecto que presentara la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos en el expediente 3/2014, resolvió de inconstitucionalidad la pregunta “¿Está de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?”, que habría de ser materia de consulta.

El pleno del Alto Tribunal, basó su resolución en que los artículos reformados 25, 27 y 28, regulan el origen y destino de los recursos derivados de los ingresos de la industria petrolera. Esta decisión histórica, contravino los derechos de los mexicanos, consagrados en los artículos 8; 26, apartado A, párrafo tercero; y 35, fracción VIII, en

relación con el 39 de la Constitución, que establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

## CAPÍTULO 2



## **ARGUMENTACIÓN OFICIAL, CAMBIOS APROBADOS Y BENEFICIOS ESPERADOS**

En este capítulo presentamos los argumentos que justificaron la reforma, los grandes ejes de transformación, así como las restricciones económicas y políticas que limitaron el cambio de modelo. Se indican las innovaciones relevantes y los resultados esperados de acuerdo con las expectativas gubernamentales. Hacia el final del capítulo se cuestiona la objetividad del diagnóstico y se plantean los peligros de la transición y del modelo de mercado.

### **2.1. ARGUMENTOS OFICIALES PARA JUSTIFICAR LA REFORMA**

Para justificar la reforma se utilizaron argumentos económicos, sociales y ambientales, de corto y largo plazo. También se realizaron comparaciones internacionales. Pocos argumentos son objetivos y válidos el resto son razones a modo.

#### **2.1.1. Petróleo y gas natural**

- El país dispone de un vasto potencial en hidrocarburos pero se aprovecha poco.
- Pemex no puede hacer todo y de todo; se necesitan más operadores.
- En el futuro el petróleo provendrá de los recursos no convencionales, especialmente de los localizados en aguas profundas y en lutitas (shale gas, shale oil...). En Estados Unidos se observa una intensa actividad en esas zonas, en México casi nada.

- Pemex carece de la capacidad técnica, financiera y de ejecución para producir petróleo y gas natural al ritmo que lo hacen otros países con recursos naturales similares.
- Prácticamente todos los países permiten inversión privada, incluyendo a Cuba, China y Corea del Norte.
- Brasil y Colombia abrieron, aumentó la producción y crecieron los ingresos fiscales.
- El funcionamiento óptimo en exploración y extracción requiere de 60 mil mdd al año, pero Pemex sólo cuenta con 20 mil millones y hasta 30 mil millones si se le aplica una importante desgravación fiscal; faltan 30 mil millones de dólares que sólo pueden provenir del sector privado.
- En México ha caído la producción de petróleo a pesar de mayores inversiones.
- La producción de gas es insuficiente; se importa el 30% de las necesidades y en algunas zonas hay escasez por falta de ductos.
- Se importa el 30% del gas LP, el 50% de la gasolina, el 65% de los petroquímicos y el 70% de los fertilizantes, porque sólo Pemex puede refinar.
- De continuar la tendencia en pocos años México se convertirá en importador neto de hidrocarburos y sus derivados.
- El país no cuenta con infraestructura suficiente ni adecuada para transportar y distribuir petróleo, gas natural y sus derivados.

### **2.1.2. Electricidad**

- Las tarifas son 25% más altas que en Estados Unidos; 73% más alta si no se incluye el subsidio.
- Las pérdidas en distribución son del doble del promedio de los países de la OCDE.
- Más del 20% de la electricidad para el servicio público se genera con combustóleo y diesel, combustibles caros, ineficientes y contaminantes.
- El mallado de la red de transmisión es insuficiente para interconectar las zonas del país con alto potencial de energías limpias.
- CFE es juez y parte: decide que energía entra o no entra en la red eléctrica y puede privilegiar la electricidad que ella misma genera aun siendo más cara que la de otros generadores.

### **2.2. PROPUESTA GENERAL Y RESTRICCIONES**

En términos generales, el acuerdo entre la administración del presidente Enrique Peña Nieto (EPN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción

Nacional (PAN) consistió en abrir el sector a la participación privada y crear la mayor competencia posible.

Por razones de diversa índole la reforma se sujetó a las restricciones siguientes:

- Preservar en todo momento la continuidad del suministro de energía.
- Mantener la exclusividad del Estado en algunas actividades.
- Conservar la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo.
- Mantener a Pemex y a CFE como empresas 100% públicas y no vender sus activos.
- Establecer obligaciones de responsabilidad social y protección ambiental.
- Crear un ahorro de largo plazo con los ingresos petroleros e invertirlo en desarrollo.
- Garantizar a la hacienda pública ingresos petroleros equivalentes al 4.7% del PIB (el mismo nivel que en 2013).
- Mantener el equilibrio alcanzado en el reparto de ingresos petroleros entre federación, estados y municipios.

EL PRD estaba de acuerdo en la apertura de la industria petrolera aguas abajo, convenida en el Pacto por México (véase el anexo 2), pero rechazaba una apertura generalizada, por lo que fue excluido de la negociación y votó en contra durante el proceso de aprobación legislativa. Ese y otros partidos intentaron revertir la reforma mediante una consulta popular, pero la solicitud fue rechazada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El PAN propuso concesiones pero no fueron aceptadas por EPN y el PRI. EPN y el PRI propusieron contratos de utilidad compartida para que toda la producción de hidrocarburos fuera entregada al Estado, pero el PAN quería ir más lejos y rechazó esas propuestas. Por razones políticas, mediáticas y de proyecto, ningún partido propuso la bursatilización de Pemex y CFE.

### **2.3. REFORMA APROBADA**

La reforma toca fundamentalmente dos grandes áreas: los hidrocarburos y sus derivados, así como la electricidad. La geotermia, durante mucho tiempo venida a menos, también forma parte de los grandes cambios. Lo anterior se complementa con nuevas facultades para las autoridades tutelares y reguladoras.

### 2.3.1. Petróleo y gas natural

#### *Aguas arriba*

- Propiedad pública de los hidrocarburos en el subsuelo.
- Exclusividad del Estado en exploración y extracción pero se ejerce a través de operadores públicos y privados. No se permiten las concesiones pero se utiliza un sistema de Asignaciones y Contratos, las primeras administradas por la Secretaría de Energía y los segundos por la Comisión Nacional de Hidrocarburos. En ambos casos el contenido fiscal es definido por la SHCP.
- Las Asignaciones se reservan y se entregan directamente a Pemex, pero su uso es excepcional y no cabe la posibilidad de asociarse con firmas privadas.
- Los Contratos se celebran con operadores públicos y privados previo proceso de licitación (Ronda 1, 2...). Se permite cualquier modalidad contractual, explícitamente las licencias, los contratos de producción o ganancia compartida y los contratos de servicios.
- Las actividades de exploración y extracción de petróleo y de gas son de interés social y de orden público, por lo que tienen prioridad respecto a todas las demás.
- Los productores privados podrán disponer libremente de la producción cuando así lo permitan sus contratos.
- Pemex debe entregar la producción al comercializador del crudo del Estado. Algunos productores privados estarán sometidos a esa restricción.
- Los ingresos petroleros serán administrados por la SHCP y por el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

#### *Aguas abajo*

- Existe libertad de comercio e inversión pero sujeta a un sistema de permisos otorgados ya sea por la Secretaría de Energía, ya sea por la CRE.
- Se permite la inversión extranjera en todas las actividades de la cadena de valor, así como la integración de algunas cadenas productivas pero no de todas (restricciones a la integración vertical).

#### *Pemex*

- El organismo público se transforma en empresa productiva del Estado con menor carga fiscal, mayor autonomía y posibilidad de pactar asociaciones y alianzas en México y el extranjero (excepto en Asignaciones).

### 2.3.2. Electricidad

- La energía nuclear se reserva para el Estado

- El Estado mantiene la exclusividad en la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como en la transmisión y distribución, pero dichas actividades se ejerce a través de empresas públicas y privadas.
- La generación y el comercio de electricidad son actividades libres.
- Se crea un mercado mayorista al cual están obligados los usuarios calificados (inicialmente los que tienen cargas de más de 3 MW)
- Se permiten los contratos bilaterales.
- La integración vertical y horizontal está sujeta a severas restricciones.
- CFE se fragmenta en múltiples filiales y venderá activos de generación cuando lo determine la Secretaría de Energía.

### **2.3.3. Autoridades**

- Se dota de más atribuciones a la Secretaría de Energía.
- Al desaparecer la Estrategia Nacional de Energía, en la que participaba el Congreso, se regresa a un esquema centralizado en el diseño de la política energética.
- Se dota a los reguladores de mayores facultades. Se trata de Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE)
- Se crea la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburo. (ASEA)
- Se crea el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos.

### **2.3.4. Organismos técnicos, fondos y fideicomisos**

Se crean:

- El Centro Nacional de Control de Energía (Cenace), mediante su separación de la CFE.
- El Centro Nacional de Control de Gas (Cenagas), mediante la separación de la red troncal de gasoductos de Pemex.

Se crean:

- El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMP), como una institución autónoma administrada por el Banco de México.
- El Fideicomiso Público para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales de la Industria Energética

### **2.3.5. Reformas pendientes**

¿Qué reformas quedaron pendientes? La reforma constitucional para hacer realidad las concesiones que pedía el PAN, así como la bursatilización de Pemex y CFE

sugerida por algunos sectores conservadores. Es muy improbable una nueva reforma para aprobar las concesiones, sobre todo porque que los contratos de licencia son económicamente equivalente. En cuanto a la bursatilización, lo cierto es que la privatización parcial del capital accionario en la bolsa de valor vendría a salvar a Pemex y a la CFE de la extinción; ese punto divide a los reformistas radicales de los moderados. Hoy la balanza se inclina por alejarse lo más posible de la figura de empresa pública fuerte, es decir, no está en el ánimo tener un “campeón nacional” a la europea. Lo que busca la elite que gobierna el país es el Estado mínimo y una industria energética privada. Dicho lo anterior, ningún actor relevante se ha atrevido a proponer la propiedad privada del subsuelo.

## **2.4. RESULTADOS ESPERADOS**

La reforma se acompañó de una larga serie de promesas pero fue menos prolífera en metas.

### **2.4.1. Beneficios**

De acuerdo con la documentación oficial la reforma energética permitirá:

- Incrementar la renta petrolera del Estado.
- Mayor crecimiento económico y creación de empleos.
- Menores precios de los energéticos, la electricidad y los alimentos.
- Energía abundante y barata para detonar el crecimiento.
- Fortalecimiento de las exportaciones y reducción de la dependencia de energéticos importados.
- Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas de acuerdo con estándares internacionales.
- Eliminación de la corrupción en el sector.
- Reducción de los riesgos financieros y geológicos para el Estado.
- Modernización y fortalecimiento de Pemex y CFE.
- Menores riesgos ambientales en la exploración y extracción de hidrocarburos.
- Más recursos para para invertir en educación, seguridad social e infraestructura.
- Combustibles suficientes y a precios justos.
- Modernizar la industria energética, volverla más competitiva y devolverle su carácter de palanca de desarrollo.
- Fortalecer la soberanía del país con un sentido claro de responsabilidad por el futuro.
- Desarrollar de manera sustentable el gran potencial energético del país.

### 2.4.2. Metas

De acuerdo con la documentación oficial de la reforma energética las metas que se conseguirán son las siguientes:

- Lograr tasas anuales de restitución de reservas probadas de petróleo y gas superiores a 100%. Advertimos que esa meta es ambiciosa si se considera, a su vez, la meta de incrementar la extracción en un millón de barriles adicionales en diez años.
- Aumentar la producción de petróleo de 2.5 millones de barriles diarios en 2013 a 3.0 millones en 2018 y a 3.5 millones en 2025. Nótese que medio millón de barriles adicionales en tres años es una meta elevada tomando en cuenta la madurez geológica. El proceso de inversión toma tiempo. Descubrir nuevos yacimientos toma de tres a cinco años después de la firma del contrato. Entre un descubrimiento y la primera producción pueden pasar siete años y hasta diez en aguas ultra profundas. De ahí que las metas de producción difícilmente se cumplirán. Dicho lo anterior, la celebración de contratos de recuperación mejorada y asistida podría facilitar un aumento rápido de la producción.
- Aumentar la producción de gas natural de 5 mil 700 millones de pies cúbicos en 2013 a 8 mil millones en 2018 y 10 mil 400 millones en 2025. Prevenimos que trata de una meta optimista porque se basa en la explotación del gas de lutita (shale gas), actividad nueva en el país y de la cual se parte prácticamente de cero.
- Crear cerca de medio millón de empleos adicionales en este sexenio y 2 millones y medio más hacia 2025. Observamos que el sector energético es intensivo en capital pero no en mano de obra. La evolución del empleo dependerá del boom económico que se espera generar con un suministro abundante de energía.
- Conseguir 30 mil millones de dólares de inversión privada en la industria petrolera aguas arriba en 2018. Advertimos que esa meta es considerablemente alta, pues significa casi duplicar la totalidad de la inversión extranjera directa en México (16 mil mdd en promedio en 2002-2012). Para ilustrar los órdenes de magnitud basta recordar que Pemex invierte anualmente alrededor de 25 mil mdd y todas las compañías petroleras que operan en Colombia suman unos 5 mil mdd.

- Generar cerca de un punto porcentual más de crecimiento económico en 2018 y 2 puntos porcentuales más para 2025. Esta meta es alta e incierta porque depende del cumplimiento estricto de las metas anteriores
- No se establecen metas para la reducción en: tarifas eléctricas, precios de los combustibles, precio de los fertilizantes, precios de los alimentos y pérdidas de energía en la red de transmisión. No se establecen metas para el aumento en eficiencia, productividad y sustentabilidad. No se hace un estimado ni se establecen metas para los ingresos petroleros y su distribución, ni tampoco para la renta petrolera que obtendrá el Estado y el costo por barril extraído por los nuevos operadores.<sup>38</sup>

Para los reformistas el riesgo exógeno más importante es que disminuya sensiblemente el precio del petróleo, porque disminuirían los ingresos fiscales y la disposición a invertir. En riesgo endógeno más importante es no poder aplicar correctamente la nueva regulación por las fuertes presiones de los grupos de interés.

---

<sup>38</sup>El costo promedio de producción de Pemex es de 8 dólares por barril que incluye inversiones amortizadas y en proceso de amortización. El costo aumenta a 20 dólares para los campos en desarrollo.

## CAPÍTULO 3



# INDUSTRIAS DEL PETRÓLEO Y DEL GAS NATURAL

La reforma constitucional estableció una serie de artículos transitorios para utilizarlos como insumos básicos en la elaboración de la legislación secundaria. El resultado es la Ley de Hidrocarburos (LHI), que establece la forma cómo la industria del petróleo y la industria del gas natural deberán organizarse. De igual modo, determina los principales elementos de la regulación y las facultades de los órganos reguladores. También establece políticas públicas en materia de hidrocarburos. Otras cuestiones no menos importantes conciernen la propiedad de los hidrocarburos, los títulos de la minería de los hidrocarburos (asignaciones y contratos), así como la ocupación superficial de los terrenos. En este capítulo se expone y analiza la Ley de Hidrocarburos.

## 3.1. ORGANIZACIÓN DE LA INDUSTRIA

En materia de estructura industrial (organización y regulación) la ley distingue entre aguas arriba y aguas abajo de las cadenas de valor.

### 3.1.1. Aguas arriba

Las actividades de reconocimiento y exploración superficial podrán ser llevadas a cabo por empresas públicas o privadas mediante autorizaciones. Las actividades de

exploración y extracción de hidrocarburos son estratégicas en los términos de la Constitución y sólo la nación las llevará a cabo, mediante asignaciones y contratos de exploración y extracción.<sup>39</sup> Los asignatarios sólo podrán ser empresas públicas. Los contratistas podrán ser empresas públicas o privadas. Las asignaciones son otorgadas por la Secretaría de Energía. Los contratos se celebran con la CNH.

### **3.1.2. Aguas abajo**

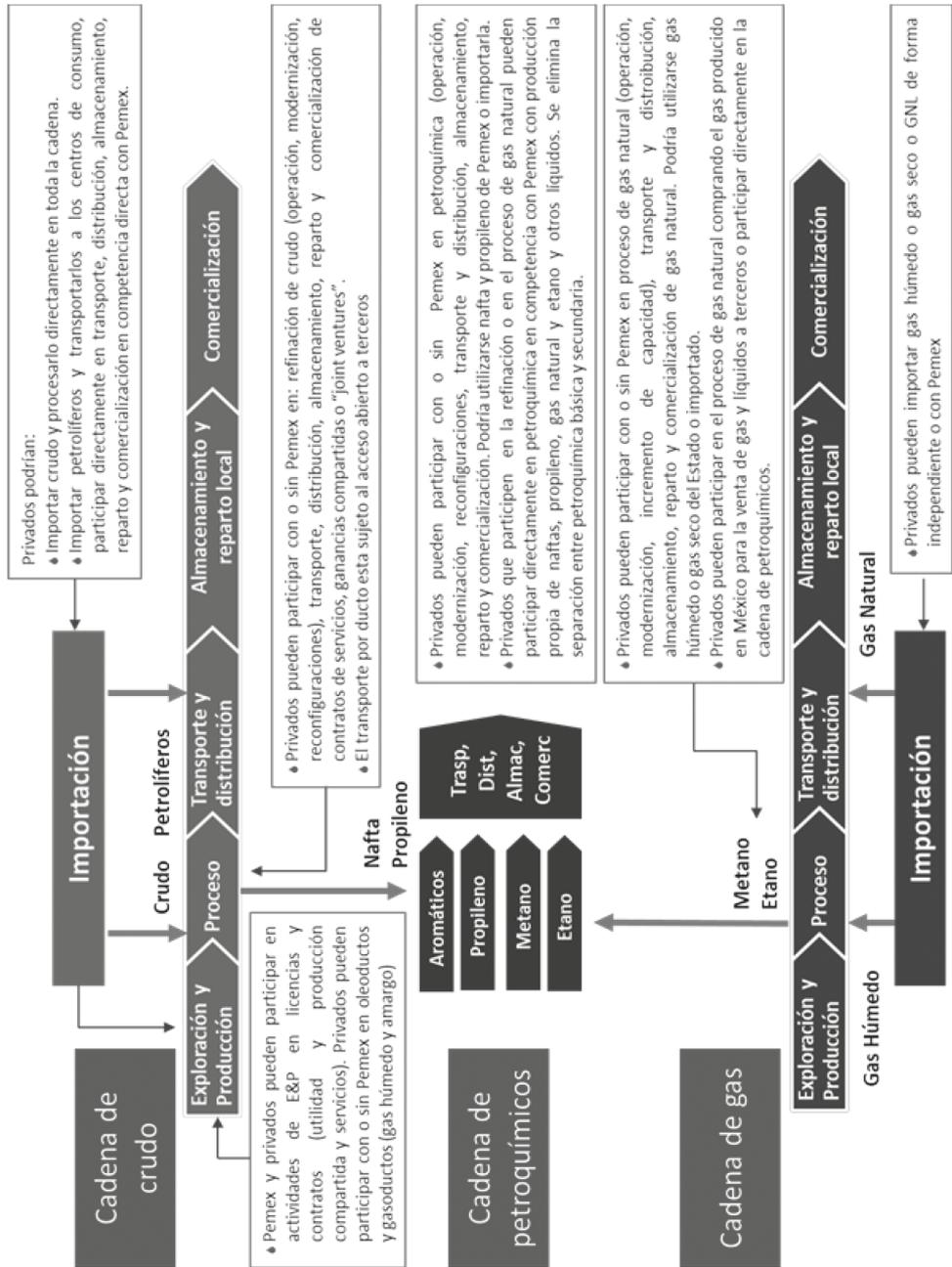
Las actividades cuya naturaleza sea industrial, logística o comercial podrán llevarse a cabo por cualquier persona o empresa pública, privada o mixta. Dichas actividades son las siguientes:

- Tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo;
- Procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gas natural;
- Transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos, y
- Transporte por ducto y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de petroquímicos.

Para llevar las actividades anteriores se requiere de permisos otorgados por la Secretaría de Energía o por la CRE. Los permisionarios podrán ser cualquier empresa productiva del Estado, entidad paraestatal o firma privada. Así, todas las actividades de la industria de petróleo y gas natural están abiertas a la inversión privada, nacional o extranjera, mediante un sistema de autorizaciones, contratos y permisos. Las empresas podrán actuar individualmente o agrupadas en consorcio, asociaciones o alianzas. El diagrama 1 muestra esquemáticamente la organización de las cadenas de valor.

---

<sup>39</sup>Artículo 5 LHI



### 3.2. ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN

Las actividades aguas arriba se dividen en dos grandes campos: por un lado, el ámbito de las asignaciones que sólo pueden tener las empresas productivas del Estado y, por el otro, el ámbito de los contratos petroleros obtenidos mediante concurso abierto a toda empresa que desee y cuente con atributos para participar.

#### *Aplicación de leyes y tratados*

La exploración y extracción de los hidrocarburos se rige por la Ley de Hidrocarburos, con una excepción notable: los yacimientos transfronterizos. En ese caso especial la Ley de Hidrocarburos permite que las actividades exploratorias y extractivas se lleven a cabo en los términos de los tratados y acuerdos aprobados por el Senado.<sup>40</sup> En este caso se prevé la celebración de un convenio de operación.<sup>41</sup>

#### *Propiedad de los hidrocarburos.*

La Nación es la propiedad directa, inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo, cualquiera que sea su estado físico.<sup>42</sup> En otras palabras, la Nación es propietaria de los hidrocarburos antes de iniciar la producción.<sup>43</sup> Una vez que los hidrocarburos han sido extraídos la propiedad podrá ser transferida al contratista.

#### *Títulos para la minería del petróleo y gas natural*

Los títulos bajo los cuales podrán llevarse a cabo las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos adoptan dos modalidades:

- Asignación. Es el acto jurídico administrativo mediante el cual el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Energía, otorga exclusivamente a un asignatario el derecho para realizar actividades de E&E en el área de asignación, por una duración específica; los asignatarios serán Pemex o cualquier otra empresa productiva del Estado que sea **titular** de una asignación y **operador** de un área de asignación.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup>Artículo 3 LHI

<sup>41</sup>Artículo 16 LHI

<sup>42</sup>Artículo 1 LHI

<sup>43</sup>Conforme al artículo 4 de la Ley de Hidrocarburos, los “hidrocarburos en el subsuelo” son los recursos totales o cantidades totales de Hidrocarburos con potencial de ser extraídos que se estima existen originalmente en acumulaciones de ocurrencia natural, antes de iniciar su producción, así como aquellas cantidades estimadas en acumulaciones aún por descubrir.

<sup>44</sup>Del párrafo expuesto se concluye que el titular de la asignación puede ser distinto al operador de la asignación. Pemex es el único que puede ser titular pero puede contratar a un operador.

- Contrato para la Exploración y Extracción. Es el acto jurídico que suscribe el Estado mexicano, a través de la CNH, por el que se conviene la exploración y extracción de hidrocarburos en un área contractual y por una duración específica. Los contratistas serán empresas productivas del Estado o personas morales, que suscriba con la CNH un contrato para la E&E.

### ***Coexistencia de varios operadores en un área.***

Tanto el área contractual como el área de la asignación es una columna estratigráfica de profundidad limitada,<sup>45</sup> de tal manera que en un mismo terreno podrán estar trabajando más de un operador pero a diferentes profundidades. Esta disposición que permite la coexistencia de varios operadores en una misma área podría dar lugar a conflictos entre operadores por el uso de la superficie y entre estos y los propietarios de los terrenos.

#### **3.2.1. Asignaciones <sup>46</sup>**

La ley establece que las asignaciones se otorgarán sólo de manera excepcional y que la Secretaría de Energía las podrá modificar en cualquier momento. Para el otorgamiento de una asignación, la Secretaría de Energía deberá motivar que se trata del mecanismo más adecuado para el interés del Estado en términos de producción y garantía de abasto de hidrocarburos y que el posible asignatario tiene la capacidad técnica, financiera y de ejecución para extraer los hidrocarburos de forma eficiente y competitiva.

Previo al otorgamiento de las asignaciones, la Secretaría de Energía deberá contar con opinión favorable de la CNH, la cual será emitida a través de un dictamen técnico. La ley no prevé un recurso de apelación. Lo anterior significa que en la práctica la CNH decide sobre el otorgamiento de asignaciones y la administración del patrimonio geológico. La decisión del Estado de auto asignarse una región para explorar y producir hidrocarburos pasa por el visto bueno de una institución de mercado. Una decisión eminentemente política está supeditada a un dictamen técnico. La ley pone a la CNH por arriba de la Secretaría de Energía y del Titular del Poder Ejecutivo.

---

<sup>45</sup>En efecto, según la definición incluida en la Ley de Hidrocarburos el área “es la superficie y profundidad determinadas por la Secretaría de Energía, así como las formaciones geológicas contenidas en la proyección vertical en dicha superficie para dicha profundidad, en las que se realiza la exploración y extracción de hidrocarburos a través de contratos o asignaciones.

<sup>46</sup>Artículos 6 a 10 de la Ley de Hidrocarburos.

Federal. ¿Con base en que criterios la CNH podría negarle a la Nación el ejercicio de sus derechos constitucionales? Esa inversión de jerarquía debería dar origen a una controversia constitucional cuando ocurra el acto de aplicación.

La aprobación del plan de exploración o el plan de desarrollo para la extracción, según corresponda, está a cargo de la CNH. Los términos y condiciones de la asignación podrán ser modificados por la Secretaría de Energía, previa opinión de la CNH.<sup>47</sup> La CNH apoya técnicamente a la Secretaría de Energía en la selección del área de asignación, de igual modo, administrar técnicamente y supervisar el cumplimiento de los términos y condiciones de la asignación.

El asignatario podrá ceder una asignación, pero únicamente cuando el cesionario sea otra empresa productiva del Estado, previa autorización de la Secretaría de Energía. El asignatario podrá renunciar a una asignación, pero deberá contar con la aprobación de la Secretaría de Energía y dar aviso a la CNH.<sup>48</sup> Para cumplir con el objeto de las asignaciones Pemex y las demás empresas productivas del Estado podrán celebrar con particulares únicamente contratos de servicios, bajo esquemas que les permitan la mayor productividad y rentabilidad, siempre que la contraprestación se realice en efectivo.<sup>49</sup> La ley prevé causas de revocación de una asignación y le brinda la oportunidad al asignatario de exponer su punto de vista y aportar las pruebas que estime convenientes.<sup>50</sup>

<sup>47</sup>Si la Secretaría de Energía modifica el título de una asignación y dicha modificación impacta o modifica el plan de exploración o el plan de desarrollo para la extracción, el asignatario deberá presentar a la CNH un plan modificado para su aprobación.

<sup>48</sup>Si se aprueba la renuncia, el área será devuelta sin cargo, pago, ni indemnización alguna por parte del Estado y la Secretaría de Energía podrá determinar su operación en los términos que considere convenientes en los términos de la ley.

<sup>49</sup>Dichas contrataciones (los contratos de servicio) se llevarán a cabo conforme a lo dispuesto en la Ley de Petróleos Mexicanos o la que regule a la respectiva empresa productiva del Estado.

<sup>50</sup>La Secretaría de Energía podrá revocar una asignación cuando el Asignatario:

- No inicie o suspenda las actividades previstas en el plan de Exploración o de desarrollo sin causa justificada ni autorización de la CNH, por más de 180 días naturales de forma continua.
- No cumpla con el compromiso mínimo de trabajo.
- Sea culpable o provoque dolosamente un accidente grave que ocasione daño a instalaciones, fatalidad y pérdida de producción.
- Remita en más de una ocasión de forma dolosa o injustificada, información o reportes falsos o incompletos, o los oculte, a las Secretarías de Energía, de Hacienda y Crédito Público o de Economía, a la CNH o a la ASEA, respecto de la producción, costos o cualquier otro aspecto relevante de la Asignación.

La revocación requerirá notificación previa al Asignatario de la causal o las causales que se invoquen. El Asignatario podrá exponer lo que a su derecho convenga y aportar, en su caso, las pruebas que estime pertinentes.

### **3.2.2. Contratos para la exploración y extracción**

Sólo el Estado mexicano, por conducto de la CNH, podrá otorgar contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos. La selección del contratista tendrá lugar a través de un proceso de licitación. Los contratos se harán conforme a los lineamientos que establezcan las Secretarías de Energía y la SHCP. Los contratos se podrán formalizar con Pemex, pero también con otras empresas productivas del Estado y con particulares, ya sea de manera individual, en consorcio, o asociación en participación.

#### ***Migración de asignación a contrato, con o sin socio.***

Los titulares de asignaciones podrán solicitar a la Secretaría de Energía la migración de sus asignaciones a contratos. La Secretaría resolverá lo conducente con la asistencia técnica de la CNH. En caso procedente, la SHCP establecerá los términos fiscales según lo dispuesto en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

En caso de migración de asignaciones a contratos Pemex podrá celebrar alianzas o asociaciones con personas morales.<sup>51</sup> La selección del socio se realizará mediante licitación llevada a cabo por la CNH conforme a los lineamientos técnicos y fiscales que establezcan las Secretarías de Energía y Hacienda. Se solicitará la opinión de Pemex sobre los elementos técnicos, financieros, de ejecución y de experiencia que debieran reunir las personas morales que participen en la licitación, así como del proceso de precalificación.

Una vez seleccionado el socio la CNH procederá a la suscripción o modificación del contrato para la E&E que al efecto se celebre. En dicho contrato Pemex podrá ceder: i) el control corporativo y de gestión del contratista, o ii) el control de las operaciones en el área contractual, de forma parcial o total. La CNH deberá autorizar, de forma previa, la celebración de alianzas o asociaciones, en los que se ceda los controles mencionados.<sup>52</sup> Lo anterior significa: i) que el socio podrá ser seleccionado con fecha posterior a la transformación de la asignación a contrato y; ii) que el área de la asignación y los hidrocarburos que contiene podrán ser transferidos mayoritariamente a un privado mediante

---

<sup>51</sup>Sociedades mercantiles creadas en conformidad con las leyes mexicanas

<sup>52</sup>Artículos 13 y 15 de la Ley de Hidrocarburos.

la cesión del control corporativo u operativo. Las circunstancias podrían orillar u obligar a Pemex a ceder sus asignaciones en favor del sector privado, la cual podría acompañarse, dependiendo de los términos pactados, de una pérdida de patrimonio equivalente a un subsidio a particulares.

### ***Alianzas y asociaciones***

Pemex podrán celebrar alianzas o asociaciones para participar en los procesos de licitación de contratos para la E&E. Dichas alianzas o asociaciones se registrarán por el derecho común. Y podrán realizarse bajo esquemas que permitan la mayor productividad y rentabilidad, incluyendo modalidades en las que podrán compartir costos, gastos, inversiones, riesgos, así como utilidades, producción y demás aspectos de la E&E.<sup>53</sup>

### ***Cesión de derechos***

La CNH deberá autorizar, de forma previa, la celebración de alianzas o asociaciones, en los que se ceda: i) el control corporativo y de gestión del contratista, o ii) el control de las operaciones en el área contractual, de forma parcial o total. Para autorizar la cesión del control de las operaciones la CNH analizará, entre otros aspectos, que el operador del contrato cuente con la experiencia, las capacidades técnicas y financieras para dirigir y llevar a cabo las actividades en el área contractual y asumir las responsabilidades inherentes del contrato.<sup>54</sup> La Secretaría será notificada y podrá inconformarse de la cesión pero la última palabra la tiene la CNH. Esta es otra facultad exorbitante de la CNH, pues en el caso de las asignaciones que migran a contratos se sitúa claramente por arriba de la Secretaría de Energía, autoridad encargada de otorgar originalmente a una empresa pública derechos exclusivos sobre el área y los hidrocarburos que contiene.

### ***Participación del Estado***

La Secretaría de Energía podrá instruir a la CNH que incluya en la licitación una participación del Estado mexicano (a través de Pemex,<sup>55</sup> de cualquier otra empresa productiva del Estado o de un vehículo financiero especializado), en los siguientes casos:

---

<sup>53</sup>Para realizar actividades de E&E Pemex no podrán celebrar con particulares contratos de asociación público privada en términos de la ley de la materia.

<sup>54</sup>Si se trata de una modificación a la estructura del capital social del contratista que no implique un cambio en el control corporativo o de gestión del mismo sólo se le deberá informar a la CNH.

<sup>55</sup>La participación de Pemex deberá contar con la aprobación de su respectivo Consejo de Administración.

- Cuando el área contractual coexista, a distinta profundidad, con un área de asignación;
- Cuando existan oportunidades para impulsar la transferencia de conocimiento y tecnología para el desarrollo de las capacidades de Pemex u otra empresa productiva del Estado, o
- Cuando se trate de proyectos que se deseen impulsar a través de un vehículo financiero especializado del Estado mexicano.

La participación del Estado no podrá exceder del 30 por ciento de la inversión del proyecto en los casos II y III. La determinación de la Secretaría de Energía deberá contar con la opinión técnica de la CNH. Esta es otra facultad exorbitante de la CNH que opina sobre las decisiones de inversión del Estado. La Secretaría de Energía, con la asistencia técnica de la CNH establecerá una participación obligatoria de Pemex u otra empresa productiva del Estado, de al menos 20 por ciento en áreas en las que exista la posibilidad de encontrar yacimientos transfronterizos.

### ***Modalidades contractuales***

La Secretaría de Energía establecerá el modelo de contratación para cada área contractual que se licite o se adjudique, entre otros, los contratos de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia. Las contraprestaciones se sujetarán a lo establecido en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. Precisamos que la adjudicación directa sólo procede cuando el contrato proviene de una migración.

### ***Contenido obligatorio de los contratos***

Los contratos deberán contar, al menos, con cláusulas sobre: la definición del área, los planes de exploración y extracción; el programa mínimo de trabajo y de inversión; las obligaciones del contratista; los términos económicos y fiscales; la vigencia y condiciones para su prórroga; las garantías y seguros; un sistema de auditorías externas para supervisar la efectiva recuperación, en su caso, de los costos incurridos y demás contabilidad involucrada en la operación del contrato; las causales de terminación, la terminación anticipada y la rescisión administrativa; las obligaciones de transparencia; el porcentaje mínimo de contenido nacional; las condiciones y los mecanismos para la reducción o devolución del área; la solución de controversias; las penas aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales; la responsabilidad del contratista y del operador (en caso de accidente no se limitará la responsabilidad si se comprueba dolo o culpa por parte de éstos); y la observancia de mejores prácticas internacionales. De dicha disposición concluimos que el titular

del contrato y el operador del contrato podrán ser dos personas distintas por lo que existe un paralelismo con las asignaciones.

### ***Rescisión***

La CNH podrá rescindir administrativamente un contrato únicamente por causas graves.<sup>56</sup> La ley prevé el procedimiento de rescisión y los derechos del contratista. No se prevé rescisión por inconveniencia económica para el Estado, lo cual es un vacío grave.

### ***Controversias***

Los contratos podrán prever mecanismos alternativos para la solución de controversias, incluyendo acuerdos arbitrales en términos del Código de Comercio y los tratados internacionales de los que México sea parte. La CNH y los contratistas no se someterán, en ningún caso, a leyes extranjeras. En caso de procedimiento arbitral las leyes aplicables serán las leyes federales mexicanas, se realizará en idioma español, y el laudo será dictado en estricto derecho y será obligatorio y firme para ambas partes.

### ***Supletoriedad de la ley***

Para los efectos de la ejecución de los contratos será aplicable, supletoriamente, y en lo que no se oponga a la Ley de Hidrocarburos y su Reglamento, la legislación mercantil y el derecho común.

### ***Licitación***

Las bases del procedimiento de licitación y adjudicación deberán sujetarse a los lineamientos técnicos y fiscales que establezcan las Secretarías de Energía y Hacienda, respectivamente. Los interesados deberán cumplir con los criterios de precalificación respecto de los elementos técnicos, financieros, de ejecución y de

---

<sup>56</sup>El contrato podrá ser rescindido cuando el contratista: I. No inicie o suspenda las actividades previstas en el plan de Exploración o de desarrollo, sin causa justificada ni autorización de la CNH, por más de 180 días; II. No cumpla el compromiso mínimo de trabajo, sin causa justificada; III. Ceda parcial o totalmente la operación o los derechos conferidos en el contrato sin contar con la autorización previa; IV. Sea culpable o hay causado dolosamente un accidente grave que ocasione daño a instalaciones, fatalidad y pérdida de producción; V. Remita en más de una ocasión y de forma dolosa o injustificada, información o reportes falsos o incompletos, o los oculte, a las Secretarías de Energía, de Hacienda y Crédito Público o de Economía, a la CNH o a la ASEA respecto de la producción, costos o cualquier otro aspecto relevante del Contrato; VI. Incumpla una resolución definitiva de órganos jurisdiccionales federales, que constituya cosa juzgada, u VII. Omita, sin causa justificada, algún pago al Estado o entrega de hidrocarburos a éste, conforme a los plazos y términos estipulados en el contrato.

experiencia. El mecanismo de adjudicación podrá ser subasta ascendente, subasta descendente, subasta al primer precio en sobre cerrado u otro. El proceso debe contemplar criterios de desempate. La licitación debe cumplir los principios de transparencia, máxima publicidad, igualdad, competitividad y sencillez.

Contra las resoluciones mediante las cuales se asigne al ganador o se declare desierto el concurso únicamente procederá el juicio de amparo indirecto. Los actos relacionados con la licitación se consideran de orden público e interés social. No podrán participar en la licitación aquellos que hayan sido inhabilitados o impedidos por autoridad competente para contratar con autoridades federales; que tengan incumplimientos graves pendientes de solventar respecto de contratos para la E&E adjudicados con anterioridad; que utilicen a terceros para evadir la ley; que presenten información falsa (faltó agregar que estén al corriente del pago de sus impuestos). La CNH podrá revocar el fallo si se comprueba que la información presentada por el participante ganador durante la licitación es falsa. En dicho caso el contrato resultante se considerará nulo de pleno derecho.

### ***Explotación de hidrocarburos en concesiones mineras***

Los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos se podrán adjudicar directamente a los titulares de concesiones mineras que exploten carbón mineral.<sup>57</sup> En otras palabras, una concesión minera no otorga el derecho para la exploración y extracción de hidrocarburos si el objeto de la concesión no es extraer carbón. La exploración y extracción del gas natural asociado al carbón mineral que se realice sin explotar el carbón, sólo se podrá realizar a través de un contrato adjudicado por la CNH por medio de una licitación o a través de una asignación. Lo anterior significa que Pemex y otras empresas productivas del Estado pueden explotar gas de carbón.

Si una vez adjudicado un contrato o una asignación existiera una posible afectación a los derechos de una concesión minera respecto de la superficie objeto de la concesión que esté efectivamente extrayendo minerales, el contratista o el asignatario deberán llegar a un acuerdo con el concesionario minero que permita el desarrollo del proyecto a cargo del contratista o asignatario. La contraprestación que se acuerde deberá

---

<sup>57</sup>La CNH suscribirá el contrato correspondiente, siempre y cuando los concesionarios mineros acrediten, ante la Secretaría de Energía, con opinión técnica favorable de la propia CNH, que cuentan con solvencia económica y capacidad técnica, administrativa y financiera necesarias.

ser proporcional a los requerimientos del proyecto y podrán cubrirse en efectivo, pasando el contratista a formar parte del proyecto extractivo de hidrocarburos o con una combinación de las anteriores (la ley no menciona al asignatario). En ningún caso se podrá pactar una contraprestación asociada a una parte de la producción de hidrocarburos del proyecto a cargo del contratista (la ley omite nuevamente al asignatario). Lo negociado se deberá plasmar en un contrato que contendrá, al menos, los derechos y obligaciones de las partes, así como posibles mecanismos de solución de controversias.

En caso de que el contratista o asignatario y el concesionario minero no alcancen un acuerdo, la CNH determinará si ambas actividades extractivas pueden coexistir y si existe o no una afectación a los derechos del concesionario. Si la CNH determina que sí existe una afectación dicha comisión determinará el monto y los plazos de la indemnización de conformidad con el avalúo respectivo que podrá ser de entre 0.5 y 2.0% de la utilidad del contratista después del pago de contribuciones.

La CNH podrá autorizar a los titulares de concesiones mineras para realizar actividades específicas de exploración superficial de hidrocarburos en las áreas en que coexistan sus derechos. En el caso de que los concesionarios mineros estén llevando a cabo obras y trabajos de exploración al amparo de su concesión, aplicará lo dispuesto en cuanto al acuerdo con el contratista o asignatario; en caso de que no exista acuerdo la CNH determinará el monto y los plazos de la indemnización.

### ***Comercializador del Estado***

La CNH, a petición del Fondo Mexicano del Petróleo, podrá contratar a Pemex, a cualquier otra empresa productiva del Estado o a una persona moral, mediante licitación pública, para que a cambio de una contraprestación preste a la Nación los servicios de comercialización de los hidrocarburos que el Estado obtenga como resultado de los contratos para la exploración y extracción, además del crudo proveniente de las asignaciones. Esta disposición implica que el comercializador de los hidrocarburos del Estado puede ser una empresa extranjera, lo cual conlleva serias desventajas y riesgos porque el petróleo es un producto estratégico independientemente de se le reconozca o no en la ley. La venta de hidrocarburos no se considera una actividad estratégica en el nuevo marco jurídico, sin embargo, es claro que esa actividad tiene implicaciones geopolíticas y diplomáticas. La decisión de a quién se le vende y a qué precio, tiene aparejado un componente político que no conviene dejar a criterio de una firma privada y mucho menos cuando se trata de

una filial de la empresa petrolera de otro país o de una gran compañía internacional. PMI Comercio Internacional, filial de Pemex y actual comercializador del Estado, ha sido reconocido internacionalmente por su desempeño como comercializador de petróleo crudo. Pocas empresas en el mundo tienen la experiencia y capacidad para comercializar crudo. Teniendo a esa empresa pública el gobierno mexicano debe reflexionar detenidamente sobre las implicaciones de remplazarla por una firma privada.

### ***Manejo de divisas***

Cualquier persona que comercialice hidrocarburos –contratistas y asignatarios–, deberán mantener sus divisas y realizar sus operaciones con éstas, sujetándose a las normas, orientaciones y políticas que el Banco de México establezca. Al efecto, proporcionarán al Banco la información que les solicite respecto de sus operaciones con moneda extranjera y estarán obligadas a enajenar sus divisas al propio Banco en los términos de las disposiciones que éste expida, las cuales no podrán establecer términos apartados de las condiciones del mercado.<sup>58</sup>

### **3.2.3. Regulación común a las asignaciones y contratos**

Pertenece a la Nación la información geológica, geofísica, petrofísica, petroquímica y, en general, la que se obtenga o se haya obtenido de las actividades de reconocimiento, exploración y extracción, llevadas a cabo por parte asignatarios, contratistas y autorizados. Corresponde a la CNH el acopio, resguardo, uso, administración y actualización, así como la publicación de dicha información, por medio del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos.<sup>59</sup> La CNH podrá realizar o contratar a Pemex, a entidades públicas, a instituciones académicas y a cualquier otra persona para llevar a cabo actividades de reconocimiento y exploración superficial, a cambio de una contraprestación referida a condiciones de mercado. La CNH definirá la confidencialidad y los criterios y plazos conforme a los cuales hará pública la

---

<sup>58</sup>Artículo 34 de la Ley del Banco de México

<sup>59</sup>El Centro Nacional de Información de Hidrocarburos contará con un sistema para recabar, acopiar, resguardar, administrar, usar, analizar, mantener actualizada y publicar la información y estadística relativa a: I. La producción de Hidrocarburos; II. Las Reservas, incluyendo la información de reportes de estimación y estudios de evaluación o cuantificación y certificación; III. La relación entre producción y Reservas; IV. Los Recursos Contingentes y Prospectivos; V. La información geológica, geofísica, petrofísica, petroquímica y demás, que se obtenga de las actividades de Reconocimiento Exploración y Extracción. El Centro también resguardará, preservará y administrará los núcleos de roca, recortes de perforación y muestras de hidrocarburos, para lo cual la CNH deberá desarrollar y mantener una Litoteca Nacional de la Industria de Hidrocarburos.

información que reciba. Las Secretarías de Energía y de Hacienda tendrán acceso irrestricto a la información contenida en el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos.<sup>60</sup>

Las empresas públicas y a los particulares tiene prohibido publicar, entregar o allegarse de información por medios distintos a los contemplados en la Ley de Hidrocarburos o sin contar con el consentimiento previo de la CNH. Asignatarios, contratistas y autorizados podrán aprovechar comercialmente la información que se obtenga de las actividades para las que están facultados.<sup>61</sup> Sin embargo, deberán entregar a la CNH la información y materiales de campo, así como la información procesada, interpretada e integrada, que se obtenga de las actividades de reconocimiento, exploración y extracción. Serán responsables de la calidad, integridad y seguridad de la información entregada y deberán entregar a la CNH la información siguiente: adquisición, procesamiento, reprocesamiento, interpretación y control geológico de la sísmica 2D, 3D y multi componente 3C; pre-proceso, interpretación de datos sísmicos, modelo de velocidades y migración, en tiempo y en profundidad; adquisición magnética, gravimétrica, geoeléctrica y magneto telúrica, y cualquier otra que se obtenga por medios diferentes a los previamente listados.

### ***Autorizaciones para perforar pozos***

Los asignatarios y contratistas deberán contar con autorización de la CNH para llevar a cabo la perforación de pozos exploratorios; pozos en aguas profundas y ultra profundas, así como pozos tipo que se utilicen como modelos de diseño.

### ***Autorizaciones para reconocimiento y exploración superficial***

Se requiere autorización de la CNH para realizar dichas actividades. La autorización se ajustará a los plazos establecidos en la regulación. La autorización no otorga derechos de exploración, ni derechos preferenciales en relación con las asignaciones o con los contratos para la E&E. Los asignatarios y contratistas no requerirán de dicha autorización para las actividades realizadas en las áreas de las que sean titulares.

---

<sup>60</sup>Las universidades y centros de investigación tendrán acceso a la información en los términos de los convenios que al efecto celebren con la CNH.

<sup>61</sup>Dentro del plazo que al efecto se establezca en la regulación que emita la CNH. Esta institución garantizará la confidencialidad de la información. La interpretación de datos sísmicos será considerada información confidencial y se reservará por el periodo que corresponda conforme la regulación.

### ***Zonas de salvaguarda***

En las zonas de salvaguarda están prohibidas las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos. El establecimiento de dichas zonas está a cargo del Ejecutivo federal, a propuesta de la Secretaría de Energía con opinión de la SHCP. La incorporación y desincorporación de áreas será hecha por decreto presidencial, fundado en los dictámenes técnicos respectivos. Las áreas naturales protegidas se consideran zonas de salvaguarda. La opinión de la SHCP podría ser determinante y, sin duda, estará relacionada con la necesidad de ingresos fiscales. No se prevé la opinión de la Secretaría de Medio Ambiente, lo cual es grave.

### ***Yacimientos unificados***

Le corresponde a la Secretaría de Energía instruir la unificación de campos o yacimientos de extracción con base en el dictamen que al efecto emita la CNH. Lo anterior para los yacimientos nacionales y, en términos de los tratados internacionales, para los transfronterizos. La Secretaría pedirá opinión a la SHCP.

### ***Instrucción a las empresas públicas para que no obstaculicen la competencia.***

La Secretaría de Energía podrá “instruir... a las empresas productivas del Estado, sus subsidiarias y filiales que realicen las acciones necesarias para garantizar que sus actividades y operaciones no obstaculicen la competencia y el desarrollo eficiente de los mercados, así como la política pública en materia energética”.<sup>62</sup>

La Secretaría de Energía podrá actuar de mutuo propio o a propuesta de la CNH o la Comisión Federal de Competencia Económica. La Secretaría de Energía podrá realizar los estudios que considere pertinentes a fin de determinar la viabilidad de ejercer, por sí misma, dicha atribución. Esta disposición es discriminatoria contra Pemex y cualquier otra empresa pública, las cuales son vistas por la ley como opositores, obstáculos o inhibidores de la competencia. No hay una disposición similar que afecte a otros participantes del mercado.

### ***Guía de actuación para la Secretaría de Energía***

La ley determina que las actividades de la Secretaría de Energía se orienten de acuerdo con los intereses nacionales, incluyendo los de seguridad energética del país, sustentabilidad de la plataforma anual de extracción de hidrocarburos y la diversificación de mercados.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup>Artículo 42 de la Ley de Hidrocarburos.

<sup>63</sup>Idem.

Esta disposición deja en manos de la Secretaría de Energía definir lo que se entiende por intereses nacionales, en particular, lo que se entiende por: i) la seguridad energética del país en un sector abierto al comercio y la inversión, y sin obligación legal por parte de los productores de abastecer el mercado interno; ii) la sustentabilidad de la plataforma de producción, con una ley que no establece limitaciones a la producción o exportación, y iii) la diversificación de mercados, cuando existe libre disposición de la producción para algunos contratistas pero no para todos y menos para los asignatarios que deben entregar la producción al comercializador del Estado.

### ***Facultades de la CNH***

- Emitir la regulación y supervisar su cumplimiento por parte de los asignatarios, contratistas y autorizados en las actividades siguientes: requerimientos, manejo uso y publicación de información; exploración, extracción y recolección, perforación, cuantificar las reservas y recursos, certificación de reservas por parte de terceros independientes; medición de la producción; aprovechamiento de gas natural asociado; estándares técnicos y operativos para maximizar el factor de recuperación de los hidrocarburos.
- Cuantificar el potencial de hidrocarburos del país.
- Generar indicadores para evaluar la eficiencia de los proyectos de exploración y extracción
- Proponer a la Secretaría de Energía, que instruya a las empresas productivas del Estado, sus subsidiarias y filiales que realicen las acciones necesarias para garantizar que sus actividades y operaciones no obstaculicen la competencia y el desarrollo eficiente de los mercados, así como la política pública en materia energética. Esta disposición convierte a la CNH en guardián de la competencia, una atribución atípica para un regulador del subsuelo.
- Instruir, si así lo juzga conveniente, la adopción y observancia de estándares técnicos internacionales.

### ***Guía de actuación para la CNH***

La CNH ejercerá sus funciones, procurando eleva el factor de recuperación y la obtención del volumen máximo de petróleo y de gas natural en el largo plazo, considerando la viabilidad económica de la exploración y extracción de hidrocarburos en el área de asignación o del área Contractual, así como su sustentabilidad.<sup>64</sup> Esta

---

<sup>64</sup>Artículo 43

disposición es adecuada, sin embargo queda condicionada a la viabilidad económica la cual es debatible por los componentes subjetivos que conlleva.

### ***Dictamen técnico de los planes de E&E***

Antes de ejecutar el plan de exploración o el plan de desarrollo para la extracción, asignatarios y contratistas deberán contar con la aprobación por parte de la CNH. Para esos efectos la Comisión deberá emitir un dictamen técnico que comprenderá la evaluación de los siguientes aspectos: a) la observancia de las mejores prácticas a nivel internacional para la evaluación del potencial de hidrocarburos, la incorporación de reservas y la delimitación del área y b) la tecnología y el plan de producción que permitan maximizar el factor de recuperación, en condiciones económicamente viables, el programa de aprovechamiento del gas natural y los mecanismos de medición de la producción de hidrocarburos. El término “condiciones económicamente viables” es ambiguo. No se prevé la coordinación con la SHCP, a pesar que el régimen fiscal es determinante para la existencia de “condiciones económicamente viables”.

### ***Registro de beneficios esperados***

Los asignatarios y contratistas tendrán derecho a reportar, para efectos contables y financieros, la asignación o el contrato para la exploración y extracción, así como los beneficios esperados del mismo, siempre y cuando se afirme en dicha asignación o contrato, de manera expresa, que los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad del Estado mexicano.<sup>65</sup> Es lo que se conoce como *booking*. Esta disposición crear derechos sobre las reservas. La ley establece que el petróleo en el subsuelo es de la Nación pero permite que los operadores registren en sus libros el beneficio que esperan obtener de extraer dicho petróleo. La ley prevé un dueño de **jure** pero otro de **facto**, lo cual es inadmisibile.

### ***Contenido nacional***

El conjunto de actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que se realicen a través de asignaciones y contratos deberá alcanzar, en promedio, al menos treinta y cinco por ciento de contenido nacional. Así, el grado de contenido nacional se define contrato por contrato pero se establece una obligación de 35% para el conjunto de actividades de E&E, incluyendo las que ya realiza Pemex. La ley establece una obligación general de

---

<sup>65</sup>Artículo 45

contenido nacional pero la obligación de cada operador se definirá contrato por contrato y asignación por asignación.

La meta para exploración y extracción en aguas profundas y ultra profundas será establecida por la Secretaría de Economía, con la opinión de la Secretaría de Energía. La obligación de contenido nacional en aguas profundas y ultra profundas queda entonces indefinida, lo único seguro es que comenzará con cero por ciento.

Cada asignación y contrato deberá incluir un programa de cumplimiento del porcentaje de contenido nacional, incluyendo los plazos y etapas aplicables, cuya meta será establecida por la Secretaría de Energía con opinión de la Secretaría de Economía. Esta última establecerá la metodología para medir el contenido nacional,<sup>66</sup> y verificará el cumplimiento del porcentaje establecido para lo cual podrá contar con el apoyo de un tercero independiente. A partir de lo anterior, resulta inconsistente que el grado de contenido nacional lo definan dos Secretarías, en la ocurrencia la de Economía cuando se trate de actividades en aguas profundas y ultra profundas y la de Energía cuando las actividades se realicen en cualquier otra área.

La aplicación de las obligaciones de contenido nacional será sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales y acuerdos comerciales suscritos por México. La obligación de contenido nacional queda entonces supeditada a lo que establezcan los tratados internacionales.

### ***Obligaciones de asignatarios y contratistas***

Los asignatarios y contratistas están obligados, entre otras disposiciones, a lo siguiente:

- Contar con la autorización para llevar a cabo perforaciones.
- Cumplir los términos y condiciones que se establezcan en las asignaciones, contratos y autorizaciones.
- Abstenerse de ceder o traspasar las asignaciones o en el control corporativo en los contratos sin las autorizaciones correspondientes.

---

<sup>66</sup>Para el establecimiento de la metodología la Secretaría de Economía utilizará, entre otros, los siguientes conceptos: i) bienes y servicios contratados; ii) la mano de obra nacional y de trabajo calificada; iii) la capacitación de la mano de obra nacional; iv) la inversión en infraestructura física local y regional, y v) la transferencia de la tecnología.

- Contar con la aprobación de la CNH para ejecutar el plan de exploración y del plan de desarrollo para la extracción.
- Observar las disposiciones legales en materia laboral, fiscal y de transparencia.
- Permitir el acceso a sus instalaciones y equipos, así como facilitar la labor de los inspectores y verificadores de autoridades y reguladores.
- Cumplir con la regulación, lineamientos y disposiciones administrativas.
- Observar los lineamientos que establezcan la SHCP con base en la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.
- Responsabilizarse de los desperdicios, derrames de hidrocarburos o demás daños que resulten, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- Dar aviso a las autoridades sobre cualquier siniestro, hecho o contingencia que, como resultado de sus operaciones, ponga en peligro la vida, la salud y seguridad públicas, el medio ambiente, la seguridad de las instalaciones o la producción de hidrocarburos; y aplicar los planes de contingencia, medidas de emergencia y acciones de contención que correspondan de acuerdo con su responsabilidad, en los términos de la regulación.
- Proporcionar el auxilio que les sea requerido por las autoridades en caso de emergencia o siniestro.
- Cumplir en tiempo y forma con las solicitudes de información y reportes que requieran las autoridades y reguladores.

### **3.2.4. Autoridades tutelares y regulatorias**

Por las facultades que le otorga la ley la SHCP comparte con la Secretaría de Energía el carácter de autoridad tutelar, a pesar que ésta última es la cabeza del sector. La autoridad reguladora es la CNH.

#### ***Facultades de la Secretaría de Energía***<sup>67</sup>

La Secretaría tendrá entre otras facultades las siguientes:

- Seleccionar las áreas contractuales con la asistencia técnica de la CNH.
- Aprobar, emitir y adaptar el plan quinquenal de licitaciones de áreas contractuales.
- Establecer el modelo de contratación para cada área contractual que mejor convenga para maximizar los ingresos de la nación, con las opiniones de la SHCP y la CNH.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup>Artículo 29 de la Ley de Hidrocarburos.

<sup>68</sup>La ley no define qué son los ingresos de la Nación ni tampoco qué es la renta petrolera.

- Diseñar los términos y condiciones técnicos de los contratos.
- Establecer los lineamientos técnicos que deberán observarse en cada proceso de licitación.

### ***Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público***

La Secretaría, en términos de la Ley de Hidrocarburos, tendrá entre otras facultades las siguientes:

- Establecer las condiciones fiscales de las licitaciones y de los contratos que permitan a la Nación obtener, en el tiempo, ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo.
- Determinar las variables de adjudicación de los procesos de licitación.
- Participar en la administración y auditoría contables relativas a los términos fiscales de los contratos.<sup>69</sup>

### ***Facultades de la Comisión Nacional de Hidrocarburos***

La CNH tendrá entre otras facultades las siguientes:

- Proveer asistencia técnica a la Secretaría de Energía en la selección de las áreas contractuales.
- Proponer a la Secretaría de Energía el plan quinquenal de licitaciones de áreas contractuales.
- Emitir las bases que se observarán en el procedimiento de licitación y adjudicación de contratos para la E&E.
- Realizar las licitaciones para la adjudicación y suscribir los contratos para la E&E.
- Administrar y supervisar, en materia técnica, los contratos para la E&E, con o sin apoyo de auditores o inspectores externos.
- Aprobar la modificación, cancelación o terminación de los contratos para la E&E
- Aprobar los planes de exploración o de desarrollo para la extracción, que maximicen la productividad del área contractual en el tiempo, así como sus modificaciones y supervisar el cumplimiento de los mismos. Observamos que “aprobar planes de extracción que maximicen la productividad del área contractual en el tiempo”, no es del todo compatible con la obligación de la CNH de ejercer sus funciones, procurando elevar el factor de recuperación y la obtención del volumen máximo de

---

<sup>69</sup>La administración y auditoría contable podrá realizarse con el apoyo de auditores o inspectores externos, mediante la contratación de los servicios correspondientes.

petróleo y de gas natural en el largo plazo, considerando la viabilidad económica de la exploración y extracción de hidrocarburos en el área de asignación o del área contractual, así como su sustentabilidad.

- Apoyar técnicamente a la SHCP y al Fondo Mexicano del Petróleo en el ejercicio de sus funciones en términos de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;
- Aprobar los programas anuales de inversión y operación de los contratos para la E&E;
- Aprobar la cesión del control corporativo o de las operaciones

### **3.3. ACTIVIDADES INDUSTRIALES, LOGÍSTICAS Y COMERCIALES**

Las actividades aguas debajo de la cadena de valor son libres pero su formalización requiere la obtención de permisos. En virtud de la importancia del gas natural en la transición energética, la ley dedica un importante espacio a la regulación de los sistemas de transporte y almacenamiento de ese energético, así como al operador público (Cenagas).

#### **3.3.1. Permisos**

Se requiere de un Permiso expedido por la Secretaría de Energía para realizar las actividades siguientes: tratamiento y refinación de petróleo: procesamiento de gas natural; exportación e importación de hidrocarburos y petrolíferos. De igual modo, se requiere de un permiso expedido por la Comisión Reguladora de Energía para realizar las actividades siguientes: transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos. La CRE también expide permisos para la gestión de sistemas integrados.

Los permisos para la comercialización contendrán únicamente las obligaciones siguientes:

- Realizar la contratación, por sí mismos o a través de terceros, de los servicios de transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público que, en su caso, requiera para la realización de sus actividades únicamente con permisionarios.
- Cumplir con las disposiciones de seguridad de suministro que establezca la Secretaría de Energía. Nótese que se establecen disposiciones de seguridad de suministro aguas abajo pero no aguas arriba.
- Entregar la información que la CRE requiera para fines estadísticos y de supervisión.

- Sujetarse a los lineamientos aplicables a los permisionarios, respecto de sus relaciones con personas que formen parte de su mismo grupo empresarial o consorcio.

### ***Permisionarios***

Podrán ser permisionarios cualquier empresa pública o particulares que cuenten con un diseño de instalaciones o equipos acordes con la normativa aplicable y que operen de acuerdo con las mejores prácticas, así como con las condiciones apropiadas para garantizar la adecuada continuidad de la actividad objeto del permiso.

### ***Criterios para el otorgamiento de los permisos***

En la evaluación y otorgamiento de un permiso de transporte por ductos o de almacenamiento la CRE podrá analizar su impacto sobre el desarrollo eficiente de dichas actividades y las necesidades de infraestructura común en la región que corresponda, pudiendo requerir que se modifique la naturaleza y el alcance de las instalaciones, a través de condiciones tales como el acceso abierto, la interconexión con otros sistemas permisionados y la regulación tarifaria.

### ***Cesión de permisos o actividades***

La cesión de los permisos o de la realización de las actividades reguladas al amparo del mismo, sólo podrá realizarse previa autorización de la Secretaría de Energía o de la CRE.<sup>70</sup>

### ***Terminación***

Los permisos podrán terminar por vencimiento, renuncia, revocación, desaparición del objeto o de la finalidad del permiso; disolución, liquidación o quiebra del permisionario; resolución judicial o mandamiento firme de autoridad competente. La terminación del permiso no exime a su titular de las responsabilidades contraídas durante su vigencia, con el Gobierno federal y con terceros.

### ***Revocación***

Los permisos podrán revocarse por cualquiera de las causas siguientes:

- Incumplir, sin causa justificada y autorización, con el objeto, obligaciones o condiciones del permiso.

---

<sup>70</sup>Nótese que la cesión de permisos o actividades implica que el permisionario y el operador del permiso pueden ser dos actores distintos.

- Realizar prácticas indebidamente discriminatorias en perjuicio de los usuarios.
- No respetar la regulación en materia de precios y tarifas, contabilidad regulatoria, así como los términos y condiciones que fije la regulación.
- Ceder o gravar los permisos, los derechos en ellos conferidos, o los bienes utilizados para su ejecución, sin la autorización.
- No otorgar o no mantener en vigor las garantías o los seguros.
- No cumplir con las normas oficiales mexicanas.
- Incumplir de forma continua el pago de contribuciones y aprovechamientos por los servicios de supervisión de los permisos.
- Interrumpir las actividades, sin causa justificada, por más de 30 días.
- No acatar las resoluciones que expida la Comisión Federal de Competencia Económica o la Agencia ambiental.
- Realizar actividades de transporte, almacenamiento, distribución o expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, que se compruebe hayan sido adquiridos de forma ilícita y que haya sido así determinado por resolución firme de autoridad competente.

### ***Utilidad pública***

Se consideran de utilidad pública, las actividades y servicios amparados por un permiso.<sup>71</sup> Procederá la ocupación temporal de los bienes, derechos e instalaciones necesarias para la prestación del servicio o su adecuada operación, en los supuestos previstos en la Ley de Expropiación o cuando el permisionario incumpla sus obligaciones por causas no imputables a éste, como pueden ser guerra, desastre natural, la grave alteración del orden público o cuando se prevea un peligro inminente para la seguridad nacional, la seguridad energética o para la economía nacional. La autoridad que lo haya expedido integrará y tramitará el expediente de ocupación temporal de los bienes, derechos e instalaciones necesarias para la prestación del servicio u operación, a fin de garantizar los intereses de los usuarios finales y consumidores, quedando a salvo los derechos de los terceros. La ocupación tendrá la duración que la autoridad determine sin que el plazo original o en su caso las prórrogas, en su conjunto, excedan de treinta y seis meses.

---

<sup>71</sup>Artículo 58 de la Ley de Hidrocarburos.

### ***Ocupación temporal o intervención***

La autoridad que haya expedido el permiso podrá llevar a cabo la ocupación temporal o la intervención, a fin de garantizar los intereses de la nación, en el entendido de que quedarán salvaguardados los derechos de terceros. Para la continuidad en la operación de las actividades que ampare el permiso, la autoridad podrá contratar a empresas productivas del Estado o a terceros, con capacidad técnica para el manejo y control de las instalaciones ocupadas o intervenidas. Procederá la ocupación temporal de los bienes, derechos e instalaciones necesarias para la prestación del servicio o su adecuada operación, en los supuestos previstos en la Ley de Expropiación o cuando el permisionario incumpla sus obligaciones por causas no imputables a éste, como pueden ser guerra, desastre natural, la grave alteración del orden público o cuando se prevea un peligro inminente para la seguridad nacional, la seguridad energética o para la economía nacional. La ocupación temporal tiene por objeto garantizar los intereses de los usuarios finales y consumidores, quedando a salvo los derechos de los terceros. La ocupación no podrá exceder 36 meses. Si transcurrido el plazo de la intervención, el permisionario no está en condiciones de continuar con sus obligaciones, la autoridad procederá a la revocación del permiso.

### **3.3.2. Sistemas integrados**

Los sistemas de transporte por ducto y de almacenamiento de gas natural, petrolíferos y petroquímicos que se encuentren interconectados podrán conformar “sistemas integrados”, con objeto de ampliar la cobertura o aportar beneficios sistémicos en términos de mejoras en las condiciones de seguridad, continuidad, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios. En otras palabras, la ley permite la integración vertical transporte-almacenamiento (monopolio natural) tanto en gas natural, como en petrolíferos y petroquímicos, mediante la figura de “sistemas integrados”.

La Secretaría, con base en la política pública en materia energética, podrá requerir a la CRE que se desarrollen los análisis necesarios para la conformación de sistemas integrados para que se cumplan dichos objetivos. La creación de tales sistemas, así como la incorporación de nueva infraestructura a los ya existentes requiere aprobación de la CRE, de acuerdo con la política pública en materia energética que emita la Secretaría de Energía.

### ***Gestor del sistema integrado***

Cada sistema integrado será operado por un gestor con permiso de la CRE. Los gestores tendrán como objeto lo siguiente:

- Coordinar a los distintos permisionarios de transporte por ducto y almacenamiento para lograr la continuidad, calidad, seguridad y eficiencia en la prestación de los servicios, garantizar el acceso abierto efectivo y no indebidamente discriminatorio;
- Responder respecto de las obligaciones de pago de las tarifas de los sistemas de transporte o almacenamiento que compongan el sistema integrado, en los términos que determine la CRE;
- Propiciar el desarrollo de centros de mercado y mercados mayoristas;
- Fomentar la liquidez de los mercados en que participe y asegurar el balance y operación del sistema integrado que corresponda.
- Administrar el mercado secundario de capacidad del sistema integrado que corresponda.

Los gestores serán independientes de las personas que realicen actividades de producción, distribución y comercialización de gas natural, petrolíferos o petroquímicos. Así, la ley no permite la integración vertical de un transportista-almacenador i) agua arriba con un productor y ii) aguas abajo con un distribuidor o un comercializador. Ello significa que los transportistas almacenadores no podrán tener propiedad de los productos, excepto por razones de seguridad; deben ser transportistas y almacenadores puros. La ley no aclara el grado de independencia de los gestores de los sistemas integrados con respecto a los productores, distribuidores y comercializadores.

Los gestores operarán previo permiso otorgado por la Comisión Reguladora de Energía. Los gestores podrán ser entidades públicas, privadas o público-privadas en las que podrán participar los permisionarios que conformen el sistema integrado. En sus actividades, dichos gestores podrán recuperar costos e inversiones, en los términos que establezca la CRE. En todo caso, se deberá evitar el conflicto de interés entre el gestor y los permisionarios de transporte y almacenamiento, así como de las personas que enajenen y comercialicen gas natural, petrolíferos y petroquímicos. La CRE establecerá las reglas de operación y los códigos de ética que eviten conflictos de interés y establezcan la separación funcional correspondiente a dichos gestores. Desde nuestra perspectiva se ve difícil que se logre evitar el conflicto de intereses cuando los permisionarios son parte del gestor y menos mediante un código de ética.

### ***Plan quinquenal de expansión y optimización de la infraestructura***

La Secretaría de Energía emitirá un plan quinquenal de expansión y optimización de la infraestructura de transporte por ducto y almacenamiento,

tomando en consideración lo propuesto por los gestores de los sistemas integrados, previa asistencia técnica de la CRE. La ley plantea entonces una combinación de planeación normativa con planeación indicativa en un sector desregulado donde participan empresas públicas y privadas en un régimen de competencia. En esas condiciones no puede haber optimización porque el sistema de suministro funciona mayoritariamente con base en incentivos y la infraestructura no solamente es pública.

### **3.3.3. Sistema de transporte y almacenamiento nacional integrado de gas natural**

El Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural (Sitagas) se podrá conformar por la siguiente infraestructura:

- Ductos de transporte e instalaciones de almacenamiento de gas natural, y
- Equipos de compresión, licuefacción, descompresión, regasificación y demás instalaciones vinculadas a la infraestructura de transporte y almacenamiento de gas natural.
- La infraestructura de transporte y almacenamiento que se ubique a partir de que terminen las instalaciones de recolección, ductos de internación al país o las instalaciones de procesamiento de gas natural y hasta los puntos de recepción y medición de los sistemas de distribución, o de los usuarios finales conectados directamente, podrá integrarse al Sitagas.

La CRE determinará la integración de la infraestructura pública al Sitagas. La integración de los sistemas de almacenamiento y transporte privados es de carácter voluntario. El Cenagas será el gestor y administrador independiente del Sitagas.

#### ***Plan Quinquenal de expansión del Sitagas***

EL Cenagas deberá proponer a la Secretaría de Energía, para su aprobación, previa opinión técnica de la CRE, el plan quinquenal de expansión del Sitagas que contendrá, además de la planeación indicativa, los proyectos de cobertura social y aquellos que la Secretaría de Energía considere proyectos estratégicos para garantizar el desarrollo eficiente de dicho sistema. Cada año, la Secretaría, con la asistencia técnica de la CRE, llevará a cabo una evaluación del plan quinquenal de expansión a fin de verificar su vigencia ante la evolución del mercado de gas natural y realizar los ajustes necesarios. La ley prevé entonces la creación de un Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural (Sitagas), así como un plan quinquenal de expansión indicativo que contendrá los proyectos de cobertura social y los proyectos estratégicos a juicio de la Secretaría de Energía.

***Proyectos estratégicos***

Los proyectos tendrán naturaleza estratégica cuando cumplan con, al menos, alguna de las siguientes características:

- Tengan un diámetro de al menos treinta pulgadas, una presión operativa igual o superior a 800 libras y una longitud de al menos 100 kilómetros;
- Aporten redundancia al sistema, incluyendo el almacenamiento;
- Brinden una nueva ruta o fuente de suministro a un mercado relevante, o
- Cuando por razones de seguridad de suministro así lo determine la Secretaría de Energía.

En consecuencia, una gran cantidad de ductos podrá tener la naturaleza de estratégicos.

El Cenagas licitará los proyectos estratégicos. Las bases de licitación deberán ser aprobadas por la CRE y la infraestructura será desarrollada por terceros. El Cenagas podrá convocar conjuntamente cualquier licitación con apoyo de las empresas productivas del Estado y los particulares, cuando aporten una capacidad de demanda significativa.

En suma, la ley prevé que la infraestructura de transporte y almacenamiento de gas sea desarrollada por el sector privado. Los organismos y empresas públicas sólo licitarán los proyectos: el Cenagas los estratégicos y las empresas públicas los no estratégicos. A las empresas y organismos públicos se sólo les utiliza para “anclar” los proyectos, tal como ocurría antes de la reforma; con ese esquema la empresa privada no tiene riesgo y tiene una rentabilidad garantizada por el contrato que celebra con la empresa pública; los proyectos son bancables por las garantías del Estado. La propiedad de los gasoductos estratégicos y no estratégicos será privada. Se avanza entonces en la privatización de la infraestructura. Esa conclusión se confirma en el párrafo siguiente.

***Proyectos no estratégicos***

Tratándose de proyectos considerados como no estratégicos, las empresas públicas y los particulares podrán desarrollar proyectos de infraestructura actuando bajo su propia cuenta y riesgo. En el caso de las empresas públicas, los proyectos deberán ejecutarse por terceros a través de procesos de licitación, en los cuales éstas reservarán la capacidad que requieran para sus operaciones. Las bases de licitación deberán ser aprobadas por la CRE. Así, la ley prevé: i) que los nuevos gasoductos sean construidos por el sector privado; ii) que sean de propiedad privada cuando no tengan status de estratégicos; de esa forma se impide el crecimiento de las empresas públicas y se privatiza la infraestructura.

### ***Temporadas abiertas***

El desarrollo de proyectos de infraestructura incluirá la realización de temporadas abiertas en los términos que establezca la CRE.<sup>72</sup>

#### **3.3.4. Centro Nacional de Control del Gas Natural**

El Cenagas es el gestor y administrador independiente del Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural y tiene por objeto garantizar la continuidad y seguridad en la prestación de los servicios en ese sistema para contribuir con la continuidad del suministro de dicho energético en territorio nacional. Lo anterior significa que el Cenagas no garantiza la continuidad del suministro de gas en el país, simplemente contribuye a dicha continuidad.

El Cenagas :

- tiene la potestad de instruir las acciones necesarias a los permisionarios conectados al Sitagas para que la operación diaria y la de mediano y largo plazo del sistema permisionado, se realice en estricto apego a las obligaciones de acceso abierto, sin que se afecte en modo alguno la titularidad de los contratos de reserva de capacidad,
- debe ejercer sus funciones bajo los principios de eficiencia, transparencia y objetividad, así como de independencia respecto de los permisionarios cuyos sistemas conformen el Sitagas.<sup>73</sup>
- no podrá privilegiar el uso de su infraestructura o la ampliación de la misma en calidad de permisionario, en detrimento de la infraestructura integrada que pertenezca a otros permisionarios,
- prestará los servicios de transporte y almacenamiento en la infraestructura de la que sea titular como permisionario,

---

<sup>72</sup>“Temporada abierta” es un proceso que el transportista lleva a cabo para que los usuarios presenten solicitudes de servicio de transporte en base firme, que el transportista evaluará para asignar la capacidad disponible, ya sea nueva o existente

<sup>73</sup>El Ejecutivo Federal deberá garantizar la independencia del Cenagas respecto de los demás permisionarios y empresas del sector. La conducción del Centro estará a cargo de un Consejo de Administración y de un Director General. La dirección y visión estratégica estará a cargo de su Consejo de Administración, mismo que contará al menos con una tercera parte de consejeros independientes, los cuales no deberán tener conflicto de interés, por lo que no podrán tener relación laboral o profesional con los demás integrantes del mercado del Gas Natural. Dicho Consejo podrá crear comités consultivos.

- se sujetará a las reglas de operación que emita la CRE para los gestores de los sistemas integrados, con independencia de su actividad como permisionario de transporte y de almacenamiento.

La gestión, administración y ejecución de las funciones del Cenagas, en particular la asignación de la capacidad del Sitagas, estarán a cargo exclusivamente de la Dirección General, para lo cual gozará de autonomía.

### **3.3.5. Regulación de las actividades agua abajo**

Los principales aspectos regulatorios se ubican en el acceso abierto, las restricciones a la integración vertical, los precios y tarifas, la calidad del gas, las obligaciones de los permisionarios y las participaciones accionarias.

#### ***Acceso Abierto***

Los permisionarios de transporte y distribución por medio de ductos, así como de almacenamiento de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, tendrán la obligación de dar acceso abierto no indebidamente discriminatorio a sus instalaciones y servicios, sujeto a disponibilidad de capacidad en sus sistemas, en términos de la regulación emitida por la CRE.<sup>74</sup> Las instalaciones de transporte y de almacenamiento para usos propios están exentas de la obligación de acceso abierto, pero con sujeción a la regulación que establezca la CRE.

#### ***Política pública***

Corresponde a la Secretaría de Energía expedir la política pública en materia energética que se requiera para garantizar el suministro confiable y el acceso abierto a los ductos de internación de gas atural. Lo anterior, considerando el desarrollo eficiente de la industria, la seguridad, calidad y continuidad del suministro y los intereses de los usuarios.

#### ***Restricciones a la integración vertical***

Los permisionarios de transporte por ductos y almacenamiento sujetos a la obligación de acceso abierto no están habilitados para enajenar o comercializar hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos que hayan sido transportados o almacenados en sus

---

<sup>74</sup>Cuando los Permisionarios presten a terceros los servicios La CRE podrá solicitar la certificación de la capacidad instalada, disponible y utilizada a través de un tercero independiente debidamente calificado, en los términos de las disposiciones que emita la propia Comisión.

sistemas permisionados, salvo cuando ello sea necesario para resolver una situación de emergencia operativa, caso fortuito o fuerza mayor. Dichos permisionarios sólo podrán prestar el servicio a los usuarios que acrediten la propiedad del producto, de igual modo, sólo podrán transportar y almacenar productos de su propiedad siempre y cuando sea necesario para la operación de sus sistemas. En el caso de petróleo, petrolíferos y petroquímicos, podrán destinar al transporte y almacenamiento de productos de su propiedad, el porcentaje de capacidad que para tal efecto determine la CRE. Así, la ley establece que los usuarios deben probar la propiedad de los productos para poder usar los servicios de almacenamiento y transporte. Esta disposición deja entero el problema del tráfico de combustible robado que se transporta en pipas y se almacena en tanques pequeños.

### ***Convenios de inversión en transporte y almacenamiento de gas natural***

Los permisionarios y usuarios podrán celebrar convenios de inversión para el desarrollo de ductos de transporte y el almacenamiento de gas natural, en los términos que apruebe la CRE. El diseño de la infraestructura podrá considerar las necesidades de consumo propio para sus instalaciones o de comercialización según el usuario de que se trate, así como la demanda presente y futura de la zona de influencia del proyecto. A fin de cuantificar la demanda, el desarrollador del proyecto deberá realizar una temporada abierta. La Secretaría de Energía podrá determinar el nivel de capacidad requerido en el proyecto. La ley le permite entonces a la Secretaría de Energía intervenir en la determinación de la capacidad de los proyectos privados. De ahí la coordinación con la CRE para que no otorgue los permisos correspondientes si no coinciden con la política de Sener.

### ***Combustibles para aeronaves***

Los combustibles para aeronaves no podrán ser expendidos directamente al público. La distribución de dichos combustibles requiere permiso de la CRE y sólo estarán facultados los transportistas aéreos, los operadores aéreos, y terceros para actividades distintas de las aeronáuticas.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup>Estos últimos deberán contar previamente con el pronunciamiento favorable de las Secretarías de Energía y de Comunicaciones y Transportes, así como de la Procuraduría General de la República.

### ***Calidad de los combustibles***

Los hidrocarburos, los petrolíferos y los petroquímicos deberán transportarse, almacenarse, distribuirse, enajenarse, expendirse y suministrarse cumpliendo estrictamente las especificaciones de calidad establecidas en las normas oficiales mexicanas que expida la CRE. Los métodos de prueba, muestreo y verificación aplicables a las características cualitativas, así como al volumen en el transporte, almacenamiento, distribución y, en su caso, el expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos se establecerán en las normas oficiales mexicanas que para tal efecto expidan la CRE y la Secretaría de Economía, en el ámbito de su competencia.

### ***Regulación de precios***

Los precios del gas licuado de petróleo, gasolinas y diésel se determinarán conforme a las condiciones de mercado. Para las contraprestaciones, precios y tarifas en las actividades de almacenamiento, transporte y distribución por ductos hay dos posibilidades dependiendo si existen o no condiciones de competencia efectiva: si existen dichas condiciones se determinarán por el mercado, en caso contrario, estarán sujetas a la regulación económica que determine la CRE

La regulación tomará en cuenta lo siguiente:

- Las contraprestaciones, precios y tarifas, de los bienes y servicios susceptibles de comercializarse internacionalmente se fijarán considerando el costo de oportunidad y las condiciones de competitividad prevalecientes en el mercado internacional de estos productos, libres de impuestos, contribuciones o gravámenes, y
- Para aquellos bienes o servicios que no sean susceptibles de comercializarse en el mercado internacional, se aplicará las metodologías de aplicación general que emita la CRE, considerando costos eficientes y la obtención de una rentabilidad razonable que refleje el costo de oportunidad del capital invertido, el costo estimado de financiamiento y los riesgos inherentes del proyecto, entre otros.

La Secretaría de Energía, la CRE o los permisionarios podrán solicitar a la Comisión Federal de Competencia Económica que evalúe la existencia de condiciones de competencia efectiva

### ***Límites a la integración vertical***

La CRE con la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica, establecerá las disposiciones a las que deberán sujetarse los permisionarios de transporte, almacenamiento, distribución, expendio al público y comercialización de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, así como los usuarios de dichos

productos y servicios, con objeto de promover el desarrollo eficiente de mercados competitivos en estos sectores. Entre otros aspectos, dichas disposiciones podrán establecer

- la estricta separación legal entre las actividades permisionadas o
- la separación funcional, operativa y contable de las mismas,
- la emisión de códigos de conducta,
- límites a la participación en el capital social,
- límites a la participación en el mercado de la comercialización y, en su caso, en la reserva de capacidad en los ductos e instalaciones de almacenamiento.

### ***Límites a la participación cruzada***

Las personas que sean propietarias de capital social de usuarios finales, productores o comercializadores podrán participar en el capital social de los permisionarios de transporte y almacenamiento sujetos a la obligación de acceso abierto cuando dicha participación cruzada no afecte la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo, para lo cual deberán i) realizar sus operaciones en sistemas independientes, o ii) establecer los mecanismos jurídicos y corporativos que impidan intervenir de cualquier manera en la operación y administración de los permisionarios respectivos. La participación cruzada y sus modificaciones deberán ser autorizadas por la CRE, quien deberá contar previamente con la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia Económica.

### ***Obligaciones de los permisionarios***

Los permisionarios de las actividades reguladas por la Secretaría de Energía o la CRE deberán según corresponda:

- Contar con el permiso correspondiente.
- Cumplir los términos y condiciones establecidos en los permisos, así como abstenerse de ceder, traspasar, enajenar o gravar, total o parcialmente, los derechos u obligaciones derivados de los mismos en contravención de la Ley de Hidrocarburos.
- Entregar la cantidad y calidad de los productos conforme las disposiciones aplicables.
- Cumplir con la cantidad, medición y calidad conforme las disposiciones aplicables;
- Realizar sus actividades, con productos de procedencia lícita.
- Prestar los servicios de forma eficiente, uniforme, homogénea, regular, segura y continua.

- 
- Contar con un servicio permanente de recepción y atención de quejas y reportes de emergencia.
  - Obtener autorización de la Secretaría de Energía o de la CRE para modificar las condiciones técnicas y de prestación del servicio de los sistemas, ductos, instalaciones o equipos.
  - Dar aviso a la Secretaría de Energía o a la CRE de cualquier circunstancia que implique la modificación de los términos y condiciones en la prestación del servicio.
  - Abstenerse de otorgar subsidios cruzados en la prestación de los servicios, así como de realizar prácticas indebidamente discriminatorias.
  - Respetar los precios o tarifas máximas que se establezcan.
  - Obtener autorización de la Secretaría de Energía o de la CRE para la suspensión de los servicios, salvo por causa de caso fortuito o fuerza mayor, en cuyo caso se deberá informar de inmediato a la autoridad correspondiente.
  - Observar las disposiciones legales en materia laboral, fiscal y de transparencia.
  - Permitir el acceso a sus instalaciones y equipos, así como facilitar la labor de los verificadores de las autoridades.
  - Cumplir con la regulación, lineamientos y disposiciones administrativas que emitan las autoridades.
  - Asumir la responsabilidad de los desperdicios, derrames o daños que resulten.
  - Dar aviso a las demás autoridades competentes sobre cualquier siniestro, hecho o contingencia que, como resultado de sus actividades, ponga en peligro la vida, la salud o la seguridad públicas, el medio ambiente; la seguridad de las instalaciones o la producción o suministro y aplicar los planes de contingencia, medidas de emergencia y acciones de contención que correspondan de acuerdo con su responsabilidad.
  - Proporcionar el auxilio que les sea requerido por las autoridades competentes en caso de emergencia o siniestro.
  - Presentar anualmente el programa de mantenimiento de sus sistemas e instalaciones y comprobar su cumplimiento con el dictamen de una unidad de verificación debidamente acreditada.
  - Llevar un libro de bitácora para la operación, supervisión y mantenimiento de obras e instalaciones, así como capacitar a su personal en materias de prevención y atención de siniestros.
  - Cumplir en tiempo y forma con las solicitudes de información y reportes que soliciten las autoridades.

### 3.3.6. Autoridades tutelares y regulatorias aguas abajo

Aguas abajo las autoridades tutelares y regulatorias son la Secretaría de Energía y la CRE.

#### *Facultades de la Secretaría de Energía*

- Regular y supervisar, así como otorgar, modificar y revocar los permisos para las siguientes actividades: tratamiento y refinación de petróleo; procesamiento del gas natural, y exportación e importación de hidrocarburos y petrolíferos en términos de la Ley de comercio exterior y con el apoyo de la Secretaría de Economía;
- Determinar la política pública en materia energética aplicable a los niveles de almacenamiento y a la garantía de suministro de hidrocarburos y petrolíferos, a fin de salvaguardar los intereses y la seguridad nacionales.<sup>76</sup>
- Instruir, por sí misma o a propuesta de la CRE o de la COFECE, en el ámbito de sus respectivas competencias, a las empresas públicas, subsidiarias y filiales que realicen las acciones necesarias para garantizar que sus actividades y operaciones no obstaculicen la competencia y el desarrollo eficiente de los mercados, así como la política pública en materia energética.
- Emitir el plan quinquenal de expansión y optimización de la infraestructura de transporte por ducto y almacenamiento, con la asistencia técnica de la CRE.
- Dictar los planes de emergencia para la continuidad de las actividades en los Sistemas Integrados.
- Emitir los lineamientos de política pública en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos a efecto de que la CRE los incorpore en la regulación de dichas actividades.
- Instruir la adopción y observancia de estándares técnicos internacionales.

Las actividades de la Secretaría de Energía se orientarán con base en los objetivos de la política pública en materia energética, incluyendo los de seguridad energética del país, la sustentabilidad, continuidad del suministro de combustibles y la diversificación de mercados.

A la lectura de las atribuciones de la Secretaría de Energía concluimos que la reforma falla en separar la política de la regulación. La autoridad tutelar del sector tiene una

---

<sup>76</sup>La gestión de los niveles mínimos de almacenamiento podrá ser llevada a cabo por la Secretaría de Energía o por la instancia que ésta designe.

gran cantidad de facultades y tareas regulatorias. La reforma combina el mercado con el intervencionismo del Estado para que haya competencia y para que no falte energía pero sin que ello signifique garantizar el suministro. La Secretaría puede intervenir en los proyectos privados y puede ordenar a las empresas públicas que liciten los proyectos que hagan falta si el sector privado no invierte lo suficiente o a la velocidad requerida.

### ***Facultades de la CRE***

Le corresponde a la Comisión Reguladora de Energía:

- Regular y supervisar las actividades siguientes:
  - Transporte y almacenamiento de hidrocarburos y petrolíferos;
  - El transporte de petroquímicos por ducto y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos;
  - Distribución de gas natural y petrolíferos;
  - Regasificación, licuefacción, compresión y descompresión de gas natural;
  - Comercialización y expendio al público de gas natural y petrolíferos, y
  - Gestión de los sistemas integrados, incluyendo el Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural.
  
- Aprobar, con la opinión favorable de la Secretaría de Energía, la creación de sistemas integrados, las condiciones de prestación del servicio en dichos sistemas y expedir las metodologías tarifarias respectivas, así como expedir las reglas de operación de los gestores independientes de dichos sistemas (la opinión favorable de la Secretaría de Energía significa que en la práctica es la Secretaría la que decide).
  
- Aprobar las bases de las licitaciones que realice el Cenagas, así como los procesos de temporadas abiertas que realicen los permisionarios para asignar la capacidad en los sistemas de transporte y almacenamiento de gas natural.
  
- Opinar sobre la planificación de la expansión del transporte y la distribución de gas natural y de gas LP, conforme a los lineamientos que para tal efecto establezca la Secretaría de Energía.
  
- Determinar, con la opinión de la Secretaría de Energía, las zonas geográficas para la distribución por ducto de gas natural, de oficio o a solicitud de parte,

considerando los elementos que permitan el desarrollo rentable y eficiente de los sistemas de distribución.

- Supervisar las actividades reguladas, con objeto de evaluar su funcionamiento conforme a los objetivos de la política pública en materia energética y, en su caso, tomar las medidas conducentes, tales como expedir o modificar la regulación, proveer información pública sobre los resultados de sus análisis y el desempeño de los participantes, e informar a la Secretaría de Energía o la COFECE.
- Establecer lineamientos a los que se sujetarán los permisionarios de las actividades reguladas, respecto de sus relaciones con personas que formen parte de su mismo grupo empresarial o consorcio que lleven a cabo actividades de comercialización de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.
- Recopilar información sobre los precios, descuentos y volúmenes en materia de comercialización y expendio al público de gas natural y petrolíferos, para fines estadísticos, regulatorios y de supervisión, y
- Proponer, en el ámbito de su competencia, a la Secretaría de Energía que instruya a las empresas productivas del Estado, sus subsidiarias y filiales que realicen las acciones necesarias para garantizar que sus actividades y operaciones no obstaculicen la competencia y el desarrollo eficiente de los mercados, así como la política pública en materia energética. La CRE, al igual que la CNH aguas arriba, se convierte en guardián de la competencia aguas abajo.

#### **3.4. TRANSPARENCIA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

Las obligaciones de transparencia se aplican tanto a la autoridad tutelar como a la autoridad regulatoria y se traducen en términos de información que debe ponerse a disposición del público. La ley también determina la creación y aplicación de códigos de ética como ayuda en el combate a la corrupción.

### 3.4.1. Información a disposición del público <sup>77</sup>

La Secretaría de Energía debe poner a disposición del público la información siguiente:

- El número de asignaciones y permisos vigentes, así como sus términos y condiciones, y
- La información sobre las áreas a concursar en contratos para la E&E,
- El plan quinquenal de las licitaciones;

La CNH debe poner a disposición del público la información siguiente:

- Los resultados y estadísticas de los procesos de licitación de contratos para la E&E;
- Las bases y reglas de los procesos de licitación que se hayan empleado para adjudicar los contratos para la E&E;
- El número de los contratos para la E&E que se encuentran vigentes, así como sus términos y condiciones;
- El número de autorizaciones que haya otorgado y se encuentran vigentes, así como sus términos y condiciones;
- La información relacionada con la administración técnica y supervisión de los contratos para la E&E, y
- El volumen de producción de hidrocarburos por contratos para la E&E.

La CRE debe poner a disposición del público la información siguiente:

- El número de permisos que haya otorgado y se encuentren vigentes, así como sus términos y condiciones;
- El volumen de gas natural transportado y almacenado en los sistemas permisionados, incluido el Sitagas;
- La capacidad utilizada y disponible en las instalaciones y ductos de los permisionarios;
- Las estadísticas relacionadas con el transporte, el almacenamiento, la distribución y el expendio al público de gas natural, petrolíferos y petroquímicos, a nivel nacional, y
- Los resultados y estadísticas de las actividades de los gestores de sistemas integrados.

### 3.4.2. Código de conducta

Los servidores públicos de la Secretaría de Energía y la agencia ambiental sujetarán sus actividades a un código de conducta que para tal efecto emitan, que será público y en el que se establecerá como mínimo:<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup>La información debe publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión, aprovechando los medios electrónicos y tecnologías de la información.

<sup>78</sup>Artículo 92.

- Las reglas para llevar a cabo audiencias con sujetos regulados;
- Las reglas para participar en eventos académicos o de difusión, así como en foros y eventos públicos, y
- La prohibición de aceptar obsequios y el pago de viáticos y pasajes, servicios, financiamiento o aportaciones económicas o en especie, así como otras consideraciones de valor.

Extraña que la Ley de Hidrocarburos incluya en esta disposición de código de conducta a la Secretaría y a la agencia ambiental pero no a la CRE ni a la CNH. Es un vacío.

### **3.4.3. Combate a la corrupción**

Todos los procedimientos de contratación, sus actos previos y aquéllos que deriven de la celebración, ejecución y cumplimiento de las asignaciones, los contratos los permisos y las autorizaciones se sujetarán a las disposiciones aplicables en materia de combate a la corrupción. La actuación de los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones y facultades, se sujetará a los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Se prevé sanciones para las personas físicas y morales, nacionales o extranjeras que actúen de manera deshonesta al participar en las contrataciones o permisos. La Ley de Hidrocarburos desarrolla entonces un esfuerzo por introducir transparencia y combatir la corrupción en el sector energético.

## **3.5. JURISDICCIÓN, UTILIDAD PÚBLICA Y PROCEDIMIENTOS**

La ley le concede a las actividades petroleras una consideración especial (utilidad pública, interés social y orden público) y reserva para las autoridades centrales todas las decisiones en la materia. Sin embargo, los actos de la industria se consideran mercantiles y deben proteger el ambiente.

### ***Jurisdicción federal***

La industria de hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, únicamente el Gobierno federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación en la materia, incluyendo aquellas relacionadas con el desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el desarrollo de esta industria.<sup>79</sup> De esa manera, la Ley de Hidrocarburos establece que los estados

---

<sup>79</sup>Artículo 95

y municipios no podrán establecer medidas en materia de desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente que pudieran afectar a las actividades petroleras. La reforma centraliza las medidas de desarrollo sustentable cuando debería ser lo contrario, propender hacia la descentralización.

### ***Desarrollo sustentable***

Con el fin de promover el desarrollo sustentable las actividades petroleras en todo momento deberán cumplir criterios que fomenten la protección, la restauración y la conservación de los ecosistemas, además de cumplir estrictamente con las leyes, reglamentos y demás normativa aplicable en materia de medio ambiente, recursos naturales, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, así como de pesca. La Ley de Hidrocarburos no establece responsabilidades institucionales en materia de desarrollo sustentable. Se refiere al Gobierno federal pero no dice quién fijará concretamente esos criterios ni quien vigilará que se cumplan. Además sólo se trata de promover y no de garantizar.

### ***Utilidad pública***

La industria de Hidrocarburos es de utilidad pública. Procederá la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial necesarias, para la realización de las actividades de la industria de hidrocarburos en los casos en los que la nación lo requiera.<sup>80</sup> En nombre de la nación los proyectos privados podrán invadir la propiedad pública, privada y comunal.

### ***Interés social y orden público***

Las actividades de E&E se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas. Advertimos que al considerar que la industria de hidrocarburos es de utilidad pública y que las actividades de E&E se consideran de interés social y orden público, la ley pone en la cúspide de las prelación a la industria, a las actividades y a las firmas petroleras, lo cual poco ayuda al desarrollo sustentable.

---

<sup>80</sup>Artículo 96

La federación, los gobiernos de los estados y la Ciudad de México, de los municipios y de las delegaciones, contribuirán al desarrollo de proyectos de E&E, así como de transporte y distribución por ductos y de almacenamiento, mediante procedimientos y bases de coordinación que agilicen y garanticen el otorgamiento de los permisos y autorizaciones en el ámbito de su competencia. En otras palabras, la ley les ordena a estados y municipios otorgar a las compañías petroleras y a las compañías de ductos los permisos correspondientes y ello de la manera más rápida posible. No sólo no deben obstaculizarlas, sino que deben facilitarles la tramitología. La ley toma medidas para que estados y municipios no se conviertan en obstáculos que frenen a las firmas petroleras. La ley instruye a los tres niveles de gobierno a contribuir a la expansión de la industria petrolera, la cual tiene prioridad con respecto a todas las demás actividades económicas.

### ***Actos mercantiles***

Los actos de la industria de hidrocarburos son considerados mercantiles, por lo que se regirán por el Código de Comercio y, de modo supletorio, por las disposiciones del Código Civil Federal. Así, la ley establece que la celebración de un contrato de exploración y producción es la celebración de un contrato entre particulares: por un lado el Estado actuando como un particular y, por el otro, la compañía petrolera. La ley protege al inversionista desdibujando al Estado que renuncia al derecho administrativo.

### ***Características de la infraestructura***

Las obras e infraestructura deberán ser seguras, necesarias, adecuadas y proporcionales a los requerimientos de la nación de acuerdo con lo que establezca la Secretaría de Energía, previa opinión de la CNH o la CRE según corresponda. El marco jurídico refleja entonces la contradicción que existe entre el mercado y Estado. En el fondo se desconfía del mercado y se le otorgan a la Secretaría de Energía amplias facultades de intervención, tanto en los proyectos privados como en los proyectos públicos para que compensen la eventual inacción del sector privado. La Secretaría también tiene poderes para impedirles a las empresas públicas crecer y desactivar todo obstáculo a la competencia. No deja de ser paradójica la creación de mercados con un fuerte acompañamiento del gobierno para que el modelo de mercado funcione.

### ***Limitaciones***

- Los autorizados, asignatarios, contratistas y permisionarios, así como concesionarios mineros, no podrán oponerse al tendido de ductos, cables

o a la instalación de cualquier otra infraestructura en el área la autorización asignación o contrato, siempre que sea técnicamente factible.<sup>81</sup>

- En el derecho de vía destinado a las actividades de transporte por ducto, se permitirá el acceso y actividad de prestadores de servicios de cualquier industria a cambio de una contraprestación justa, siempre que no se ponga en riesgo la seguridad y continuidad de la prestación de los servicios
- Las asignaciones, contratos y permisos no limitan el derecho del Estado a otorgar concesiones, licencias o permisos para la exploración, extracción y aprovechamiento de otros recursos naturales, distintos de los hidrocarburos.

### 3.6. USO Y OCUPACIÓN SUPERFICIAL

La cuestión de la tierra es un tema central en la reforma energética. La exploración y sobre todo la construcción de infraestructura se basan en la posibilidad de acceder a los terrenos adecuados para desarrollar los proyectos. Durante décadas fueron los organismos públicos los que interactuaron con la población. El consenso social alrededor del proyecto nacionalista facilitó los espacios de entendimiento. En adelante será distinto porque los propietarios de las tierras, entre ellos las comunidades, los ejidos y los pueblos indígenas tendrán que negociar y pactar con las petroleras privadas. La nueva legislación está orientada a facilitarles el camino a las compañías.

#### ***Derechos de comunidades indígenas***

Lo dispuesto en materia de uso y ocupación superficial “será aplicable respecto de los derechos que la Constitución, las leyes y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, reconocen a las comunidades indígenas”. Así la ley es ambigua con respecto a los derechos de las comunidades indígenas, para evadir el conflicto entre los derechos de dichas comunidades y los otorgados a las empresas petroleras.

#### ***Acuerdos negociados con los propietarios de los terrenos***

La contraprestación, los términos y las condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades de E&E serán

---

<sup>81</sup> Artículo 98

negociados y acordados entre los propietarios o titulares de dichos terrenos, bienes o derechos, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales, y los asignatarios o contratistas.

### ***Figuras jurídicas***

Podrán emplearse las figuras siguientes:<sup>82</sup> arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, ocupación temporal, compraventa, permuta, así como adquisición cuando se trate de propiedad privada y cualquier otra figura que no contravenga la ley

### ***Lineamientos de la negociación***

La negociación y acuerdo deberá realizarse de manera transparente y sujetarse a las siguientes bases y a lo señalado en el Reglamento:

- La firma petrolera --el asignatario o contratista-- deberá expresar por escrito su interés;
- La firma deberá mostrar y describir el proyecto y atender las dudas y cuestionamientos, de manera que el afectado entienda sus alcances, consecuencias y beneficios para él y la comunidad;
- La participación de testigos sociales en los procesos de negociación es opcional;
- La firma deberá notificar a las Secretarías de Energía y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del inicio de las negociaciones;
- La contraprestación deberá ser proporcional a los requerimientos de la petrolera, conforme a las actividades que se realicen.

### ***Contraprestación***

El afectado tendrá derecho, según la modalidad del acuerdo a que la contraprestación cubra, según sea el caso:

- El pago de las afectaciones de bienes y derechos distintos de la tierra;
- La previsión de los daños y perjuicios calculado en función de la actividad habitual de dicha propiedad;
- La renta por concepto de ocupación, servidumbre o uso de la tierra;

---

<sup>82</sup>Artículo 101

- Un porcentaje de los ingresos de la petrolera después de haber descontado los pagos que deban realizarse al Fondo Mexicano del Petróleo. El porcentaje no podrá ser menor al 0.5% ni mayor al 3% en el caso del gas natural no asociado, y en los demás casos no podrá ser menor al 0.5% ni mayor al 2%, en ambos casos en beneficio de la totalidad de los propietarios o titulares de derechos de que se trate.<sup>83</sup>

En ningún caso se podrá pactar una contraprestación asociada a una parte de la producción de hidrocarburos del proyecto.<sup>84</sup> La congruencia de esta disposición está en entredicho porque la propiedad de los hidrocarburos es transferida al contratista una vez que dichos hidrocarburos son extraídos y se han pagado los impuestos correspondientes. Teniendo la propiedad nada impide disponer del petróleo a guisa del propietario, incluyendo pagar con producto. A final de cuentas esta disposición protege a los inversionistas.

Los pagos de las contraprestaciones que se pacten podrán cubrirse en efectivo y, en su caso, mediante compromisos para ejecutar proyectos de desarrollo en beneficio de la comunidad o localidad afectada, cualquier otra prestación que no sea contraria a la ley, o una combinación de las anteriores. Las negociaciones se realizarán tomando como base los tabuladores sobre los valores promedio de la tierra, elaborados por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.<sup>85</sup>

### ***Contrato de uso de suelo***

La contraprestación, así como los demás términos y condiciones que se pacten deberán constar invariablemente en un contrato por escrito, y sujetarse a los lineamientos y a los modelos de contratos que emita la Secretaría de Energía con la opinión de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.<sup>86</sup> Los contratos en los que consten los acuerdos alcanzados no podrán prever cláusulas de confidencialidad

---

<sup>83</sup>La Secretaría de Energía, con la asistencia técnica de la CNH elaborará las metodologías, parámetros y lineamientos que podrán servir de referencia para determinar el porcentaje. Dichas metodologías, parámetros y lineamientos deberán considerar las mejores prácticas internacionales en la materia, con especial énfasis en promover la competitividad del sector.

<sup>84</sup>Es trivial demostrar que la contraprestación prevista como un porcentaje de los ingresos de la petrolera una vez descontados los ingresos al FMP, puede expresarse como un porcentaje de la producción, resultado que revela una contradicción en las disposiciones de ley.

<sup>85</sup>Artículo 103

<sup>86</sup>El contrato deberá contener, al menos, los derechos y obligaciones de las partes, así como posibles mecanismos de solución de controversias;

sobre los términos, montos y condiciones de la contraprestación, que penalicen a las partes por su divulgación. Observamos que la obligación de celebrar un contrato transparente es un instrumento adecuado. En contraste, ni la CNH ni la Secretaría de Energía tienen la obligación legal de publicar los contratos celebrados y firmados con las empresas petroleras. Es una grave omisión en la ley.

### ***Formalización del acuerdo***

Si las partes alcanzan un acuerdo el asignatario o contratista deberá presentarlo ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente, con el fin de que sea validado, dándole el carácter de cosa juzgada.<sup>87</sup> Lo anterior significa que una vez firmando y validado el contrato ante las autoridades el propietario del terreno no podrá hacer nada para revertirlo.

Si las partes no alcanzan un acuerdo el asignatario o contratista podrá promover ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente, la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos o solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano una mediación que versará sobre las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos, así como la contraprestación que corresponda. Si la mediación fracasa, la Secretaría de Energía podrá solicitar a la primera que dé trámite ante el Ejecutivo federal para la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos por vía administrativa. Dicha servidumbre legal de hidrocarburos comprenderá el derecho de tránsito de personas; el de transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción, vehículos, maquinaria y bienes de todo tipo; el de construcción, instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos necesarios para el adecuado desarrollo y vigilancia de las actividades amparadas por virtud de un contrato o asignación, así como todos aquéllos que sean necesarios para tal fin. En todo caso, la servidumbre legal de hidrocarburos no podrá exceder el plazo del contrato o asignación respectivo. Las servidumbres legales de hidrocarburos se decretarán a favor del asignatario o contratista y se regirán por las disposiciones del derecho común federal y las controversias relacionadas con las mismas, cualquiera que sea su naturaleza, serán competencia de los tribunales federales.

---

<sup>87</sup>Artículo 105.-

### ***Conductas abusivas***

Los asignatarios y contratistas se abstendrán de realizar, directa o indirectamente, conductas o prácticas abusivas, discriminatorias o que busquen influir indebidamente en la decisión de los propietarios o titulares de los terrenos, bienes o derechos, durante las negociaciones y los procedimientos. En los casos en que se acredite que el asignatario o contratista incurra en las conductas señaladas en más de una ocasión, la asignación, permisos, autorizaciones o contratos podrán ser revocados o rescindidos según el caso. Lo anterior significa que la ley le permite a la firma petrolera realizar, directa o indirectamente, conductas o prácticas abusivas, discriminatorias o que busquen influir indebidamente en la decisión de los propietarios o titulares de los terrenos, bienes o derechos, durante las negociaciones y los procedimientos una vez pero no más.

### ***Abandono de tierras***

La regulación que emita la agencia ambiental deberá prever los mecanismos financieros que deberán adoptar los asignatarios y contratistas para asegurar que el desmantelamiento de sus instalaciones y abandono de los terrenos se realice atendiendo a los compromisos pactados con los propietarios de los terrenos y a las mejores prácticas. La regulación también deberá prever, al menos, mecanismos financieros para que asignatarios y contratistas cubran los daños y perjuicios no previstos en la contraprestación que se acuerde conforme a esta ley, que sus actividades y operaciones puedan ocasionar a los propietarios o titulares de terrenos, bienes y derechos. De esa manera, la ley prevé sólo mecanismos financieros para cubrir las obligaciones de abandono pactadas con los propietarios de tierras, pero no significa que dichas obligaciones alcancen para resarcir los daños, ni que el daño sea realmente reparado. Obligar a la petrolera a que cumpla con las obligaciones de abandono será una de las tareas más difíciles de los propietarios de los terrenos.

## **3.7. IMPACTO SOCIAL**

Las actividades petroleras contaminan e impactan a las comunidades aledañas a los trabajos y actividades exploratorias y extractivas. Prevenir y resarcir los daños es una obligación legal, así como el desarrollo de programas que permitan a las comunidades participar de los beneficios económicos de dichas actividades. Sin embargo, la ley se queda corta.

### ***Derechos humanos***

Los proyectos de infraestructura de los sectores público y privado en la industria de Hidrocarburos atenderán los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos

humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar.<sup>88</sup> La Secretaría de Energía deberá informar a los asignatarios o contratistas sobre la presencia de grupos sociales en situación de vulnerabilidad en las áreas en que se llevarán a cabo las actividades con el fin de que se implementen las acciones necesarias para salvaguardar sus derechos. Nótese que la ley no especifica de quién son los derechos a salvaguardar, bien podría tratarse de las petroleras o de los grupos sociales vulnerables.

### ***Estudio de impacto social***

Previo al otorgamiento de una título de E&E, la Secretaría de Energía, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y demás dependencias y entidades competentes, realizará un estudio de impacto social respecto del área objeto de la asignación o el contrato. Los resultados del estudio se pondrán a disposición del asignatario y de los participantes en los procesos de licitación de los contratos.

### ***Consulta a las comunidades y pueblos indígenas***

Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria de hidrocarburos, la Secretaría de Energía deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan.<sup>89</sup> Los procedimientos de consulta tendrán como objeto alcanzar acuerdos o, en su caso, el consentimiento. Nótese que la ley no prevé que la decisión de las comunidades y pueblos indígenas sea negativa.

### ***Inversión en desarrollo humano y sustentable***

La Secretaría de Energía, previa opinión de la Secretaría de Hacienda, podrá prever en los montos Contratistas y Asignatarios deberá destinar para el desarrollo humano y sustentable de las comunidades o localidades en las que realicen sus actividades, en materia de salud, educación, laboral, entre otras, sin menoscabo de las obligaciones del Estado.<sup>90</sup> Lo anterior significa que las inversiones en desarrollo humano y sustentable por parte de asignatarios y contratistas no son obligatorias y quedan

---

<sup>88</sup>Artículo 118.

<sup>89</sup>Artículo 120.

<sup>90</sup>Ídem.

sujetas a lo que disponga la Secretaría de Energía, la cual decidirá en qué contratos y en qué asignaciones se aplican y en cuáles no.

### ***Evaluación de impacto social***

Los interesados en obtener un permiso, autorización, asignación o contrato en materia de hidrocarburos deben presentar a la Secretaría de Energía una evaluación de impacto social que deberá contener la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación y los planes de gestión social correspondientes.<sup>91</sup> La Secretaría de Energía emitirá la resolución y las recomendaciones que correspondan. Destacamos que la ley no prevé procedimientos de consulta similares a los que la Secretaría de Energía debe realizar para salvaguardar los intereses y los derechos de los pueblos indígenas. La ley no prevé consultas públicas excepto cuando se trata de tierras de pueblos y comunidades indígenas

## **3.8. COBERTURA SOCIAL, DESARROLLO INDUSTRIAL Y MEDIO AMBIENTE**

Con la reforma el papel del Estado se transforma. El peso de la regulación se hace más importante al tiempo pierden fuerza la participación pública en la operación de las cadenas de valor y en las inversiones. Pero no todo se deja a la libre competencia. El Estado mantiene algunas prerrogativas para paliar las deficiencias del mercado y del accionar privado. Lo malo es que esa facultad podría desvirtuarse para garantizarle al sector privado proyectos sin riesgo y subsidiados con recursos públicos.

### ***Proyectos públicos para beneficio social y desarrollo económico***

El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Energía, será responsable de fomentar y vigilar un adecuado suministro de energéticos en el territorio nacional, para lo cual podrá instruir, previa opinión favorable de la Secretaría de Hacienda, a Pemex a las empresas productivas del Estado y al Cenegas llevar a cabo aquellos proyectos que considere necesarios para la generación de beneficios sociales y como mecanismos de promoción de desarrollo económico, en términos de la política energética. En el caso de proyectos que requieran permiso se requiere opinión de la

---

<sup>91</sup>Artículo 121.

CRE. Así, aunque el peso de la expansión de los sistemas está a cargo del mercado y de la inversión privada, la ley dota al Estado de instrumentos no sólo para frenar o acelerar las inversiones que se requieren para garantizar el suministro económico de combustibles y electricidad en el país, sino también para realizar proyectos que generen beneficio económico y promuevan el desarrollo, por ejemplo introduciendo gas natural en regiones aisladas. Sin embargo, la decisión sobre dichos proyectos queda a final de cuentas en manos de la SHCP, exactamente como antes de la reforma.

Los proyectos podrán abarcar:

- El tratamiento y refinación de petróleo y el procesamiento de gas natural;
- El transporte y el almacenamiento de hidrocarburos o petrolíferos;
- El transporte de petroquímicos por ducto y el almacenamiento, que se encuentre vinculados a ductos;
- La distribución de gas natural o petrolíferos, y
- El expendio al público de gas natural o de petrolíferos.

De lo anterior concluimos que el Estado **ya no garantiza** el adecuado suministro de energéticos en el territorio nacional. En adelante su responsabilidad se limita a fomentar y vigilar dicho suministro. El Estado tampoco está obligado a realizar los proyectos que garanticen dicho suministro. La Secretaría de Energía podrá instruir a las empresas públicas a que realicen los proyectos necesarios pero no es obligatorio que lo haga, además, se requiere de la opinión favorable de Hacienda.

Las Secretarías de Energía y de Hacienda determinarán los mecanismos de inversión que correspondan y, en su caso, la contraprestación conducente relativa a los mecanismos de inversión a precios de mercado. Lo anterior, con independencia de la regulación tarifaria que, en su caso, establezca la CRE para la prestación de servicios permitidos.<sup>92</sup>

Lo anterior significa que será el sector privado el que realice los proyectos bajo el esquema financiero que determine la Secretaría de Energía y Hacienda. Las empresas públicas sólo sirven para anclar proyectos y hacer bancables las inversiones.

---

<sup>92</sup>Los proyectos que instruya la Secretaría de Energía a las demás empresas productivas del Estado o al Cenagas, serán financiados con base en lo que determine la Cámara de Diputados dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación. Tratándose de proyectos de infraestructura de Transporte por ductos y de Almacenamiento de Gas Natural la participación se realizará a través del Centro Nacional de Control del Gas Natural.

Nótese que la contraprestación al contratista privado podrá ser mayor, igual o menor a la tarifa que determine la CRE cuando se trate de actividades reguladas. Si la contraprestación es superior a la que autoriza la CRE habrá un subsidio a favor del privado con cargo a las finanzas de la empresa pública.

Los proyectos que instruya la Secretaría de Energía a Pemex, al Cenagas o a otras empresas públicas (previa opinión favorable de Hacienda) serán financiados con base en lo que para tal efecto determine la Cámara de Diputados dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación. La CRE tomará en cuenta, en la regulación tarifaria respectiva, los recursos que se destinen a dicho financiamiento para el desarrollo de los proyectos permisionados cuando aquellos provengan de recursos públicos. Sin perjuicio de lo anterior, la Secretaría de Energía podrá instruir la aplicación de mecanismos de asociación público privada para la realización de dichos proyectos. A partir de lo anterior concluimos que la ley permite que la autoridad tutelar anule a la autoridad reguladora. La tarifa que determine la CRE ya no será neutra, dependerá del origen del capital: si es público fijará una tarifa, pero si es privado fijará otra tarifa. Podría haber subsidios cruzados a favor de los particulares que contrate el Estado. La ley le permite al propio Gobierno federal evadir la regulación. Anotamos también que la autonomía que la reforma les concede a Pemex y a las demás empresas productivas del Estado es relativa porque la Secretaría de Energía les puede imponer proyectos, esquemas financieros y socios.

### ***Asociación público privada***

La Secretaría de Energía podrá instruir la aplicación de mecanismos de asociación público privada para la realización de los proyectos mencionados en el apartado anterior. Es sin duda una disposición para favorecer al sector privado.

### ***Participación de empresas públicas a través de contratos de capacidad***

Cuando el Cenagas cuente con la indicación de la Secretaría de Energía, las empresas productivas del Estado podrán participar en proyectos de transporte y almacenamiento de gas natural vinculado a ductos, que estén sujetos a reglas de acceso abierto, a través de contratos de reserva de capacidad.<sup>93</sup> Dicho de otra manera, Pemex y las demás empresas productivas del Estado podrán participar en los proyectos de

---

<sup>93</sup>Artículo 123.

transporte y almacenamiento de gas siempre y cuando se cumplan dos condiciones: primero, que dicha participación consista en la celebración de contratos de reservas de capacidad y, segundo que la Secretaría de Energía autorice dicha participación. Las empresas públicas no podrán participar en la construcción de infraestructura, sólo podrán comprar capacidad. La nueva infraestructura será privada.

La CRE deberá emitir opinión favorable respecto de las bases de licitación o concurso, así como del impacto económico del proyecto, que realice el Cenagas, a fin de cuidar que no se establezcan condiciones que incrementen los costos de las tarifas en perjuicio de los usuarios.

### ***Subsidios al consumo de combustibles básicos***

Las Secretarías de Hacienda, de Energía y de Desarrollo Social evaluarán la conveniencia y, en su caso, instrumentarán programas de apoyos focalizados que tengan como objeto coadyuvar con el suministro adecuado y oportuno, a precios asequibles, de combustibles de consumo básico en zonas rurales y zonas urbanas marginadas.<sup>94/</sup> En principio, los subsidios focalizados remplazan a los subsidios generalizados, sin embargo estos últimos no están prohibidos y podrían aplicarse si así lo desea el gobierno a través de precios fijados por acuerdo;

### ***Estrategias de fomento industrial***

La Secretaría de Economía, con la opinión de la Secretaría de Energía, definirá

- La estrategia para el fomento industrial de cadenas productivas locales y
- La estrategia para el fomento de la inversión directa en la industria de hidrocarburos, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas

### ***Contenido nacional***

La Secretaría de Economía establecerá la metodología para medir el contenido nacional en la industria de hidrocarburos, así como su verificación, para lo cual podrá contar con el apoyo de un tercero independiente o de las autoridades del sector. Los asigntarios, contratistas y permisionarios deben proporcionar información a la Secretaría de Economía sobre el contenido nacional en las actividades que realicen.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup>Artículo 124. La CRE y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberán prestar el apoyo técnico que se requiera para los fines previstos

<sup>95</sup>Artículo Vigésimo Cuarto Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.- El porcentaje mínimo promedio de contenido nacional en materia de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, a que se refiere el primer párrafo del artículo 46 de

El Fideicomiso Público para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales de la Industria Energética será creado en una institución de la banca de desarrollo. Su objeto será promover el desarrollo y competitividad de proveedores y contratistas locales y nacionales, a través de esquemas de financiamiento y de programas de apoyo para capacitación, investigación y certificación, con el fin de cerrar las brechas de capacidad técnica y de calidad, dando especial atención a pequeñas y medianas empresas.

La Secretaría de Energía, la CNH y la CRE, con la opinión de la Secretaría de Economía, deberán establecer dentro de las condiciones que se incluyan en las asignaciones, contratos y permisos, bajo las mismas circunstancias, incluyendo igualdad de precios, calidad y entrega oportuna, se deberá dar preferencia a: la adquisición de bienes nacionales y la contratación de servicios de origen nacional, incluyendo la capacitación y contratación, a nivel técnico y directivo, de personas de nacionalidad mexicana.

La ley dispone entonces que se de preferencia a la adquisición de bienes y servicios nacionales y que se contrate preferentemente a personas de nacionalidad mexicana, sin embargo, esta disposición será de difícilmente aplicable por dos razones; primero, la gran mayoría de la proveeduría de la industria petrolera proviene del extranjero; segundo, es poco probable que los bienes y servicios de empresas distintas coincidan en precio, calidad y tiempo de entrega. Por otra parte, que se contrate a un nacional no significa que tenga un salario y prestaciones iguales que las que se dispensan a los extranjeros tal como se ha venido observando en el mercado laboral energético desde que se abrió la generación de electricidad y el gas natural aguas abajo.

### ***Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente***

La ASEA se encarga de la regulación y la normatividad aplicable en materia de seguridad industrial y operativa, así como de protección al medio ambiente.<sup>96</sup> Con la finalidad de que se promueva, aproveche y desarrolle de manera sustentable las actividades de la industria petrolera. La Agencia también aporta los elementos técnicos para el diseño y la definición de la política pública en materia energética, de

---

la LHI, aumentará de forma gradual a partir de 25% en 2015 hasta llegar al menos a 35% en 2025, debiendo revisarse con posterioridad cada cinco años. Dicha meta excluirá actividades en aguas profundas y ultra profundas, para lo cual la Secretaría de Economía, con la opinión de la Secretaría de Energía, establecerá los valores para 2015 y 2025, con base en el estudio que realice del contenido nacional observado en dichas actividades al primer semestre de 2014.

<sup>96</sup>La Agencia se regirá por lo dispuesto en su propia ley.

protección al medio ambiente y recursos naturales, así como para la formulación de los programas sectoriales en la materia. Los asignatarios, contratistas, autorizados y permisionarios deben ejecutar las acciones de prevención y de reparación de daños al medio ambiente o al equilibrio ecológico que ocasionen con sus actividades y están obligados a sufragar los costos inherentes a dicha reparación, cuando sean declarados responsables por resolución de la autoridad competente.<sup>97</sup>

### **3.9. REGULACIÓN DE PRECIOS DURANTE EL PERÍODO DE TRANSICIÓN**<sup>98</sup>

La CRE Energía continuará sujetando las ventas de primera mano de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos a principios de regulación asimétrica con objeto de limitar el poder dominante de Petróleos Mexicanos, en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados, para lo cual tomará en cuenta, en lo que proceda, lo establecido en materia de precios en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

La venta de primera mano se entiende como la primera enajenación, en territorio nacional, que realice Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios o divisiones, y cualquier otra empresa productiva del Estado, o una persona moral, por cuenta y orden del Estado, a un tercero o entre ellos. Dicha venta deberá realizarse a la salida de las plantas de procesamiento, las refinerías, los puntos de inyección de producto importado, los ductos de internación o en los puntos de inyección de los hidrocarburos provenientes de manera directa de campos de producción. Pemex o sus organismos subsidiarios, así como cualquier otra empresa productiva del Estado, o una persona moral, por cuenta y orden del Estado, podrán comercializar hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos siempre que desagregue los distintos servicios que preste y el precio de venta de primera mano del producto de que se trate.

La comercialización que realicen personas controladas por Pemex o sus organismos subsidiarios, podrá realizarse en puntos distintos a los señalados en el párrafo anterior. Esta actividad también se sujetará a regulación asimétrica con objeto de limitar el poder dominante de las citadas personas, en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados.

---

<sup>97</sup>Artículo 130.

<sup>98</sup>Artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

La regulación de las ventas de primera mano incluirá la aprobación y expedición de los términos y condiciones generales, así como la expedición de la metodología para el cálculo de sus precios. En estas materias, se deberá observar la práctica común en mercados desarrollados de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos y los precios deberán reflejar, entre otros, el costo de oportunidad y las condiciones y prácticas de competitividad en el mercado internacional de dichos productos. Los hitos en la desregulación de precios se presentan en el cuadro 3.2.

En resumen, las ventas de primera mano de petróleo crudo, gas natural, gasolina, diesel y los demás productos derivados estarán regulados mientras no existan condiciones de competencia. Dichos productos se venderán con base en el costo de oportunidad a la exportación.

<p>Cuadro 3.2.</p> <p style="text-align: center;"><b>Hitos en la desregulación de precios de hidrocarburos y sus derivados</b></p>
<p><b>Precios de gasolina y diesel</b>                  Entre 2015 y 2017 se fijarán mediante acuerdo por parte del Ejecutivo federal                  A partir 2018 los precios se determinarán bajo condiciones de mercado.                  Permisos para el expendio al público de gasolinas partir de 2016                  Permisos para la importación de gasolina a partir de 2017.</p> <p><b>Precio del gas LP</b>                  Hasta en tanto no se implemente un programa de apoyos focalizados a los consumidores los precios máximos al público serán establecidos por el Ejecutivo federal mediante acuerdo.                  Programa de subsidios a instrumentarse a más tardar el 31 de diciembre de 2016.                  Precios sujetos a bajo condiciones de mercado a partir de 2017 o antes si ya está listo el programa de subsidios.                  Permisos para la importación a partir de 2016</p>

### 3.10. INSTITUTO MEXICANO DEL PETRÓLEO

EL IMP tiene un año para ajustar su organización y funcionamiento con la finalidad de que participe de manera competitiva y eficaz en la atención de las necesidades de investigación, desarrollo tecnológico y capacitación que tengan los distintos participantes del sector hidrocarburos. Así, el IMP deja de ser un instrumento del Estado para convertirse en un instrumento del mercado. Se transforma en una empresa comercial que compite en el mercado de servicios.

### 3.11 SINDICATOS

Los contratos, convenios o instrumentos de naturaleza jurídica análoga a que se refiere la Ley de Hidrocarburos o que estén relacionados con ella por ministerio de ley, no podrán prever cláusula o acuerdo de voluntad alguno, que otorgue exclusividad o preferencia ilícitas en beneficio de organización empresarial, social o sindical alguna.<sup>99</sup> Esta disposición tenderá a restar fuerza al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana bien conocido por sus prácticas clientelares, corporativas y deleznales. La ley relaja la presión laboral en favor de las firmas petroleras.

### CONCLUSIONES

La Ley de Hidrocarburos establece las grandes líneas de organización y la regulación de los mercados de hidrocarburos y sus derivados, así como la relación de la industria con los consumidores, propietarios de los terrenos y las comunidades. La ley traduce el acuerdo político al que se llegó durante la negociación de la reforma en torno al papel del Estado y del mercado. Se le reconoce un esfuerzo de coherencia y consistencias aunque adolece de vacíos, zonas grises y traslapes. La ley implica riesgos para la sociedad y el Estado.

El aprovechamiento de los yacimientos transfronterizos se regirá según los tratados y los beneficios serán tributarios de la correlación de fuerzas entre los gobiernos de México y los Estados Unidos.

La coexistencia de varios operadores en una misma área de trabajo introduce una complejidad innecesaria que dará lugar a conflictos entre operadores y entre estos y los propietarios de los terrenos.

Existe una inversión de jerarquía entre la autoridad tutelar y la regulatoria. Las atribuciones de la CNH le permiten decidir sobre el otorgamiento de asignación y la administración del patrimonio geológico, dos decisiones eminentemente políticas. La decisión del Estado de reservarse o auto asignarse una región para explorar y producir hidrocarburos requerirá de un dictamen técnico positivo de una institución de mercado. Esa atribución exorbitante la CNH la sitúan por arriba de cualquier otra institución gubernamental. ¿Con base en que criterios la CNH podría negarle a la nación el ejercicio de sus derechos constitucionales?

---

<sup>99</sup>Trigésimo Segundo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

El área de una asignación así como su contenido en hidrocarburos podrán ser transferidos a particulares mediante la transformación de la asignación en contrato y la posterior cesión del control corporativo u operativo aprobada por la CNH sin intervención de la Secretaría de Energía. A la inversión de jerarquías se suma el problema de una eventual pérdida de patrimonio para la empresa pública equivalente a un subsidio para los socios privados.

No se prevé la rescisión de los contratos por inconveniencia económica para el Estado, lo cual es grave.

No hay consistencia respecto al carácter estratégico de los hidrocarburos y sus derivados. A veces se les da ese carácter pero otras veces se les considera simples mercancías.

Los eventuales beneficios de encargar a una empresa privada la comercialización de los hidrocarburos del Estado difícilmente compensan los riesgos económicos y políticos de esa decisión, sobre todo que el Estado ya cuenta con una empresa pública especializada, con experiencia y reconocimiento internacional (PMI).

La autoridad tutelar de medio ambiente y los recursos naturales no participa en la determinación de las áreas de reservas en donde está prohibida la búsqueda y extracción de hidrocarburos, en cambio, la SHCP si participa. Esa disposición traduce un sesgo economicista en la administración de los recursos naturales.

Pemex y las otras empresas productivas del Estado no tienen libertad para participar y competir ni en los nuevos mercados. La Secretaría de Energía puede ordenarles que no obstaculicen ni la competencia y el desarrollo eficiente de los mercados, ni la política pública en materia energética. Es un trato discriminatorio. No hay una disposición similar que afecte a los otros participantes del mercado.

La Secretaría de Energía es la encargada de definir lo que se entiende por intereses nacionales en materia de energía, no hay intervención del Congreso, ni de la sociedad.

La ley establece tres objetivos de la política energética: la seguridad energética del país, la sustentabilidad de la plataforma anual de extracción de hidrocarburos y la diversificación de mercados de exportación. Sin embargo no existe obligación

alguna de abastecer el mercado interno por parte de los productores. Medir la “sustentabilidad” de la plataforma de extracción en términos anuales no significa otra cosa que la producción no decline, lo cual nada tiene que ver con la sustentabilidad. Con mercados abiertos y con libre disponibilidad de la producción la diversificación de mercado solo podría aplicar para los hidrocarburos del Estado. Los productores privados harán lo que les plazca con los hidrocarburos que les toque.

la ley faculta a la Secretaría de Energía, con ayuda de la CNH, para impedirle a Pemex y a otras empresas del Estado participar en la licitaciones de contratos para la E&E de hidrocarburos, cuando lo que se necesita es precisamente que Pemex participe para crear competencia y para que mejore su eficiencia.

No existe ninguna garantía de que se maximice el factor de recuperación de los hidrocarburos, pues la maximización está condicionada a que existan condiciones económicamente viables, lo cual es ambiguo y en todo caso dependerá de la fiscalidad que determine la SHCP.

La propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo le corresponde a la Nación, sin embargo la ley permite que los productores registren en sus libros el beneficio que esperan obtener de la producción. Ese derecho genera derechos sobre las reservas. Los productores son dueños de facto de las reservas.

El grado de contenido nacional queda supeditada a lo que establezcan los tratados internacionales. En lo concreto, se define contrato por contrato, asignación por asignación, y podría ser cero. La ley sólo establece una obligación de 35% para el conjunto de actividades de E&E. En la determinación de la obligación de contenido nacional hay traslape institucional entre la Secretarías de Energía y Economía.

Aunque la ley restringe las posibilidades de integración vertical, los “sistemas integrados” previstos en la ley sienta las bases para la concentración. La industria pasará del monopolio público al oligopolio público privado.

La ley plantea una combinación de planeación normativa con planeación indicativa en un sector desregulado donde participan empresas públicas y privadas en un régimen de competencia. En esas condiciones no puede haber optimización porque el sistema de suministro funciona mayoritariamente con base en incentivos y la infraestructura no solamente es pública. Con la reforma aumenta el riesgo sobre el suministro de combustibles y petroquímicos.

La ley prevé que la infraestructura de transporte y almacenamiento de gas sea desarrollada por el sector privado. Cuando sea necesario, a juicio de la Secretaría de Energía, el Cenagas licitará los proyectos estratégicos y las empresas públicas los no estratégicos. A las empresas y organismos públicos se sólo les utiliza para “anclar” los proyectos, tal como ocurría antes de la reforma. De esa forma se impide el crecimiento de las empresas públicas y se impulsa la privatización de la nueva infraestructura.

La Secretaría de Energía puede intervenir en la determinación de la capacidad de los proyectos privados. De ahí la coordinación con la CRE para que no otorgue los permisos correspondientes si no coinciden con las indicaciones o políticas de dicha Secretaría.

La reforma falla en separar la política de la regulación. La autoridad tutelar del sector tiene una gran cantidad de facultades y tareas regulatorias. La reforma combina el mercado con el intervencionismo del Estado para que haya competencia y para que no falte energía pero sin que ello signifique garantizar el suministro. La Secretaría puede intervenir en los proyectos privados y puede ordenar a las empresas públicas que liciten los proyectos que hagan falta si el sector privado no invierte lo suficiente o a la velocidad requerida.

Estados y municipios no podrán establecer medidas en materia de desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente que pudieran afectar a las actividades petroleras. La reforma centraliza las medidas de desarrollo sustentable cuando debería ser lo contrario, propender hacia la descentralización. La ley es ambigua con respecto a las responsabilidades institucionales en materia de desarrollo sustentable, no establece quién fijará los criterios ni quien vigilará que se cumplan. Además sólo se trata de promover y no de garantizar.

Al considerar que la industria de hidrocarburos es de utilidad pública y que las actividades de E&E se consideran de interés social y orden público la ley pone en la cúspide de las prelacións económicas a la industria, a las actividades y a las firmas petroleras, decisión que poco ayuda al desarrollo sustentable.

La ley les ordena a estados y municipios otorgar a las compañías petroleras y a las compañías de ductos los permisos correspondientes y ello de la manera más rápida posible. No sólo no deben obstaculizarlas, sino que deben facilitarles la tramitología. La ley toma medidas para que estados y municipios no se conviertan en obstáculos que frenen a las firmas petroleras. La ley instruye a los tres niveles de gobierno a

contribuir a la expansión de la industria petrolera, la cual tiene prioridad con respecto a todas las demás actividades económicas.

La ley establece que la celebración de un contrato de exploración y producción es la celebración de un contrato entre particulares: por un lado el Estado actuando como un particular y, por el otro, la compañía petrolera. La ley protege al inversionista desdibujando al Estado que renuncia al derecho administrativo.

El marco jurídico refleja la contradicción que existe entre el mercado y Estado. En el fondo se desconfía del mercado y se le otorgan a la Secretaría de Energía amplias facultades de intervención, tanto en los proyectos privados como en los proyectos públicos para que compensen la eventual inacción del sector privado. La Secretaría también tiene poderes para impedirles a las empresas públicas crecer y para desactivar todo obstáculo a la competencia. No deja de ser paradójica la creación de mercados con un fuerte acompañamiento del gobierno para que el modelo de mercado funcione.

La ley es ambigua con respecto a los derechos de las comunidades indígenas, quizás para evadir el conflicto entre los derechos de dichas comunidades y los derechos que se les han otorgado a las empresas petroleras.

El acuerdo al que lleguen los asignatarios o contratistas con los propietarios de los terrenos deberá ser presentado ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente, con el fin de que sea validado, dándole el carácter de cosa juzgada. Una vez que el contrato ha sido firmado y validado ante las autoridades el propietario del terreno no podrá emprender ninguna acción legal para revertirlo.

La ley le permite a la firma petrolera, al menos una vez, realizar, directa o indirectamente, conductas o prácticas abusivas, discriminatorias o que busquen influir indebidamente en la decisión de los propietarios o titulares de los terrenos, bienes o derechos, durante las negociaciones y los procedimientos.

Obligar a la petrolera a que cumpla con las obligaciones de abandono será una de las tareas más difíciles de los propietarios de los terrenos y de las comunidades.

Las inversiones en desarrollo humano y sustentable por parte de asignatarios y contratistas no son obligatorias y quedan sujetas a lo que disponga la Secretaría de Energía, la cual decidirá en qué contratos se aplican y en cuáles no.

La ley no prevé consultas públicas excepto cuando se trata de tierras de pueblos y comunidades indígenas

Aunque el peso de la expansión de los sistemas está a cargo del mercado y de la inversión privada, la ley dota al Estado de instrucciones e instrumentos no sólo para frenar o acelerar las inversiones que se requieren para garantizar el suministro económico de combustibles y electricidad en el país, sino también para realizar los proyectos que decida discrecionalmente la Secretaría de Energía y la SHCP, exactamente como antes de la reforma. Tales proyectos tendrán supuestamente un beneficio social o estratégico pero serán realizados y operados por el sector privado, quien además conservará la propiedad de la infraestructura.

El Estado ya no garantiza el adecuado suministro de energéticos en el territorio nacional. En adelante su responsabilidad se limita a fomentar y vigilar dicho suministro. El Estado tampoco está obligado a realizar los proyectos que garanticen dicho suministro. La Secretaría de Energía podrá instruir a las empresas públicas a que realicen los proyectos necesarios pero no es una obligación, además, se requiere de la opinión favorable de la SHCP.

El sector privado realizará los proyectos públicos bajo el esquema financiero que determine Energía y Hacienda. Las empresas públicas sólo sirven para anclar proyectos y hacer bancables las inversiones. Nótese que si la contraprestación al privado podrá ser mayor, igual o menor a la que determine la CRE cuando se trate de actividades reguladas. Si la contraprestación es superior a la que autoriza la CRE habrá un subsidio a favor del privado con cargo a las finanzas de la empresa pública.

La ley permite que la autoridad tutelar anule a la autoridad reguladora. La tarifa que determine la CRE ya no será neutra, dependerá del origen del capital: si es público fijará una, pero si es privado fijará otra.

Podría haber subsidios cruzados a favor de los particulares que contrate el Estado. La ley le permite al propio Gobierno federal evadir la regulación.

La autonomía que la reforma les concede a Pemex y a las demás empresas productivas del Estado es relativa porque la Secretaría de Energía está habilitada para imponerles proyectos, esquemas financieros y socios.

Pemex y las demás empresas productivas del Estado podrán participar en los proyectos de transporte y almacenamiento de gas siempre y cuando se cumplan dos condiciones: primero, que dicha participación consista en la celebración de contratos de reservas de capacidad y, segundo, que la Secretaría de Energía autorice dicha participación. Pemex ya no podrá desarrollarse como empresa transportista de gas, es decir, queda fuera de ese negocio.

Los subsidios focalizados remplazan a los subsidios generalizados, sin embargo estos últimos no están prohibidos y el gobierno podrá aplicarlos cuando así lo decida.

El IMP deja de ser un instrumento del Estado para convertirse en un instrumento del mercado. Se transforma en una empresa comercial de servicios.

## CAPÍTULO 4



# **RÉGIMEN FISCAL DE LOS HIDROCARBUROS, FONDO MÉXICANO DEL PETRÓLEO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PETROLERO**

En capítulos anteriores hemos señalado que México cambió el régimen de explotación de los hidrocarburos a finales de 2013. La Nación conservó la propiedad de los hidrocarburos del subsuelo, así como los derechos de explotación, sin embargo, en adelante se apoyará tanto en empresas públicas como en empresas privadas para localizar y valorizar esos recursos. Con esa decisión se puso fin a la exclusividad de la que gozó Petróleos Mexicanos durante varias décadas.

De acuerdo con el nuevo paradigma el Estado realizará la exploración y extracción de petróleo y gas natural mediante un sistema que combina, por un lado, asignaciones otorgadas directamente a empresas públicas mexicanas (Pemex entre ellas) y, por el otro, contratos otorgados a empresas públicas, privadas o mixtas, mediante licitaciones internacionales. La ley prevé contratos de licencia, de producción o ganancia compartida, de servicios y de cualquier otra modalidad que se adapte a las necesidades del Estado (o de las compañías, según la práctica internacional).

Cuatro directrices adicionales guiaron el diseño del nuevo sistema fiscal, a saber:

- Contar con un régimen fiscal dual: uno para las asignaciones y otro para los contratos.

- Separar los impuestos generales a la actividad económica de los gravámenes específicos a la minería del petróleo; los primeros para ser entregados a la tesorería de la federación (SHCP), y los segundos para ser entregados al Fondo Mexicano del Petróleo.
- Excluir a los contratos del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- Incorporar a todas las empresas petroleras, públicas o privadas, al régimen del Impuesto Sobre la Renta (ISR). Antes de la reforma Pemex Exploración y Producción (PEP) estaba exento de dicho impuesto.
- Aplicar a las empresas públicas un dividendo a favor del Estado, que será equivalente al pago de dividendos que toda empresa privada paga a sus accionistas. El dividendo se calcula a partir de la situación financiera de dichas empresas, incluyendo los ingreso por actividades extractivas, industriales, logísticas, comerciales y financieras.

#### 4.1. EL NUEVO RÉGIMEN FISCAL DEL PETRÓLEO Y GAS NATURAL

La Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos establece un nuevo régimen fiscal para la exploración y extracción de petróleo, gas natural y los demás hidrocarburos. En el caso de los contratos los gravámenes se denominan “Contraprestaciones a favor del Estado”. En el caso de las asignaciones los gravámenes se denominan “Derechos”. La ley prevé, ya señalamos, el pago del ISR que causen contratistas y asignatarios por las actividades que realicen en virtud de un contrato o una asignación. Los ingresos por contraprestaciones a favor del Estado en los contratos y los ingresos por el pago de derechos en las asignaciones serán recibidos por el Fondo Mexicano del Petróleo.<sup>100</sup> El ISR será recibido por el Sistema de Administración Tributaria (SAT), porque es un impuesto general aplicable a las empresas (*corporate income tax*). El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos no se considera participable en términos de la Ley de

---

<sup>100</sup>Los ingresos que vayan al Fondo Mexicano del Petróleo se exceptúan de las reglas de concentración contenidas en la Ley de Ingresos de la Federación.

Coordinación Fiscal.<sup>101</sup> El cuadro 3.1 presenta los gravámenes aplicables a los títulos previstos explícitamente en la Ley de Hidrocarburos.

### 4.1.1. Régimen fiscal de los contratos

La relación régimen fiscal-contrato es única. A cada contrato le corresponde un régimen fiscal y no pierde especificidad cuando llega a incluir gravámenes atípicos.

Cuadro 4.1 RÉGIMEN FISCAL DE LOS HIDROCARBUROS DE ACUERDO CON EL TÍTULO OTORGADO POR EL ESTADO				
CONTRATO DE LICENCIA	CONTRATO DE UTILIDAD COMPARTIDA	CONTRATO DE PRODUCCIÓN COMPARTIDA	CONTRATO DE SERVICIOS	ASIGNACIÓN
<i>A favor del Estado</i>	<i>A favor del Estado</i>	<i>A favor del Estado</i>	<i>A favor del Estado</i>	<i>A favor del Estado</i>
Un bono a la firma				Un bono a la firma si la Asignación migra a Contrato
Cuota Contractual para la Fase Exploratoria	Cuota Contractual para la Fase Exploratoria	Cuota Contractual para la Fase Exploratoria	No aplica	Derecho de Exploración de hidrocarburos
Las regalías	Las regalías	Las regalías	No aplica	Derecho de Extracción de Hidrocarburos.
Contraprestación calculada como un porcentaje del valor contractual de los hidrocarburos.	Contraprestación calculada como un porcentaje a la utilidad operativa	Contraprestación calculada como un porcentaje a la utilidad operativa	No aplica	Derecho por la Utilidad Compartida
Derechos y aprovechamientos por vigilancia, y regulación	Derechos y aprovechamientos por vigilancia, y regulación	Derechos y aprovechamientos por vigilancia, y regulación	No aplica	Derechos y aprovechamientos por vigilancia, y regulación
Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos	Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos	Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos	Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos	Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos
<i>A favor del Contratista</i>	<i>A favor del Contratista</i>	<i>A favor del Contratista</i>	<i>A favor del Contratista</i>	<i>A favor de Pemex</i>
La transmisión onerosa de los hidrocarburos	La recuperación de los costos	La recuperación de los costos	La recuperación de los costos	Devolución de los ingresos remanentes después del pago de derechos.
	Contraprestación que será el remanente de la utilidad operativa después de cubrir la contraprestación a favor del Estado	Contraprestación que será el remanente de la utilidad operativa después de cubrir la contraprestación a favor del Estado	Contraprestación considerando los estándares y usos de la industria	
El contratista se queda con toda la producción	El contratista entrega la totalidad de la producción al comercializador del Estado	El contratista recibe las contraprestaciones en especie. Podrán quedarse con toda la producción y pagar en monetario las contraprestaciones del Estado	El contratista debe entregar toda la producción al comercializador del Estado	Pemex entregará la totalidad de la producción al comercializador del Estado

Fuente: VRP a partir de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos 4 de agosto 2014.

<sup>101</sup> Artículo Quinto Transitorio de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

**Contrato de Licencia**

En las Licencias las contraprestaciones a favor del Estado son las siguientes:

- Bono a la firma.
- Cuota contractual para la fase exploratoria.
- Regalías por cada hidrocarburo (por crudo, gas y condensados).
- Contraprestación, calculada como un porcentaje del valor contractual de los hidrocarburos.
- Derechos y aprovechamientos por vigilancia y regulación.
- Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos.
- Impuesto sobre la renta.
- Impuestos federales, estatales y municipales de carácter general.

La tasa de la contraprestación podrá ser modificada a través del mecanismo de ajuste incluido en el contrato para que el Estado capture la rentabilidad extraordinaria.<sup>102/</sup>

**Contratos de utilidad compartida**

En los contratos de utilidad compartida las contraprestaciones a favor del Estado son las siguientes:

- Cuota contractual para la fase exploratoria
- Regalías
- Un porcentaje a la utilidad operativa
- Derechos y aprovechamientos por vigilancia, y regulación
- Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos
- Impuesto sobre la renta
- Impuestos federales, estatales y municipales de carácter general

Contraprestaciones a favor del contratista:

- Recuperación de los costos.
- Remanente de la utilidad operativa.

La utilidad operativa en los contratos de utilidad o producción compartida se define como el valor contractual de los hidrocarburos menos las regalías, menos

---

<sup>102</sup>El mecanismo de ajuste es una fórmula, que a partir de la rentabilidad en cada periodo, aumenta las contraprestaciones a favor del Estado mediante la modificación de alguno parámetros.

los costos recuperables.<sup>103</sup> El valor contractual es el resultado de multiplicar el precio contractual, establecido en cada contrato, por el volumen de petróleo, gas o condensados, en el punto de medición del área contractual. La Secretaría de Energía podrá incluir límites a las deducciones totales aplicables por periodo, sin embargo no es obligatorio que la Secretaría imponga dicho límite. Las deducciones no pueden aplicarse a otros contratos.<sup>104</sup>

No son deducibles los rubros siguientes:

- Costos financieros; donativos; asesorías; programas de capacitación y entrenamiento; provisiones, reservas de fondos, costo legales o arbitrajes, comisiones a corredores.
- Costos y gastos por concepto de servidumbres, derechos de vía, ocupaciones temporales o permanentes, arrendamientos o adquisición de terrenos y cualquier otra figura análoga; regalías y cuotas contractuales para la fase exploratoria.

El contratista entrega la totalidad de la producción contractual al comercializador del Estado, este a su vez, entrega los ingresos producto de la comercialización al Fondo Mexicano del Petróleo. Este último conserva las contraprestaciones que correspondan al Estado, y pagará al contratista las contraprestaciones que le correspondan.

El porcentaje de la utilidad operativa en favor del Estado está sujeto a un mecanismo de ajuste. La recuperación de costos está sujeta a un límite establecido por la Secretaría de Energía.<sup>105</sup>

### **Contratos de producción compartida**

En los contratos de producción compartida las contraprestaciones a favor del Estado son las siguientes:

- Cuota contractual para la fase exploratoria.
- Regalías.
- Contraprestación, calculada como un porcentaje de la utilidad operativa.

---

<sup>103</sup>Es cuestionable que la regalía se equipare con un costo de producción pues la naturaleza de ambos rubros es distinta. La inclusión de la regalía en el cálculo de la utilidad operativa sólo se explica como un incentivo al productor.

<sup>104</sup>Esta prohibición se conoce como ring fence.

<sup>105</sup>Los costos, gastos e inversiones que no sean pagados debido a dicho límite se trasladarán a periodos subsecuentes.

- Derechos y aprovechamientos por vigilancia, y regulación.
- Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos.
- Impuesto sobre la renta.
- Impuestos federales, estatales municipales de carácter general

Contraprestaciones a favor del Contratista:

- Recuperación de los costos.
- Remanente de la utilidad operativa.

La utilidad operativa en los contratos de producción compartida se define como el valor contractual de los hidrocarburos menos las regalías, menos los costos recuperables. Las contraprestaciones a favor del contratista se pagan en especie, es decir, con una proporción de la producción contractual. Las contraprestaciones en favor del Estado se entregan al comercializador del Estado, el cual entregará los ingresos producto de su comercialización al Fondo Mexicano del Petróleo. El porcentaje de la utilidad operativa en favor del Estado está sujeto a un mecanismo de ajuste. La recuperación de costos está sujeta a un límite establecido por la Secretaría de Energía. La ley permite que en este tipo de contratos las autoridades opten por no incluir la contraprestación correspondiente a la recuperación de costos.<sup>106</sup>

### **Contratos de Servicios**

Los contratistas entregarán la totalidad de la producción contractual al Estado y las contraprestaciones a favor del contratista serán siempre en efectivo y se establecerán en cada contrato considerando los estándares o usos de la industria. En los contratos de servicio no aplica la cuota contractual para la fase exploratoria, ni las regalías. Aplica el ISR, el impuesto por actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, así como los impuestos federales, estatales municipales de carácter general.

### **Disposiciones comunes a los contratos**

La ley prevé términos y condiciones que deben cumplir los cuatro tipos de contrato señalados por la ley y todas figuras que llegaran a crearse.

---

<sup>106</sup>Artículo 13 Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (LIH)

**Cuota Contractual para la Fase Exploratoria (mensual)**

- Durante los primeros 60 meses    \$2,650 pesos por km<sup>2</sup> (~85 dls/km<sup>2</sup>)
- A partir del mes 61 del contrato    \$4,250 pesos por km<sup>2</sup> (~205 dls/km<sup>2</sup>)

**Regalías**

Se determinarán para cada tipo de hidrocarburo mediante la aplicación de la tasa correspondiente al valor contractual del petróleo, al valor contractual del gas natural y al valor contractual de los condensados, de acuerdo a lo siguiente:

**Regalía crudo**

- = 7.5% si el precio contractual sea inferior a 48 \$/b
- =  $[(0.125 \times \text{precio contractual del petróleo}) - 1.5] \%$  si  $P \geq 48$  \$/b

**Regalía gas asociado**

- = precio contractual del gas natural/100

**Regalía gas natural no asociado**<sup>107</sup>

- = 0% si el precio contractual es menor o igual a 5 \$/MMBtu
- =  $[(\text{Precio contractual del gas natural} - 5) \times 60.5] \%$  si  $5 < P < 5.5$
- = precio contractual del gas natural/100 si  $P \geq 5.5$

**Regalía condensados**

- = 5% si el precio contractual de condensados es inferior a 60 \$/b
- =  $[(0.125 \times \text{precio contractual}) - 2.5] \%$  si  $P \geq 60$  \$/b

El cuadro 4.2 presenta el comportamiento de la regalía para un rango de amplio de precios de petróleo y gas.

***Derechos y aprovechamientos por administración y supervisión***

Los contratistas deberán pagar derechos y aprovechamientos por la administración y supervisión de los contratos o la supervisión y vigilancia que realicen la CNH y la ASEA.<sup>108</sup>

***Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos***

Este impuesto se calculará mensualmente aplicando por cada kilómetro cuadrado que comprenda el área contractual

<sup>107</sup>La regalía para gas no asociado merece dos observaciones: primera, la regalía deslizando entre 5 y 5.5 podrá ser adecuada en el cortísimo plazo pero no en el corto, mediano y largo plazo; segunda, eliminar la regalía cuando el precio es igual o menor a 5 dólares es un regalo para los productores en perjuicio del propietario del gas. (México)

<sup>108</sup>Artículo 28 LIH

- Durante la fase de exploración 1,500 pesos (~110 dls/km<sup>2</sup>)
- Durante la fase de extracción 6,000 pesos (~ 450 dls/ km<sup>2</sup>)

Más adelante se expone el destino de este impuesto.

Cuadro 4.2 VARIACIÓN DE LA REGALÍA EN FUNCIÓN DEL TIPO DE HIDROCARBURO Y DEL PRECIO					
Precio Crudo (dólares por barril)	Precio gas (dólares/ MMBtu)	REGALIA (porcentaje)			
		Crudo	Gas asociado	Gas no asociado	Condensado
10	1.0	7.5	1.0	0.0	5.0
20	2.0	7.5	2.0	0.0	5.0
30	3.0	7.5	3.0	0.0	5.0
40	4.0	7.5	4.0	0.0	5.0
50	5.0	7.8	5.0	0.0	5.0
60	6.0	9.0	6.0	6.0	5.0
70	7.0	10.3	7.0	7.0	6.3
80	8.0	11.5	8.0	8.0	7.5
90	9.0	12.8	9.0	9.0	8.8
100	10.0	14.0	10.0	10.0	10.0
110	11.0	15.3	11.0	11.0	11.3
120	12.0	16.5	12.0	12.0	12.5
130	13.0	17.8	13.0	13.0	13.8
140	14.0	19.0	14.0	14.0	15.0
150	15.0	20.3	15.0	15.0	16.3
	5.0			0.0	
	5.1	Regalía deslizante para gas no		1.2	
	5.2	asociado con precio entre 5 y		2.3	
	5.3	5.50 \$/MMBtu		3.4	
	5.4			4.5	
	5.5			5.5	

Fuente: VRP con base en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos

### **Valor de los hidrocarburos en los contratos**

La Ley mandata determinar el valor contractual de los hidrocarburos cada periodo (regularmente cada mes). Para tal efecto, la ley prevé que cada contrato contenga los mecanismos para la determinación de los precios contractuales del petróleo, del gas natural y de los condensados, que reflejen las condiciones de mercado, en el punto de medición. En los casos en los que se realicen operaciones con partes relacionadas,

dichos mecanismos deberán considerar los ajustes que se requieran por calidad, contenido de azufre, grados API, y por costos de comercialización, transporte y logística, entre otros.

El punto de medición es el punto determinado en cada contrato, en donde se lleva a cabo la medición de cada tipo de hidrocarburo, de conformidad con las disposiciones que emita la CNH, así como la determinación de los precios contractuales de cada tipo de hidrocarburo. El valor contractual de cada hidrocarburo es el resultado de multiplicar, en el periodo de que se trate, el precio contractual por el volumen en el punto de medición. La Ley no especifica si el volumen de hidrocarburos para efectos fiscales incluye usos propios, mermas y producto desperdiciado (quema, venteo, derrames). En las asignaciones sí se pagan impuestos por los volúmenes desaprovechados.

### ***Variables de adjudicación de los Contratos***

La ley establece que las variables de adjudicación serán de naturaleza económica y estarán asociadas al monto o porcentaje de recursos que reciba el Estado, así como, al monto que el contratista comprometa como inversión.<sup>109</sup>

### ***Pago sujeto a la existencia de producción***

Las contraprestaciones a favor del contratista se pagarán una vez que el contratista obtenga la producción contractual. Si no hay producción no hay pago.<sup>110</sup>

### ***No retroactividad***

Los contratistas están obligados a observar las reglas y bases aplicables a la recuperación de costos, gastos e inversiones, así como a la procura de bienes y servicios. Dichas reglas y bases se sujetarán a los lineamientos que emita la Secretaría. Sin embargo, cuando la Secretaría realice modificaciones a los lineamientos, éstas sólo aplicarán para los contratos que se adjudiquen con posterioridad a las mencionadas modificaciones.

---

<sup>109</sup>Artículo 26 LIH

<sup>110</sup>Artículo 29 LIH

### ***Empresas autorizadas para participar en la licitación <sup>111</sup>***

Los contratos sólo podrán ser formalizados con empresas productivas del Estado o personas morales que sean residentes para efectos fiscales en México, que tengan por objeto exclusivamente la exploración y extracción de hidrocarburos, y que no tributen en el régimen fiscal opcional para grupos de sociedades para efectos del ISR. Dichas empresas podrán participar en los procesos de licitación de forma individual, en consorcio o mediante la figura de asociaciones en participación. Un consorcio consiste de dos o más empresas que presentan conjuntamente una propuesta en el proceso de licitación. Las empresas que se agrupen en consorcio deberán celebrar un acuerdo de operación conjunta en el cual, al menos nombren a uno de los integrantes del consorcio como operador para realizar operaciones a nombre y por cuenta de los mismos.

### ***Cesión de los derechos contractuales***

Cuando una empresa productiva del Estado que sea contratista por virtud de la migración de una asignación pretenda asociarse con terceros para la ejecución de un contrato, la Secretaría de Hacienda estará facultada para establecer las condiciones económicas relativas a los términos fiscales del contrato, así como las variables de adjudicación para la licitación de la asociación o cesión, según corresponda, y fijará las condiciones fiscales mínimas a observar en la licitación que garanticen que los ingresos para el Estado no sean inferiores a los que se hubieran obtenido bajo el contrato original.<sup>112/</sup> Lo anterior significa que el área de una asignación podría acabar en manos de una empresa privada mediante una migración combinada con una cesión.

### ***Migración de asignación a contrato***

En la migración de áreas bajo asignación al esquema de contrato de licencia o al de contrato de producción o ganancia compartida la Secretaría de Hacienda determinará los términos económicos, cuidando que los ingresos a través del tiempo para el Estado no sean inferiores a los que se hubieran obtenido bajo la asignación original.

### ***Productos y sustancias distintos a los hidrocarburos***

Los contratos preverán las condiciones bajo las cuales los contratistas podrán aprovechar los productos y sustancias distintos de los hidrocarburos que se generen

---

<sup>111</sup>Artículo 31 LIH

<sup>112</sup>Artículo 34. La posibilidad de que Pemex pueda ceder un contrato a un particular no está prevista en la Ley de Hidrocarburos.

en la exploración y extracción, siempre y cuando no se requiera concesión para su explotación o aprovechamiento, en cuyo caso se estará al marco jurídico aplicable.

### ***Impuesto sobre la renta***

Para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta los contratistas, en lugar de aplicar los porcentajes de deducción establecidos en los artículos 33 y 34 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, deberán aplicar los siguientes porcentajes:<sup>113</sup>

- El 100% del monto original de las inversiones realizadas para la exploración, recuperación secundaria y mejorada, y el mantenimiento no capitalizable
- El 25% del monto original de las inversiones realizadas para el desarrollo y explotación de yacimientos de petróleo o gas natural y
- El 10% del monto original de las inversiones realizadas en infraestructura de almacenamiento y transporte indispensable para la ejecución del contrato.

### ***Pérdida fiscal***

Para efectos de la pérdida fiscal prevista en el artículo 57 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, los contratistas que realicen actividades en las regiones de áreas marinas con tirante de agua superior a quinientos metros, podrán disminuir dicha pérdida ocurrida en un ejercicio de la utilidad fiscal de los quince ejercicios siguientes hasta agotarlo.

### ***Impuesto al valor agregado***

Los actos o actividades que causen el impuesto al valor agregado por los que se deban cubrir las contraprestaciones que se establezcan en los contratos se sujetarán a la tasa 0% para los efectos del impuesto mencionado. Esta disposición no será aplicable a otro tipo de contratos u operaciones que celebren con terceros las partes que intervengan en los contratos mencionados.<sup>114</sup>

### **Administración de los aspectos financieros de las contraprestaciones**

La administración de los aspectos financieros de los contratos relacionados con las contraprestaciones se realizará por el Fondo Mexicano del Petróleo. La verificación estará a cargo de la Secretaría de Hacienda.

---

<sup>113</sup>Artículo 32 LIH

<sup>114</sup>Artículo 33 LIH

#### 4.1.2 Asignaciones

El régimen que se aplica a los activos que retuvo Pemex durante la Ronda Cero y las asignaciones que se otorgue con posterioridad a Pemex o a otras empresas productivas del Estado consiste en cinco gravámenes:

- Derecho de exploración.
- Derecho de extracción de hidrocarburos.
- Derecho por la utilidad compartida.
- Derechos y aprovechamientos por administración y supervisión
- Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos
- Impuesto sobre la renta
- Impuestos federales, estatales municipales de carácter general

Pemex y cualquier otro asignatario deberá cumplir con las obligaciones fiscales de forma separada, por un lado las que se generen con motivo de las asignaciones y, por el otro, las que se generen con motivo de los contratos para la exploración y extracción.<sup>115</sup> Para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, incluyendo las contenidas en la Ley del Impuesto sobre la Renta, los asignatarios deberán llevar contabilidad separada por tipo de región respecto de los ingresos obtenidos por sus actividades. Pemex deberá enterar los derechos al Fondo Mexicano del Petróleo y los impuestos al SAT.

#### *Derechos e impuestos*

Son cuatro los derechos que deben pagar los asignatarios:

- Derecho de Exploración. Es igual a la cuota contractual que se aplica mensualmente en los contratos en la fase exploratoria.
- Derecho de Extracción de Hidrocarburos. Es igual a las regalías que se aplica mensualmente en los contratos en la fase de producción.
- Derecho por la Utilidad Compartida. Es un derecho anual, que se calcula como un porcentaje del beneficio neto, el cual consiste en los ingresos disminuidos de las deducciones autorizadas. A esa base gravable se aplica una tasa de 70%

---

<sup>115</sup>Para efectos del cumplimiento de las obligaciones fiscales que se generen con motivo de las Asignaciones, los ingresos derivados de Contratos no serán acumulables, ni serán deducibles los pagos por concepto de Contraprestaciones, los gastos, costos o inversiones que correspondan a actividades realizadas al amparo de Contratos.

en 2015 para luego disminuir año con año hasta llegar a 65% en 2019. Las deducciones autorizadas son las siguientes:

- El 100% de las inversiones en exploración, recuperación secundaria y el mantenimiento no capitalizable
- El 25% de las inversiones en desarrollo y extracción de yacimientos de petróleo o gas natural
- El 10% de las inversiones en infraestructura de almacenamiento y transporte
- Los costos y gastos necesarios para la extracción de petróleo o gas natural, así como los de exploración, transportación y entrega de los hidrocarburos.
- El derecho de extracción de hidrocarburos (regalía)
- Los impuestos al comercio exterior pagados con motivo de las inversiones señaladas.

El pago del derecho a la utilidad compartida es anual pero se harán pagos provisionales mensuales. En principio, Pemex se beneficia de un porcentaje más elevado para el reconocimiento de costos (*cost stop*). Sin embargo, esa ventaja se desvanece cuando el precio del petróleo disminuye, ya que el costo límite está definido como un porcentaje del ingreso (ver cuadro 4.3)

<b>Cuadro 4.3</b> <b>LÍMITE MÁXIMO DE DEDUCCIONES PARA EL CÁLCULO DEL DERECHO PARA LA UTILIDAD COMPARTIDA</b> (Porcentaje sobre el ingreso anual)	
Tierra y aguas someras	12.5% del ingreso por hidrocarburos
Gas Natural No Asociado	80% del ingreso por gas y condensados
Aguas profundas	60% del ingreso por hidrocarburos
Chicontepec	60% del ingreso por hidrocarburos
Fuente: Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos	

Las deducciones por inversiones no podrán rebasarán el 100% de su monto original. La parte deducible de los gastos, costos e inversiones que rebase el monto máximo de deducción se podrá deducir en los ejercicios inmediatos posteriores a aquél al

que correspondan. Los rubros que no son deducibles son los mismos que aplican a los contratos, sin embargo, en el caso de las asignaciones la ley amplía la lista de gastos que no son deducibles (véase el cuadro 4.4), lo cual traduce un trato injustificadamente asimétrico entre contratistas y asignatarios

En lo pagos provisionales mensuales se podrá deducir el derecho por exploración de hidrocarburos efectivamente pagados.

#### Derechos y aprovechamientos por administración y supervisión

Los asignatarios deberán pagar derechos y aprovechamientos por la administración y supervisión de las asignaciones o la supervisión y vigilancia de las actividades realizadas al amparo de los mismos, que realicen la CNH y la ASEA.<sup>116</sup>

Cuadro 4.4 <b>DEDUCCIONES QUE LA LEY NO PERMITE PARA LAS ASIGNACIONES PERO QUE NO PROHIBE EXPLICITAMENTE PARA LOS CONTRATOS</b>
Los créditos a favor del asignatario cuyos deudores se encuentren en suspensión de pagos, hasta la conclusión del juicio correspondiente en el que los deudores sean declarados insolventes
Los costos en que se incurra por servicios jurídicos y de asesoría, excepto aquéllos previstos en las disposiciones de carácter general que al efecto emita la Secretaría
Los impuestos asociados a los trabajadores del asignatario
Los gastos relacionados con el empleo de un experto independiente con el propósito de resolver disputas
Las multas o sanciones económicas en que se incurra por el incumplimiento de obligaciones legales o contractuales
Las disminuciones en el valor de los bienes no usados en la industria petrolera
Los intereses de cualquier tipo a cargo del asignatario
La reserva de exploración
Los gastos de venta
Los pagos por pensiones que se hagan con cargo a la reserva laboral. En el caso de que la reserva laboral tenga remanentes en el ejercicio, dicho remanente se reducirá de las deducciones realizadas en el mismo ejercicio.
Fuente: VRP, con base en los artículos 19, 41 y 43 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos

<sup>116</sup>Artículo 46 LIH

### Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos

Es el mismo impuesto que se aplica a los contratos. Se calcula mensualmente y se aplica por cada kilómetro cuadrado que comprenda el área de la asignación.

- Durante la fase de exploración 1,500 pesos (~110 dls/km<sup>2</sup>)
- Durante la fase de extracción 6,000 pesos (~ 450 dls/ km<sup>2</sup>)

### Impuesto sobre la renta

Los asignatarios estarán obligados al pago del impuesto sobre la renta para lo cual deberán llevar contabilidad separada por tipo de región respecto de los ingresos obtenidos por sus actividades. Para efectos de la determinación de dicho impuesto los asignatarios no aplicarán los porcentajes de deducción establecidos en los artículos 33 y 34 de la Ley del ISR, sino los siguientes porcentajes:

- El 100% del monto original de las inversiones realizadas para la exploración, recuperación secundaria y el mantenimiento no capitalizable,
- El 25% del monto original de las inversiones realizadas para el desarrollo y extracción de yacimientos de petróleo o gas natural, en cada ejercicio, y
- El 10% del monto original de las inversiones realizadas en infraestructura de almacenamiento y transporte indispensable para la ejecución de las actividades al amparo de la asignación.

El asignatario deberá cumplir con las obligaciones fiscales de forma separada de aquéllas obligaciones fiscales que se generen con motivo de un contrato. Para efectos del cumplimiento de las obligaciones fiscales que se generen con motivo de las asignaciones, los ingresos derivados de contratos no serán acumulables, ni serán deducibles los pagos por concepto de contraprestaciones, los gastos, costos o inversiones que correspondan a actividades realizadas al amparo de contratos.

### *Valor de los hidrocarburos*

La manera de valuar los hidrocarburos en la asignaciones difiere del procedimiento utilizado en los contratos,<sup>117</sup> esa asimetría es difícilmente justificable. Veamos.

En las asignaciones

- El valor de los hidrocarburos es la suma del valor del petróleo, el gas natural y los

---

<sup>117</sup>Artículo 48. LIH

condensados extraídos en la región de que se trate, en el periodo por el que esté obligado al pago del derecho.

- El valor del petróleo es la suma del valor de cada tipo de petróleo extraído en la región de que se trate. El valor de cada tipo de petróleo es el precio del petróleo extraído en dicha región multiplicado por el volumen de barriles de petróleo extraído en la región.
- El valor del gas natural es el precio del gas natural multiplicado por el volumen de gas natural extraído en la región de que se trate.
- El valor de los condensados es el precio de los condensados extraídos en la región de que se trate, multiplicado por el volumen de barriles de condensados extraídos en la región;
- El precio del petróleo es el precio promedio de exportación por barril del petróleo extraído en el periodo de que se trate.<sup>118</sup>
- El precio del gas natural es el precio promedio que haya tenido la unidad térmica de gas natural enajenado por el contribuyente;
- El precio de los condensados es el precio promedio de los condensados que haya tenido el barril de condensados enajenado por el contribuyente;
- Las regiones son las siguientes:
  - Áreas terrestres;
  - Áreas marinas con tirante de agua inferior a quinientos metros;
  - Gas natural no asociado;
  - Áreas marinas con tirante de agua superior a quinientos metros,
  - Paleocanal de Chicontepec.

La Secretaría podrá expedir las reglas de carácter general que definan los métodos de ajuste del valor de los hidrocarburos correspondientes.

### **Registro, transparencia y auditoría de costos**

En cuanto al registro, transparencia y auditoría de costos derivados de asignaciones, la Ley dispone lo siguiente (artículo 40): el asignatario establecerá un registro de los costos y gastos de la exploración y extracción por cada campo de extracción de hidrocarburos, así como de los tipos específicos de hidrocarburos que se obtengan,

---

<sup>118</sup>En el caso de que algún tipo de petróleo comercializado dentro del país no haya sido exportado, el precio promedio ponderado de estos se calculará ajustándolo por la calidad del Hidrocarburo de que se trate, de acuerdo con el contenido de azufre y los grados API que contenga. La Secretaría expedirá las reglas de carácter general que definan los métodos de ajuste correspondientes;

y deberá enviar a la Cámara de Diputados y al SAT la información periódica que se incorpore en dicho registro, poniendo a disposición de ellos los datos, estudios, reportes, prospectivas y demás fuentes de información en que se sustente la información incorporada al registro, con objeto de que puedan llevarse a cabo los actos de fiscalización que se consideren pertinentes a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y del SAT. Es importante hacer notar que las disposiciones señaladas no se aplican a los contratos.

#### *Reporte anual de inversiones, costos y gastos, proyecciones de producción y reservas*

El asignatario debe entregar a la Secretaría de Hacienda un reporte anual de las inversiones, costos y gastos que haya deducido en el ejercicio fiscal de que se trate, por cada campo de extracción de hidrocarburos, así como proyecciones para los dos ejercicios siguientes. Junto con el reporte el asignatario deberá incluir: i) una base de datos con los proyectos de extracción que incluyan, por cada campo, las reservas y la producción de petróleo, gas natural y condensados; ii) la metodología utilizada para elaborar las proyecciones y iii) las premisas y supuestos empleados en las proyecciones, incluyendo factores de recuperación, interpretación sísmica, número y técnicas de pozos perforados, así como los criterios para la reclasificación de reservas.

#### **4.1.3. Transparencia y fiscalización**

El Fondo Mexicano del Petróleo y la Secretaría Hacienda deberán hacer pública mensualmente por medios electrónicos y mantener actualizada, la siguiente información:

- Por cada contrato y de manera agregada: producción, ingresos, contraprestaciones pagadas a los contratistas, ingresos percibidos por el Estado, precios contractuales, honorarios fiduciarios del Fondo Mexicano del Petróleo, inversiones, asignaciones migradas a contratos y pagos al comercializador de cada contrato.
- Por cada asignación: producción, ingresos, montos de cada uno de los derechos, inversiones, costos deducibles y los efectivamente deducidos en el periodo
- De manera agregada, el monto del ISR pagado por los contratistas y asignatarios y el monto de las devoluciones efectuadas.

#### **4.1.4. Financiamiento a través de la banca de desarrollo**

El Gobierno federal deberá, a través de la banca de desarrollo, establecer vehículos o mecanismos de financiamiento, incluyendo fondos, fideicomisos y/o

sociedades, pudiendo contar con la participación del sector privado, que permitan a cualquier persona física o moral, invertir recursos para financiar las actividades de reconocimiento, exploración, extracción, transporte, almacenamiento, comercialización, distribución y actividades conexas relacionadas con la industria de hidrocarburos que se realicen en los términos previstos en la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. Asimismo, el Gobierno federal podrá establecer mecanismos o instrumentos financieros para asegurar la estabilidad y certeza de los elementos económicos de los actos a que se refiere la ley en comento.<sup>119</sup>

#### **4.1. FONDO MEXICANO DEL PETRÓLEO**

La reforma energética creó el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, como un fideicomiso público del Estado. El objeto del Fondo consiste en recibir, administrar, invertir y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos, con excepción de los impuestos. El Banco de México tendrá el carácter de fiduciario. El patrimonio del Fondo se constituirá por: i) los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos; ii) el producto de las inversiones que se deriven de los recursos del propio Fondo, y iii) las donaciones o cualquier tipo de aportación provenientes de cualquier persona física o moral.<sup>120</sup>

##### **4.2.1. Características institucionales**

El Banco de México funge como institución fiduciaria y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente pero no podrá disminuir el patrimonio fideicomitado bajo ninguna circunstancia. El Fondo cuenta con un Comité Técnico integrado por tres representantes del Estado (los titulares de las Secretarías de Hacienda y Energía y del Banco de México) y cuatro miembros independientes.<sup>121</sup> Las funciones de administración de aspectos financieros y cálculo de las contraprestaciones de los contratos se llevarán a cabo a través del Comité quien, para ello, encomendará a un Coordinador Ejecutivo. El auditor externo será el mismo que el auditor externo del Banco de México (el cual es nombrado por la Secretaría de Hacienda).

---

<sup>119</sup>Artículo Segundo Transitorio de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

<sup>120</sup>Los recursos que conforman el patrimonio del Fondo serán considerados de naturaleza federal, imprescriptibles e inembargables.

<sup>121</sup>Los miembros independientes del Comité, nombrados por el Titular del Ejecutivo Federal con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores

#### 4.2.2. Destino de los recursos

Los recursos entregados al Fondo Mexicano del Petróleo serán destinados a lo siguiente:

I. A realizar los pagos derivados de las asignaciones y los contratos para la exploración y la extracción de hidrocarburos, en términos de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

II. A realizar las transferencias previstas en Título Quinto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, conforme en el orden de prelación siguiente:

- a) Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios;
- b) Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas
- c) Fondo de Extracción de Hidrocarburos;
- d) Fondo Sectorial CONACYT-Sener-Hidrocarburos
- e) Fondo Sectorial CONACYT-Sener-Energía-Sustentabilidad Energética;
- f) Tesorería de la Federación, para cubrir los costos de fiscalización en materia petrolera de la ASF y
- g) Tesorería de la Federación, los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación se mantengan en el 4.7% del PIB.<sup>122</sup>

III. A generar ahorro de largo plazo del Gobierno federal, administrando lo que reste una vez realizados los pagos y transferencias señaladas, administración que podrá incluir inversión en activos financieros, y

IV. A cubrir, de manera extraordinaria, erogaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>123</sup>

Cuando la Reserva del Fondo Mexicano del Petróleo sea mayor al 3% del PIB del año previo, el Comité técnico del Fondo le recomendará a la Cámara de Diputados la asignación de recursos a los siguientes rubros:<sup>124</sup>

- Alimentar el fondo para el sistema de pensión universal.
- Financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables.

---

<sup>122</sup>Dichos recursos incluyen las transferencias previstas en los incisos a) a f), así como las transferencias a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos

<sup>123</sup>Se incluyen las transferencias que se realicen de conformidad con los montos aprobados por la Cámara de Diputados para el uso de los recursos cuando la Reserva del Fondo sea mayor al 3% del PIB.

<sup>124</sup>Artículo 8 LFMH

- Fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, coordinado por la Secretaría de Energía y, en su caso, en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional.
- Fondear becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados, en proyectos de mejora a la conectividad, así como para el desarrollo regional de la industria.

#### **4.2.3. Política de inversiones y de administración de riesgos**

La política de inversiones y de administración de riesgos para la Reserva del Fondo deberá seguir los lineamientos siguientes:

- Buscar el máximo retorno a la inversión con un nivel adecuado de riesgo.
- Buscar una diversificación del riesgo alineada con la política macroeconómica del país, mediante una composición de cartera en activos financieros, tales como bonos soberanos, bonos soberanos indexados a inflación, bonos corporativos y acciones, entre otros, que cumplan con las políticas de inversión que determine el Comité.
- Establecer límites de exposición por tipo de activo, países, regiones y sectores económicos.
- Aprovechar la naturaleza de largo plazo del ahorro para eludir los riesgos asociados a la volatilidad de los mercados en el corto plazo y poder capturar un premio en el retorno en el largo plazo.
- Considerar un portafolio de referencia que permita evaluar el desempeño de la reserva del fondo, y
- En su caso, contemplar la utilización de derivados con el único fin de facilitar la instrumentación de las políticas de inversión y de administración de riesgos.<sup>125</sup>

#### **4.3. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS PETROLEROS**

En las secciones anteriores hemos señalado que el ingreso petrolero proviene de los gravámenes aplicados tanto a las asignaciones como a los contratos. En ambos casos las fuentes de dichos ingresos son dos: por un lado, los impuestos pagados a la Tesorería de la Federación que depende de la SHCP y, por el otro, las contraprestaciones a favor del Estado, pagadas al Fondo Mexicano del Petróleo.

---

<sup>125</sup> Los derivados son de alto riesgo en razón de su carácter especulativo y no es aconsejable su uso aunque la ley lo permita.

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 2) los ingresos petroleros son:

- Los recursos que reciba el Gobierno federal por la suma de las transferencias desde el Fondo Mexicano del Petróleo que se incluyan en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para cubrir los conceptos señalados en el artículo 16, fracción II, incisos a) a g) de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo <sup>126</sup> y
- La recaudación por el impuesto sobre la renta que se genere por los contratos y asignaciones a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución.

Los ingresos petroleros se estiman anualmente con base en una estimación del precio del petróleo y se plasman en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos que aprueba el Congreso. Si el precio estimado es inferior al precio real se genera un excedente de ingresos petroleros y, por el contrario, si el precio estimado resulta inferior al precio real se genera un déficit.

De acuerdo con el artículo 16 de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo los ingresos petroleros del Gobierno federal que sean destinados a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación serán por lo menos iguales al 4.7% del PIB, y se integran de las transferencias ordinarias realizadas por el Fondo Mexicano del Petróleo el siguiente orden de prelación:

- a) Al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios;
- b) Al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;
- c) Al Fondo de Extracción de Hidrocarburos;
- d) Al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Hidrocarburos;
- e) Al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Sustentabilidad Energética;
- f) A la Tesorería de la Federación, para cubrir los costos de fiscalización en materia petrolera de la Auditoría Superior de la Federación, y

---

<sup>126</sup>Dichas fracciones son las siguientes: a) Al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios; b) Al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas; c) Al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; d) Al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Hidrocarburos, incluyendo los montos que, conforme a la distribución que determine su comité técnico, se destinen a fondos de investigación científica y desarrollo tecnológico de institutos de investigación en materia de hidrocarburos; e) Al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Sustentabilidad Energética; f) A la Tesorería de la Federación, para cubrir los costos de fiscalización en materia petrolera de la Auditoría Superior de la Federación, y g) A la Tesorería de la Federación, los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación se mantengan en el 4.7% del Producto Interno Bruto.

g) A la Tesorería de la Federación, los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación se mantengan en el 4.7% del PIB. Dichos recursos incluirán las transferencias a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos. Para efectos del cumplimiento del monto establecido en este inciso se considerarán incluidas las transferencias previstas en los incisos anteriores.

#### 4.4. DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO MEXICANO DEL PETRÓLEO

El capítulo V de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece las transferencias ordinarias y extraordinarias que debe realizar el Fondo Mexicano del Petróleo.

##### 4.4.1. Transferencias ordinarias

Las transferencias ordinarias se sujetarán a lo siguiente:<sup>127</sup>

- Al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios se destinará hasta por 2.2% de los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos.
- Al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas se destinará hasta por 0.64% de los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos.
- A la investigación científica, al desarrollo tecnológico y a la formación de recursos humanos se destinará hasta el 0.65% de los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos.<sup>128</sup> El monto que resulte será asignado de la manera siguiente:
  - I. El 65% al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Hidrocarburos con la finalidad de
    - Apoyar actividades de investigación para identificar áreas con potencial de hidrocarburos que, en el ámbito de sus atribuciones, lleve a cabo la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y

---

<sup>127</sup>Artículo 87 LFPRH

<sup>128</sup>La transferencia se realizará sin perjuicio de otros recursos que se aprueben para los mismos fines en el Presupuesto de Egresos.

- Financiar las actividades señaladas en el artículo 25 de la Ley de Ciencia y Tecnología<sup>129</sup> en temas de exploración, extracción y refinación de hidrocarburos, así como la producción de petroquímicos, con especial énfasis en la formación de recursos humanos especializados;

II. El 15% al Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Instituto Mexicano del Petróleo para las actividades relacionadas con:

- La investigación y desarrollo tecnológico aplicados a la exploración, extracción y refinación de hidrocarburos, y a la producción de petroquímicos,
- La adopción, innovación y asimilación de tecnología en las materias señaladas.

De estos recursos, el Instituto Mexicano del Petróleo destinará un máximo de 5% a la formación de recursos humanos especializados, y

III. El 20% al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Sustentabilidad Energética, para financiar actividades señaladas en el artículo 25 de la Ley de Ciencia y Tecnología en temas de fuentes renovables de energía, eficiencia energética, uso de tecnologías limpias y diversificación de fuentes primarias de energía. Las materias de investigación serán definidas por la Secretaría de Energía.

En la aplicación de los recursos asignados por las fracciones I y II se dará prioridad a las finalidades siguientes:

- Elevar el factor de recuperación y la obtención del volumen máximo de hidrocarburos de los yacimientos;
- Fomentar la exploración, especialmente en aguas profundas, para incrementar la tasa de restitución de reservas;
- Mejorar la refinación de petróleo crudo pesado, y
- La prevención de la contaminación y la remediación ambiental relacionadas con las actividades de la industria petrolera.

---

<sup>129</sup>Investigaciones científicas, desarrollo tecnológico, innovación, el registro nacional o internacional de propiedad intelectual, y la formación de recursos humanos especializados, becas, creación, fortalecimiento de grupos o cuerpos académicos o profesionales de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, divulgación científica, tecnológica e innovación y de la infraestructura que requiera el sector.

- A la Tesorería de la Federación se destinará el 0.0054% de los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos para cubrir los costos de fiscalización de la ASF en materia petrolera.
- Al Fondo de Extracción de Hidrocarburos se destinará el 0.87% de los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos y se sujetará a lo establecido en el artículo 4o-B de la Ley de Coordinación Fiscal (relativo a la distribución de dichos fondos entre aquellas entidades que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía).<sup>130</sup>
- A los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos se destinará el 0.051% de los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos (la CNH definirá cuáles son esos municipios y el monto que les corresponde).
- A la Tesorería de la Federación se destinará la cantidad que resulte de restar al monto en pesos equivalente a 4.7% del Producto Interno Bruto nominal establecido en los Criterios Generales de Política Económica, los montos aprobados en la Ley de Ingresos correspondientes a la recaudación por el impuesto sobre la renta por los contratos y asignaciones y seis transferencias señaladas previamente. En caso que los recursos del Fondo Mexicano del Petróleo no sean suficientes para cubrir dicha transferencia hay dos posibilidades: la transferencia será igual al total de recursos de dicho Fondo que sean susceptibles de ser transferidos, pero la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el reglamento, o la Ley de Ingresos podrá prever una transferencia menor. Los recursos que no sean empleados permanecerán en la Reserva del Fondo.

#### 4.4.2. Transferencias extraordinarias

Cuando la Reserva del Fondo Mexicano del Petróleo sea mayor al 3% del Producto Interno Bruto del año previo, el Comité Técnico de dicho Fondo podrá recomendar a la Cámara de Diputados la asignación del excedente a los rubros siguientes:

---

<sup>130</sup>El porcentaje se ajustará paulatinamente: en 2015 será de 0.80%, en 2016 de 0.82%, en 2017 de 0.84% y en 2018 de 0.85%

- Al fondo para el sistema de pensión universal, hasta un 10%,
- Al financiamiento de proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables, hasta un 10%.
- Al fondeo de un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros o en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional, hasta un 30%
- A becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados, a proyectos de mejora a la conectividad y a proyectos de desarrollo regional de la industria, hasta un 10%
- Al incremento del patrimonio de la Reserva del Fondo, por lo menos un 40%.

La Cámara de Diputados, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes podrá modificar los límites o los posibles destinos mencionados pero sin poder asignar recursos a proyectos o programas específicos.

Los rendimientos financieros de la Reserva del Fondo serán parte del patrimonio del Fondo Mexicano del Petróleo y serán destinados a la Reserva del Fondo. Cuando dicha Reserva sea igual o mayor a 10% del PIB el Comité Técnico ordenará la transferencia de los rendimientos financieros reales anuales a la Tesorería de la Federación. Esas transferencias serán adicionales a las ordinarias y extraordinarias previstas en la ley.

#### **4.4.3. Uso de la reserva en caso de crisis**

Si ocurre una reducción significativa en los ingresos públicos derivada de una caída en el PIB, de una disminución pronunciada en el precio del petróleo o de una caída en la plataforma de producción de petróleo, y una vez que se hayan agotado los recursos en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, la Cámara de Diputados podrá aprobar, mediante votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, las transferencias de recursos de la Reserva del Fondo a la Tesorería de la Federación para contribuir a cubrir el Presupuesto de Egresos, aun cuando el saldo de dicha reserva se redujera por debajo de 3% del PIB del año anterior.<sup>131</sup>

Para tal efecto, el Ejecutivo Federal realizará la propuesta correspondiente, conforme a lo siguiente:

- Se entenderá que existe una reducción significativa en los ingresos públicos cuando se estime una caída de los ingresos tributarios no petroleros en términos

---

<sup>131</sup>Artículo 97 LIH

reales con respecto al año anterior que persista por más de un ejercicio fiscal. En dicho caso, solamente se podrá utilizar la Reserva del Fondo hasta por un monto suficiente para que los ingresos tributarios no petroleros mantengan un nivel congruente con la trayectoria de ingresos de largo plazo.

- Se entenderá que existe una disminución pronunciada en el precio del petróleo o una caída en la plataforma de producción de petróleo para efectos de lo establecido en el presente artículo, cuando para un ejercicio fiscal se prevea que las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo no serán suficientes para mantener los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos. En dicho caso, solamente se podrá utilizar la Reserva del Fondo hasta por un monto suficiente para que los ingresos petroleros alcancen el monto aprobado en la Ley de Ingresos.
- En los casos señalados en las fracciones anteriores, una vez que se hayan agotado los recursos del Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas, la Cámara de Diputados podrá aprobar una transferencia adicional de la Reserva del Fondo por un monto suficiente para mantener un nivel por concepto de participaciones federales igual, en términos reales, al observado en el ejercicio fiscal inmediato anterior, en el entendido que dicha transferencia adicional deberá ser igual o menor al 20% del monto total que se extraiga de la Reserva del Fondo en un ejercicio fiscal.

#### **4.5. PARTICIPACIÓN DE ESTADOS Y MUNICIPIO EN EL INGRESO PETROLERO**

La Ley de Coordinación Fiscal establece la distribución de los ingresos petroleros entre las entidades federativas. Dicha distribución se efectúa a través de la figura de “recaudación federal participable” que es la que obtiene la Federación por todos sus impuestos y derechos con algunas excepciones, entre ellas (artículo 2):

- el impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos,
- el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos,
- el IEPS aplicable al consumo de gasolina y diesel,

Adicionalmente, la recaudación federal participable estará integrada por el 80.29 por ciento de los ingresos petroleros del Gobierno federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la misma ley.

#### 4.6. DISTRIBUCIÓN DEL IMPUESTO POR LA ACTIVIDAD DE E&E DE HIDROCARBUROS

El título IV de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos establece el monto y destino del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos que realicen los Contratistas y Asignatarios.<sup>132/</sup> Hemos señalado que dicho impuesto se calcula mensualmente aplicando por cada kilómetro cuadrado que comprenda el área contractual o el área de asignación las cuotas siguientes: durante la fase de exploración 1,500 pesos, y durante la fase de extracción 6,000 pesos. El impuesto en comento se regirá por las disposiciones fiscales y las reglas de carácter general expedidas por el Servicio de Administración Tributaria y se encuentra completamente al margen del Fondo Mexicano del Petróleo.

El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se integrará con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos,<sup>133/</sup> y no serán incluidos en la recaudación federal participable (artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal). Los recursos recaudados se distribuirán entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus municipios conforme a los siguientes criterios:

- I. En los casos en que las áreas contractuales o las áreas de asignación se ubiquen en regiones terrestres, el 100% de los recursos recaudados se destinará a la entidad federativa donde se sitúen dichas áreas. Las entidades federativas deberán distribuir al menos el 20% de los recursos a los municipios en donde se encuentren dichas áreas, considerando la extensión de las mismas respecto del total correspondiente a la entidad federativa.
- II. En los casos en que las áreas contractuales o las áreas de asignación se ubiquen en regiones marítimas, el 100% de los recursos recaudados se destinará a las entidades federativas en cuya región se localicen dichas áreas. Las entidades federativas deberán destinar al menos el 20% de estos recursos a los municipios que registren daño al entorno social y ecológico derivado de la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos.
- III. La distribución de los recursos entre las entidades federativas y entre los

---

<sup>132</sup>Artículo 54 LIH

<sup>133</sup>Artículo 57 LIH

municipios se determinará con base en el total recaudado y al procedimiento establecido en las reglas de operación que al efecto emita la SHCP.

IV. La totalidad de los recursos se deberá destinar a inversión en infraestructura para resarcir, entre otros fines, las afectaciones al entorno social y ecológico. Las entidades federativas y municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos para la realización de estudios y evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos de dicho Fondo.

Para recibir los recursos las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no establecerán ni mantendrán gravámenes locales o municipales en materia de protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico y la protección y control al ambiente, que incidan sobre los actos o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, ni sobre las prestaciones o contraprestaciones que se deriven de los contratos o asignaciones.

#### **4.7. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PETROLERO A TRAVÉS DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE**

Con la reforma energética la SHCP espera un incremento de los ingresos petroleros con impacto positivo en las haciendas públicas locales.<sup>134</sup> Asegura que bajo el nuevo esquema de ingresos petroleros se mantiene el porcentaje de ingresos participable a las entidades derivado de los derechos petroleros que percibieron hasta 2014, además de que el coeficiente del FEXHI aumenta y los municipios colindantes con la frontera o litorales percibirán las transferencias provenientes del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Adicionalmente, durante el periodo de transición del régimen fiscal de PEMEX, para los ejercicios de 2015 al 2018 se establecen los siguientes mecanismos para proteger las participaciones de las entidades y municipios: (i) cuando los ingresos petroleros superen el 4.7% del PIB, las entidades recibirán parte de los ingresos petroleros excedentes, y (ii) se garantiza que las entidades federativas no perderán

---

<sup>134</sup>SHCP, "Proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2015, estrategia programática, ramo 28 (Participaciones a entidades federativas y municipios).

participaciones por las modificaciones al régimen fiscal de Pemex y a los parámetros para determinar la recaudación federal participable (RFP).

Los fondos de participaciones son los siguientes:

- 1) Fondo General de Participaciones, que se constituye con el 20 por ciento de la RFP, y se distribuye mediante la fórmula establecida en el artículo 2o de la Ley de Coordinación Fiscal, atendiendo a criterios de contribución económica y recaudatorios, ponderados por población.
- 2) Fondo de Fomento Municipal, integrado con el uno por ciento de la RFP, y se distribuye conforme a la fórmula establecida en el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, mediante la cual se incentiva la recaudación local, así como la coordinación entre los municipios y el gobierno estatal para la administración del Impuesto Predial por parte de este último, con el objetivo de incrementar la recaudación por dicho tributo.
- 3) Fondo de Fiscalización y Recaudación, que se integra con el 1.25 por ciento de la RFP, el cual premia e incentiva las labores de fiscalización que realizan las entidades federativas y considera dos indicadores: eficiencia recaudatoria y fortaleza recaudatoria, medidos de acuerdo con el incremento en la recaudación de los impuestos y derechos locales (incluido el impuesto predial y los derechos por suministro de agua), y la participación de los ingresos propios sobre los ingresos de libre disposición, respectivamente.
- 4) Fondo de Compensación, mediante el cual se distribuyen 2/11 de la recaudación derivada de las cuotas aplicadas a la venta final de gasolina y diésel, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2º-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Dichos recursos se distribuyen entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero. El 9/11 restante se distribuye a las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en función del consumo de gasolina y diesel efectuado en su territorio.

- 5) Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FOEXHI), a partir de 2015 estará conformado por los recursos que le transfiera el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, en términos del artículo 91 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Se distribuye entre las entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI. Para el ejercicio fiscal de 2015, el factor de transferencia será del 0.0080. En los años siguientes se deslizará (0.82%, 0.84% y 0.85%) hasta alcanzar 0.87% en 2019.
- 6) El 0.136 por ciento de la RFP, que se entrega a los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país de los bienes que se importan o exportan. La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será del 0.051% de los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos y se sujetará a lo establecido en el artículo 2-A, fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal.

## Conclusiones

A reserva de lo que se establezca en el reglamento de la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, así como en los contratos y asignaciones individuales, la lectura de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos permite extraer las conclusiones siguientes.

El régimen fiscal de Pemex en las asignaciones es más favorable que en el pasado, en virtud un derecho basado en el beneficio neto y no en el volumen de producción; una amortización más acelerada; el remplazo de los pagos diarios por pagos mensuales; el reconocimiento de costos expresado como un porcentaje del valor de los hidrocarburos y desagregado por región de explotación y un mayor límite a la deducción de costos.

Sin embargo, aunque el nuevo régimen fiscal de las asignaciones es menos duro que en el pasado, es desventajoso respecto al de los contratos, en otras palabras, hay un mejor trato fiscal para Pemex pero dicho trato es más duro que el aplicado a las empresas privadas. De hecho, las diferencias entre el régimen de las asignaciones y el

régimen de los contratos reflejan un trato fiscal discriminatorio para los asignatarios, es decir, para Pemex y para las empresas productivas del Estado que llegaran a crearse en el futuro.

Las principales diferencias entre asignaciones y contratos son las siguientes:

- En las asignaciones el valor de los hidrocarburos y por lo tanto el pago de impuestos se realiza tomando como referencia los precios de enajenación de cada uno de los hidrocarburos. En los contratos se utilizan precios aproximados a los precios del mercado.
- En las asignaciones el valor de los hidrocarburos y por lo tanto el pago de impuestos se calcula sobre una base regional, en cambio en los contratos el cálculo toma como base el área de la asignación. La agregación regional oculta las diferencias entre las asignaciones comprendidas dentro de cada región.
- En las asignaciones no existe punto de medición donde se miden los hidrocarburos y se establece su precio, en cambio, en los contratos si existe tal punto.
- En la asignaciones se pagan los impuestos con base en el volumen de los hidrocarburos extraídos, es decir, a boca del pozo, en cambio en los contratos el volumen se mide después que los hidrocarburos han sido acondicionados para su venta, por lo que no incluye quema, mermas, desperdicios y auto consumo.
- Los contratistas no tienen la obligación, como si los tienen los asignatarios de llevar un registro de los costos y gastos de la exploración y extracción por cada campo y por tipo de hidrocarburo, para enviarlo de manera periódica a la Cámara de Diputados y al SAT.
- En las asignaciones no se permiten deducciones para efecto del pago de impuestos que sí podrían realizar los contratistas, por ejemplo, la reserva de exploración, los gastos de venta, los pagos por pensiones que se hagan con cargo a la reserva laboral...
- La Auditoria Superior de la Federación no audita los contratos, pero si las asignaciones.

- Los contratistas pero no los asignatarios podrán aprovechar los productos y sustancias distintos de los hidrocarburos que se generen en la exploración y extracción, siempre y cuando no se requiera concesión para su explotación o aprovechamiento, en cuyo caso se estará al marco jurídico aplicable.
- Los contratistas pero no los asignatarios que realicen actividades en las regiones de áreas marinas con tirante de agua superior a quinientos metros podrán disminuir la pérdida fiscal ocurrida en un ejercicio, de la utilidad fiscal de los quince ejercicios siguientes hasta agotarlo.<sup>135</sup>
- Los asignatarios pero no los contratistas deben entregar a la Secretaría de Hacienda un reporte anual de las inversiones, costos y gastos que haya deducido en el ejercicio fiscal de que se trate, así como una base de datos que contenga los proyectos de extracción de hidrocarburos metodología utilizada para elaborar las proyecciones de extracción, las premisas y supuestos empleados en las proyecciones.

Pemex no obtiene ninguna desgravación fiscal al migrar una asignación a contrato porque la carga fiscal del contrato será ajustada por la Secretaría de Hacienda para que Pemex siga pagando lo que ya venía pagando.

Coincidimos con Rogelio Ramírez de la O (2014), cuando asegura que la prioridad del Fondo Mexicano del Petróleo no es al ahorro de largo plazo. La naturaleza de ese fondo no debe confundirse con la de otros fondos soberanos, como el noruego, el de Abu Dabi o los fondos de Chile, cuya prioridad sí es el ahorro de largo plazo. “En el contexto de dicha reforma la casi totalidad de los recursos petroleros es absorbida por el gasto público federal. Parte importante de este gasto es canalizado a gasto corriente, así como a estados y municipios, sin que el mismo, en gran medida, haya sido efectivo para elevar la tasa de crecimiento y el empleo. Mantener este esquema de incorporación del ingreso petrolero al gasto, apenas con algunos ahorros en los diversos fondos de estabilización de ingresos, es una gran falla de la reforma energética, pues en poco cambia la estructura de asignación de recursos públicos que no es conducente a una mayor tasa de crecimiento”.<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup>Pérdida fiscal prevista en el artículo 57 de la Ley del ISR.

<sup>136</sup>Rogelio Ramírez de la O. Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, Análisis 2/2014, Fundación Friedrich Ebert en México, abril 2014.

---

Todos los incentivos fiscales que se conceden a Pemex podrían haberse otorgado sin necesidad de haber hecho una reforma constitucional para y privatizar la industria petrolera.

Finalmente, consideramos que el nuevo régimen fiscal es inconsistente pues el ISR no debe formar parte del ingreso petrolero pues dicho impuesto se aplica a todas las empresas sin distinguir su rama de actividad. El que sí debe formar parte del ingreso petrolero y que la ley no contempla es el impuesto a la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos que asignatarios y contratistas paga a la Tesorería de la Federación para alimentar al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos. Por lo que toca al dividendo que debe pagar Pemex a la Tesorería, la ley, de manera correcta, no lo considera ingreso petrolero pues tal dividendo considera todos los ingresos que obtiene la empresa pública a lo largo de la cadena de valor y no sólo de las actividades de exploración y producción.



## CAPÍTULO 5



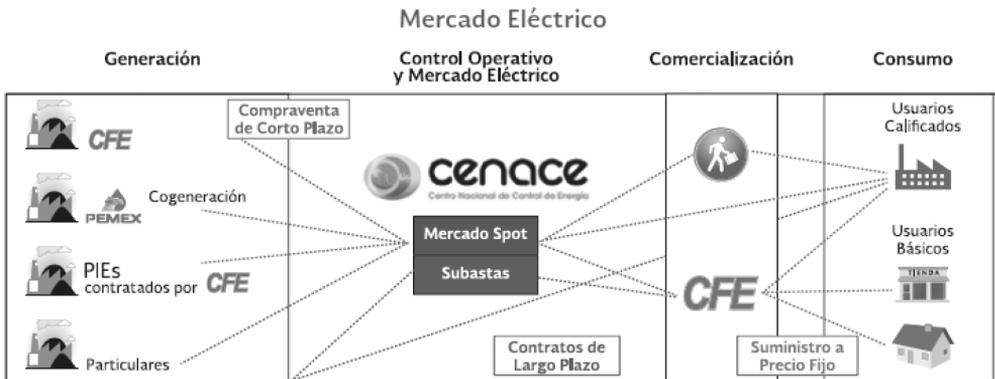


# INDUSTRIA ELÉCTRICA

La organización y regulación de la industria eléctrica se encuentra contenida en la Ley de la Industria Eléctrica (LIE). El objeto de la LIE consiste en regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional (SEN), el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica. La finalidad de la LIE consiste en promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes.

## **5.1. ORGANIZACIÓN**

En esta parte se establecen los alcances de lo que significa sector eléctrico, industria eléctrica, sistema eléctrico, suministro de energía eléctrica, así como servicio público y universal. El diagrama 2 (proveniente de la documentación oficial) muestra la organización de mercado eléctrico.



### 5.1.1. Sector eléctrico, industria eléctrica

El sector eléctrico comprende: i) la industria eléctrica y ii) la proveeduría de insumos primarios para dicha industria. La industria eléctrica comprende las actividades de: i) generación, ii) transmisión, iii) distribución, iv) comercialización de la energía eléctrica, v) planeación y el control del SEN, así como vi) operación del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM). La LIE no define en qué consisten dichas actividades, las cuales no se encuentran en el artículo 3 que establece las definiciones básicas. Se deja a la CRE la tarea de definir las.

Las actividades de la industria eléctrica son de interés público. Las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el control operativo del SEN son de utilidad pública. Las actividades se consideran servicios que deben prestarse en términos no discriminatorios.

Las áreas estratégicas sólo son dos: i) la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional y ii) el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica. Así, las áreas estratégicas de la industria eléctrica --reservadas al Estado-- quedaron reducidas a dos actividades: por un lado la planeación y el control del sistema eléctrico nacional y, por el otro, la transmisión y distribución. En estas áreas estratégicas el Estado mantendrá su titularidad, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos de la Ley de la Industria Eléctrica. Esto significa que el sector privado podrá realizar mediante contratos todas las actividades que están reservadas al Estado.

La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios en un régimen de libre competencia. La transmisión, distribución y la operación del MEM son servicios regulados. Los actos de la industria eléctrica se consideran mercantiles, por lo que se registrarán por el Código de Comercio y, de modo supletorio, por el Código Civil Federal. Las actividades de la industria eléctrica son de jurisdicción federal. Las autoridades administrativas y jurisdiccionales proveerán lo necesario para que no se interrumpan dichas actividades.

### **5.1.2. Sistema eléctrico nacional**

El Sistema Eléctrico Nacional (SEN) está integrado por:

- La red nacional de transmisión (RNT), de propiedad pública
- Las redes generales de distribución (RGD), de propiedad pública
- Las centrales eléctricas que entregan energía eléctrica a la RNT o a las RGD, que son activos públicos y privados.
- Los equipos e instalaciones del CENACE utilizados para llevar a cabo el control operativo del sistema eléctrico nacional, que son de propiedad pública.

El área de control de Baja California y el sistema interconectado de Baja California Sur son parte del SEN y su el control operativo es facultad del CENACE.<sup>137</sup> Los pequeños sistema aislados (véase más adelante) no son parte del SEN.<sup>138</sup>

### ***Obligación de integridad y funcionamiento del SEN***

El Gobierno federal, los generadores, los transportistas, los distribuidores, los comercializadores, los usuarios calificados participantes del mercado y el CENACE, cada uno en el ámbito de sus competencias y responsabilidades, ejecutarán los actos que resulten necesarios para mantener la integridad y el funcionamiento eficiente del Sistema Eléctrico Nacional. Obviamente este es un llamado a misa, porque los actores privados, base del sistema, no harán más de lo que les permita sus objetivos de rentabilidad. Antes de la reforma la integridad y el funcionamiento eficiente del SEN dependían del Gobierno federal. Ahora esa responsabilidad se diluye al depender de un amplio número de participantes. Además, la ley exime a los suministradores, en sus tres categorías, de dicha responsabilidad.

---

<sup>137</sup>Artículo 67 LIE

<sup>138</sup>Las Reglas del Mercado podrán establecer esquemas especiales para la operación de los pequeños sistemas eléctricos, así como para el área de control de Baja California y para el sistema interconectado de Baja California Sur.

### ***Pequeños sistemas eléctricos***

Se considerarán pequeños sistemas eléctricos los que se utilicen para suministrar energía eléctrica al público en general y no se encuentren conectados de manera permanente a la RNT. El área de control de Baja California y el sistema interconectado de Baja California Sur no se consideran pequeños sistemas eléctricos.<sup>139</sup> La LIE establece que la Secretaría de Energía podrá autorizar los términos y convenios bajo los cuales los integrantes de la industria eléctrica colaborarán dentro de los pequeños sistemas, a fin de prestar el suministro eléctrico y, en ese caso, no les será aplicable la estricta separación legal.

#### **5.1.3. Suministro eléctrico**

El abasto aislado no se considera suministro eléctrico. El suministro eléctrico es el conjunto de productos y servicios requeridos para satisfacer la demanda y el consumo de energía eléctrica de los usuarios finales. El suministro eléctrico es un servicio de interés público,<sup>140</sup> que no es la mismo que un servicio público. El suministro eléctrico se ofrece en tres modalidades

- Suministro básico. Se provee bajo regulación tarifaria a cualquier persona que lo solicite que no sea usuario calificado;
- Suministro calificado. Se provee en un régimen de competencia a los usuarios calificados;
- Suministro de último recurso. Se provee bajo precios máximos a los usuarios calificados, por tiempo limitado, con la finalidad de mantener la continuidad del servicio cuando un suministrador de servicios calificados deje de prestar el suministro eléctrico;

Así, vemos que la reforma divide el universo de usuarios en dos grupos: i) usuarios del servicio básico y ii) usuarios calificados. En el primer año de la reforma los usuarios calificados comienzan a partir de consumos iguales o superiores a 3 MW. Con el tiempo ese piso irá bajando para incorporar nuevos usuarios calificados extraídos del servicio básico. La idea es que después de varios años, aún sin definir, el número de usuarios del servicio básico se reduzca sustancialmente o incluso desaparezca. La segregación de usuarios en la industria eléctrica implica *ipso facto* menores tarifas para los que compran grandes volúmenes de fluido eléctrico y mayores tarifas para los pequeños consumidores, es decir, para las familias.

---

<sup>139</sup>Artículo 65 LIE

<sup>140</sup>Artículo 4 LIE

La ley establece que el suministro básico es una actividad prioritaria para el desarrollo nacional, de ahí que podrá ser operado por empresas públicas o privadas. El suministro de electricidad deja entonces de ser estratégico, en adelante sólo será prioritario. El acceso de todos a la electricidad perdió importancia. Lo estratégico se reduce a mantener la red eléctrica en buenas condiciones operativas para posibilitar el transporte masivo de electricidad a cargo de grandes empresas.

El servicio público, que antes lo componía todas y cada una de las actividades la cadena de suministro eléctrico así como la planeación centralizada de mínimo costo, quedó reducido a las actividades de transporte (transmisión y distribución). Lo anterior significa que el servicio público es ahora un servicio para empresas y no para las familias, que es un servicio al que sólo pueden acceder grandes consumidores y comerciantes de electricidad, que es un servicio para hacer factible los negocios de un número muy reducido de empresas. No se abandona el concepto de servicio público pero le restringe severamente.

Hasta antes de la reforma la electricidad fue considerada un servicio público básico, fundamental y estratégico, lo cual no necesitaba ni necesita demostración porque sin electricidad la economía se detendría. Después de la reforma la electricidad ya no se considera un servicio público sino una mercancía adquirida en un mercado donde el precio se fija en función de la oferta y la demanda, por consiguiente, los consumidores de electricidad dejan de ser usuarios de un servicio público para convertirse en clientes de empresas que buscan maximizar sus utilidades.

La reforma descrema el mercado en beneficio de las grandes empresas industriales y comerciales. En otras palabras, la reforma consiste en separar a los usuarios para disminuir el precio que pagan los grandes consumidores. En efecto, la reforma divide el universo de consumidores de electricidad en cuatro grandes grupos:

- Primero, los grandes consumidores, llamados usuarios calificados, los cuales podrán comprar electricidad barata adquirida directamente y en gran volumen a las grandes empresas generadoras a un precio pactado.
- Segundo, los medianos consumidores, los cuales tendrán que combinar compras de corto y mediano plazo a los precios que se alcancen en el mercado mayorista y los que se logren negociar en los contratos bilaterales.
- Tercero, los pequeños consumidores (hogares, comercios, talleres...), denominados usuarios del servicio básico, eléctricamente los más caros de abastecer, que ya no podrán gozar de las economías de escala que genera un

sistema eléctrico unificado y planificado integralmente, donde invariablemente existen subsidios cruzados entre grandes y pequeños consumidores.

- Cuarto, las personas sin acceso a la electricidad, ya sea porque no han sido conectados (alrededor de cinco millones de personas) o porque ya conectados no siempre pueden pagar el escaso consumo que realizan. Para este grupo la reforma tiene previsto el acceso universal, que consiste en la posibilidad de subsidios, interconexión o suministro alternativo (generación *in situ* con fuentes renovables), siempre y cuando existan fondos provenientes de
  - eventuales ahorros en la operación del sistema eléctrico
  - multas aplicadas por la autoridad a conductas indebidas en el MEM
  - acciones benévolas (limosnas, donaciones, un teletón eléctrico...).

En lugar de avanzar en el sentido de lograr que la electricidad sea considerada como un derecho, se dio un gran paso hacia atrás. No es el caso de las telecomunicaciones, materia en la cual el artículo sexto constitucional señala: “*El Estado **garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet***”. En suma, en México el Estado no garantiza el derecho de acceso a la electricidad, la cual es considerada como un producto de segunda categoría, por lo menos por debajo de las tecnologías de la información y comunicación, así como de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet, que para funcionar requieren necesariamente de electricidad. La reforma energética puso el mundo al revés.

#### **5.1.4. Restricciones a la integración vertical**

La generación, transmisión, distribución, comercialización y la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica (combustibles básicamente) se realizarán de manera independiente entre ellas y bajo condiciones de estricta separación legal.<sup>141</sup> Lo anterior significa que CFE será partida en un gran número de empresas, y se convertirá en una empresa holding.

El suministro de servicios básicos debe estar separado de las otras modalidades de comercialización (suministro a usuarios calificados y suministro de último recurso). En consecuencia CFE está sometida a restricciones de integración horizontal

---

<sup>141</sup>Artículo 8 LIE.

Sin perjuicio de las facultades que correspondan a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFESE), la Secretaría de Energía establecerá los términos de estricta separación legal que se requieran para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento.

Los generadores y comercializadores que pertenezcan a un mismo grupo económico podrán realizar transacciones entre sí, sujetándose a las reglas que emita la CRE. Se permite la integración vertical de la generación y el comercio. Es parte es la esencia de la reforma: que los generadores puedan vender su electricidad para maximizar sus ganancias. Como en el caso del petróleo, la reforma eléctrica está orientada hacia los negocios privados.

La CRE podrá establecer la separación contable, operativa o funcional de los integrantes de la industria eléctrica, cuando, a su juicio, sea necesaria para la regulación de dicha industria. Observamos que tres reguladores, la COFESE, la CRE y la Secretaría de Energía (actuando como regulador) podrán establecer medidas de desintegración vertical y horizontal.

La Secretaría de Energía estará facultada para ordenar la estricta separación legal de un integrante de la industria eléctrica en los siguientes casos:

- Discriminación indebida en contra de las personas que soliciten el acceso a las redes o a otros bienes y servicios;
- Incumplimiento de las obligaciones de conexión de los centros de carga o de interconexión de las centrales;
- Incumplimiento de las obligaciones de ofrecer al mercado la totalidad de las capacidades disponibles en las centrales o las capacidades de la demanda controlable garantizada;
- Incumplimiento de las obligaciones de transparencia, información o de contabilidad en cada segmento de la industria;
- Transferencias de recursos entre segmentos de la industria en contravención de las disposiciones aplicables;
- Cualquier acción u omisión tendiente a evadir o incumplir con las obligaciones de la regulación tarifaria.

La Secretaría ordenará la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones cuando considere que la separación legal sea insuficiente para fomentar el acceso abierto o la operación eficiente del sector eléctrico. La ley permite entonces

la privatización de activos públicos, así como la venta de activos privados en aras del acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico.

### 5.1.5. Servicio público y servicio universal

La LIE señala que las actividades de la industria eléctrica están sujetas a obligaciones de servicio público y universal.<sup>142</sup>

- Otorgar acceso abierto a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución en términos no discriminatorios;
- Ofrecer y prestar el suministro eléctrico a todo aquél que lo solicite, cuando ello sea técnicamente factible, en condiciones de eficiencia, calidad,<sup>143</sup> confiabilidad,<sup>144</sup> continuidad,<sup>145</sup> seguridad y sustentabilidad;
- Cumplir con las disposiciones de impacto social y desarrollo sustentable (todas las actividades);
- Contribuir al Fondo de Servicio Universal Eléctrico (participantes del MEM);
- Cumplir con las obligaciones en materia de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes (generadores y usuarios), y
- Ofrecer energía eléctrica, potencia y servicios conexos al mercado mayorista (generadores).

Concluimos que el nuevo “servicio público” es muy distinto que fue abrogada anterior. El artículo cuarto de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establecía: “Para los efectos de esta ley, la prestación del servicio público de energía eléctrica comprende: I. La planeación del sistema eléctrico nacional; II. La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica; y III. La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional”. Así la reforma achicó el servicio público en detrimento del bienestar colectivo.

---

<sup>142</sup>Artículo 4. LIE.

<sup>143</sup>La ley señala que la calidad se refiere a las características y condiciones del Suministro.

<sup>144</sup>La ley define confiabilidad como la habilidad del SEN para satisfacer la demanda de los usuarios finales bajo condiciones de suficiencia y seguridad de despacho, conforme a los criterios respectivos que emita la CRE.

<sup>145</sup>La ley define continuidad como la satisfacción de la demanda eléctrica de los usuarios finales con una frecuencia y duración de interrupciones menor a lo establecido en los criterios respectivos que emita la CRE.

## 5.2. PLANEACIÓN Y CONTROL DEL SEN<sup>146</sup>

El Estado se reservó la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, sin embargo, esa reserva está sujeta a limitaciones o matices por decir lo menos.

### 5.2.1. Planeación

La planeación está a cargo de la Secretaría de Energía, pero con apoyo del CENACE y las empresas públicas. La CRE opina. La Secretaría desarrollará programas indicativos para la instalación y retiro de las centrales. La Secretaría podrá preparar y coordinar la ejecución de los proyectos estratégicos de infraestructura necesarios para cumplir con la política energética nacional.

La ampliación y modernización de la RNT y de las RGD se realizarán conforme a los programas autorizados por la Secretaría de Energía con opinión de la CRE. Se distinguen dos posibilidades:

- Los programas que correspondan al MEM serán elaborados por el CENACE
- Los programas que no correspondan al MEM serán elaborados por los distribuidores interesados (organismo o empresas productivas del Estado).

La Secretaría emitirá el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional e incorporará los aspectos relevantes de los programas de ampliación y modernización de las redes y los programas promovidos por el Fondo de Servicio Universal Eléctrico.

La ley establece entonces la coexistencia de una planeación indicativa y planeación normativa. La primera incluye la instalación y retiro de centrales. Ello significa que la expansión del parque de generación queda a expensas de las fuerzas del mercado. La planeación normativa aplica para empresas y organismo públicos y comprende la transmisión y distribución asociada al MEM, los proyectos estratégicos de infraestructura y el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional. Aunque se apoya en las empresas y organismos públicos, la Secretaría de Energía aparece como la responsable de la planeación normativa, es ella la que a final de cuentas aprueba los planes, programas y proyectos.

---

<sup>146</sup>Artículo 14 LIE.

### 5.2.2. Control Operativo <sup>147</sup>

El Estado ejerce el control operativo del SEN a través del CENACE. El control operativo significa la emisión de instrucciones relativas a: i) la asignación y despacho de las centrales y de la demanda controlable (usuarios interrumpibles); ii) la operación de la RNT que corresponda al MEM, y iii) la operación de las RGD que corresponda al MEM. Dichas instrucciones son obligatorias para todos los integrantes de la industria eléctrica. EL CENACE determina: i) los elementos de la red y las operaciones que corresponden al MEM; <sup>148</sup> ii) la asignación de responsabilidades y procedimientos de coordinación con los transportistas y distribuidores. Las centrales eléctricas y la demanda controlable se operarán de conformidad con las instrucciones del CENACE.

### 5.2.3. CENACE, asociaciones y contratos con particulares

El CENACE podrá formar asociaciones o celebrar contratos con particulares para que presten servicios auxiliares a la operación del MEM. Las asociaciones y contratos respectivos deberán sujetarse a las siguientes condiciones: i) los particulares serán solidariamente responsables por la prestación de los servicios correspondientes, en el ámbito del objeto de su participación, y ii) en la constitución de gravámenes sobre los derechos derivados de las asociaciones y contratos, se hará constar que, bajo ninguna circunstancia, se podrán dar en garantía los bienes del dominio público objeto de los mismos. Es de notar que los servicios auxiliares no son tan “auxiliares” porque de otro modo la ley no establecería que los contratistas serán solidariamente responsables por la prestación de los servicios.

¿Las asociaciones son legales? Sí. La nueva redacción del artículo 27 constitucional establece: “Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgaran concesiones, sin perjuicio de que el estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica”. Con base en la

---

<sup>147</sup>Artículo 15 LIE.

<sup>148</sup>Las demás operaciones podrán ser realizadas por los transportistas o distribuidores pero sujetándose a la coordinación del CENACE.

Constitución la LIE establece una modalidad de participación de los particulares: las asociaciones, en particular con el CENACE.

### 5.3. IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN

Se requiere de permiso de la CRE para importar o exportar energía eléctrica. Con relación al origen de la electricidad se distingue:

- Importación para abasto aislado
- Importación para vender en el Mercado<sup>149</sup>
- Exportación a partir de una central que no requiere permiso
- Exportación a partir de electricidad adquirida en el MEM

### 5.4. GENERACIÓN

Cualquiera persona puede generar electricidad para venderla o para consumirla

#### 5.4.1. Permisos y exenciones

Se requiere de permiso si la central es mayor o igual a 0.5 MW. Las personas que requieren el permiso se denominan generadores los que no lo requieren se llaman generadores exentos. No requieren permiso: i) las centrales para uso propio en emergencias o interrupciones en el suministro y ii) las centrales con capacidad menor a 0.5 MW. Se requiere de permiso de la CRE para: i) generar con centrales con capacidad mayor o igual a 0.5 MW y ii) generar con centrales que participarán en el MEM.

Las centrales que participan en el mercado están representadas en el MEM ya sea por el permisionario o por una persona distinta. Los generadores que representen centrales interconectadas al SEN deberán:

- Celebrar los contratos de interconexión.
- Operar sus centrales cumpliendo las instrucciones del CENACE.
- Sujetar el mantenimiento de sus centrales a la coordinación y a las instrucciones del CENACE.
- Notificar al CENACE los retiros programados de sus centrales.

---

<sup>149</sup>Se requiere que las centrales extranjeras tengan un representante en el MEM.

Los generadores con centrales propias podrán realizar las actividades de comercialización, exceptuando la prestación del suministro eléctrico. Sobre dichas actividades no aplicarán la estricta separación legal. Lo anterior significa que tendrán que vender su electricidad a los comercializadores o a los suministradores (básicos, calificados o de último recursos). Los generadores exentos podrán dedicar su producción al abasto aislado o vender su energía eléctrica y productos asociados<sup>150</sup> ya sea un suministrador de servicios básicos, ya sea un suministrador de servicios calificados.

#### **5.4.2. Abasto aislado**

El abasto aislado es la generación o importación de energía eléctrica para la satisfacción de necesidades propias (autoabastecimiento) o para la exportación, sin transmitir dicha energía por la RNT o las RGD. Se trata de la generación y el abasto aislados de la red pública. Las centrales podrán destinar toda o parte de su producción para ese fin. Así, el propietario de una central podrá usarla de la manera más versátil posible, pues podrá utilizarla para satisfacer sus necesidades industriales o comerciales y simultáneamente prestar diferentes servicios a diferentes clientes conectados o desconectados al MEM.

Los centros de carga –los consumidores– podrán satisfacer toda o parte de sus necesidades de energía eléctrica por el abasto aislado. Que no se considera suministro eléctrico, pero sí una actividad de la industria eléctrica sujeta a las obligaciones de la LIE. Se requiere autorización otorgada por la CRE para importar o exportar energía eléctrica en modalidad de abasto aislado. Las centrales que destinen parte de su producción para fines de abasto aislado podrán ser interconectadas a la red para la venta de excedentes y compra de faltantes, en las modalidades de generador o generador exento

Los centros de carga –los consumidores– que satisfagan parte de sus necesidades de energía eléctrica mediante el abasto aislado podrán ser conectadas a la red en modalidad de

- Usuario de suministro básico,
- Usuario de suministro calificado o
- Usuario calificado participante del mercado

---

<sup>150</sup>Siempre y cuando las centrales eléctricas no compartan su medición con el centro de carga de un usuario de suministro básico.

### 5.4.3. Obligación en caso de emergencia

Los generadores y generadores exentos de permiso están obligados a proporcionar energía eléctrica y servicios conexos en casos de emergencia o cuando estén en riesgo las instalaciones del SEN o el suministro eléctrico.

## 5.5. TRANSMISIÓN Y DISTRIBUCIÓN

La transmisión y distribución de electricidad son servicios públicos regulados por la CRE y operados por empresas públicas, CFE entre ellas.<sup>151</sup> La ley permite redes de transmisión y distribución públicas y privadas. Las primeras son las únicas que pueden ofrecer servicio público.

El servicio público de transmisión y distribución se considera: i) de interés social y orden público, por lo que tiene preferencia sobre cualquier otra actividad que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas y; de utilidad pública para todos los efectos legales. Están sujetos a servidumbre legal los predios necesarios para la instalación de las RNT y la RGD.

Los transportistas y los distribuidores

- Tendrán bajo su responsabilidad la RNT y de las RGD.
- Operarán y darán mantenimiento a las redes conforme a las instrucciones del CENACE.
- No tendrán responsabilidad por los costos que ocurran en el MEM como resultado de caso fortuito o fuerza mayor.
- Realizarán los proyectos de ampliación y modernización previa instrucción de la Secretaría de Energía.
- Tendrán la obligación de interconectar las centrales y los centros de carga que lo soliciten, cuando ello sea técnicamente factible.

### 5.5.1. Asociaciones con particulares

El Estado, a través de la Secretaría, los transportistas o los distribuidores podrá formar asociaciones o celebrar contratos con particulares para que lleven a cabo

---

<sup>151</sup>Los organismos o empresas productivas del Estado o sus empresas productivas subsidiarias, que presten el servicio público de distribución de energía eléctrica se denomina distribuidores. Es el mismo caso para los transportistas.

por cuenta de la nación, entre otros, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación, ampliación, modernización, vigilancia y conservación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.<sup>152</sup> Observamos que dichos contratos son económicamente equivalentes a concesiones explícitamente prohibidas por la Constitución. Así, empresas privadas podrán realizar todas las actividades reservadas al Estado siempre y cuando celebren un contrato o una asociación con la Secretaría de Energía o las empresas públicas de transmisión y distribución. Observamos también que podrá subsistir el esquema *Pidiregas* y, en general, el esquema *Project Financing*, utilizado en México para generar negocios privados seguros y rentables gracias a las garantías gubernamentales que implican tales esquemas.

Las asociaciones y contratos están sujetas a las siguientes condiciones:

- El Estado será responsable de la prestación del servicio.
- Los particulares contratados serán solidariamente responsables en la prestación del servicio, en el ámbito del objeto de su participación (nótese que si los particulares realizan todas y cada una de las actividades que debe realizar el Estado y además son solidariamente responsables de la prestación del servicio, el privado se suplanta al Estado).
- Deberán cumplir la regulación tarifaria y a las condiciones de prestación de los servicios expedidas por la CRE.
- Serán adjudicados a través de procesos competitivos que garanticen la libre concurrencia.
- Contemplarán mínimos de contenido nacional siempre y cuando lo permitan los tratados y existan proveedores nacionales (nótese que si no se establecen mínimos de contenido nacional no podrán desarrollarse los proveedores nacionales).
- Deberá prever la transferencia de tecnología y conocimiento a los transportistas y distribuidores.
- Bajo ninguna circunstancia darán en garantía los bienes del dominio público

La Secretaría estará facultada para determinar (imponer) la celebración de las asociaciones o contratos respectivos en dos situaciones:<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup>Artículo 30 LIE.

<sup>153</sup>Artículo 32 LIE

Caso 1. Cuando no se trate de activos de los transportistas o los distribuidores de las empresas productivas del Estado. Ello significa que podrá haber activos de transmisión y distribución privados ajenos al servicio público. La pregunta es por qué Sener podría imponer una asociación o un contrato a una empresa privada. Sólo tendría sentido si la CFE está operando una red privada. Se trata de una facultad autoritaria de la Secretaría de Energía sobre las empresas públicas.

Caso 2. Cuando un transportista o distribuidor (es decir, cuando una empresa del grupo CFE):

- Incumpla sus obligaciones en materia de calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad;
- En los dos años previos, genere retornos menores al producto de su retorno objetivo por el valor de sus activos o incurra en insolvencia financiera que requiera transferencias extraordinarias;
- No lleve a cabo los proyectos contenidos en los programas de ampliación y modernización de la RNT y de las RGD, o
- Incumpla las obligaciones relacionadas con la interconexión de centrales eléctricas y la conexión de centros de carga.

### **5.5.2. Derechos financieros de transmisión** <sup>154</sup>

El CENACE administrará los derechos financieros de transmisión en los términos de las reglas del mercado, las cuales establecerán el mecanismo para distribuir los ingresos o costos excedentes que resulten de la liquidación de dichos instrumentos.

### **5.5.3. Suspensión del servicio**

Los transportistas y los distribuidores sólo podrán suspender el servicio a los usuarios finales en los casos siguientes:

- Por caso fortuito y fuerza mayor;
- Por mantenimiento programado;
- Por incumplimiento de las obligaciones de pago o de garantía de un usuario calificado; participante del mercado frente al CENACE;
- Por incumplimiento de las obligaciones de pago oportuno por el servicio prestado;

---

<sup>154</sup>El derecho y la obligación de recibir o pagar un monto basado en la diferencia que resulte de los componentes de congestonamiento de los precios marginales locales en dos nodos del SEN en un periodo determinado.

- Por terminación del contrato de participante del mercado o del contrato de suministro,
- Por realizar actividades o incurrir en omisiones que impidan el funcionamiento adecuado de las redes o que alteren o impidan el funcionamiento normal de los instrumentos de control o de medición;
- Por incumplimiento de las normas oficiales mexicanas, o mala operación o fallas en las instalaciones del usuario final;
- Por el uso indebido de energía eléctrica en contravención a lo establecido en las reglas de mercado o en las condiciones generales para la prestación del suministro eléctrico;
- Por incumplimiento de las obligaciones contractuales cuando en el contrato se estipule que tal incumplimiento implica la suspensión del servicio.

En caso de que el transportista o el distribuidor no ejecute la suspensión en un periodo de 24 horas siguientes a la recepción de la instrucción del CENACE o del suministrador, el consumo que corresponde al periodo subsecuente se cargará al transportista o al distribuidor correspondiente.

#### **5.5.4. Redes de particulares**

Las redes particulares no formarán parte de la RNT y las RGD. El transporte de energía eléctrica a través de redes particulares está regulado por la CRE y en dichas redes no aplica la separación legal de las diferentes actividades. Los permisos de generación comprenderán las redes particulares que resulten necesarias para entregar la producción de la red o para fines de abasto aislado. Los transportistas o los distribuidores podrán pactar la adquisición de las redes particulares, siempre y cuando no exista objeción del CENACE y reciba opinión favorable de la CRE. Nótese que la adquisición de redes privadas por parte de las empresas públicas beneficiaría sobre todo al generador privado cuyo negocio está en la generación y venta de electricidad y no en la transmisión.

### **5.6. COMERCIALIZACIÓN**

La comercialización comprende una o más de las siguientes actividades:<sup>155</sup>

- Prestar el suministro eléctrico a los usuarios finales;

---

<sup>155</sup>Artículo 45 LIE.

- Representar a los generadores exentos en el MEM;
- Realizar las transacciones de compra venta en el MEM (electricidad, servicios, productos, derechos, certificados...)
- Celebrar contratos de cobertura con los generadores, comercializadores y usuarios calificados participantes del mercado;
- Adquirir los servicios de transmisión y distribución;
- Adquirir y enajenar los servicios conexos no incluidos en el mercado eléctrico.

Se requiere de un permiso expedido por la CRE en la modalidad de “suministrador” para prestar el suministro eléctrico o representar a los generadores exentos.

Con la finalidad de promover la eficiencia y calidad de los servicios la CRE podrá establecer requisitos específicos para ofrecer: el suministro básico y el suministro de último recurso. Ello significa la existencia de un permiso virtual o el equivalente a un título de concesión, donde se establecerán obligaciones de servicio público aunque el suministro no se considere servicio público. Es una de las contradicciones de la reforma. Nótese que los suministradores de servicios calificados no son incluidos en la regulación de la CRE en materia de eficiencia y calidad.

La ley **no** considera comercialización las actividades siguientes: i) la venta de energía eléctrica de un usuario final a un tercero, siempre y cuando la energía eléctrica se utilice dentro de las instalaciones del usuario final, y ii) la venta de energía eléctrica de un tercero a un usuario final, siempre y cuando la energía eléctrica se genere a partir de generación distribuida dentro de las instalaciones del usuario final. Esas actividades no requieren permiso o registro.

## **5.7. SUMINISTRO**

El suministro de energía eléctrica se considera legalmente como una forma de comercialización.

### **5.7.1. Segregación de usuarios**

La ley encarga a la CRE regular la prestación del suministro. El suministro se ofrece en tres modalidades, lo cual da lugar a tres clases de suministradores:

- Los suministradores de servicios básicos ofrecerán el suministro básico a todas las personas que lo soliciten y ubicadas dentro de su área, con excepción de los usuarios calificados.

- Los suministradores de servicios calificados ofrecerán el suministro calificado a los usuarios calificados en condiciones de libre competencia.
- Los suministradores de último recurso ofrecerán el suministro de último recurso a todos los usuarios calificados dentro de su área.

Los suministradores **deberán** celebrar contratos de cobertura eléctrica en los montos mínimos y requisitos establecidos por la CRE. Esta es una buena medida para garantizar la continuidad del servicio. Los Suministradores de servicios básicos celebrarán contratos de cobertura eléctrica exclusivamente a través de subastas que llevará a cabo el CENACE. Esta es una buena medida para adquirir electricidad a precio reducido.

La Secretaría **intervendrá** al suministrador de servicios básicos que incumpla con sus obligaciones de pago o de garantía frente al CENACE <sup>156</sup> Pero si se trata de un suministrador de servicios calificados la Secretaría no realizará dicha intervención.<sup>157</sup> Esa ventaja para los suministradores de servicios calificados es en el fondo una **discriminación** en contra de las empresas de servicios básicos de CFE. Cuando no exista un permisionario para proveer suministro de último recurso en una zona geográfica o para una clase de usuarios, los suministradores de servicios básicos estarán obligados a ofrecer el suministro de último recurso.<sup>158</sup> Las empresas públicas están obligadas a ofrecer los servicios o realizar las actividades que no quiere el sector privado.

### 5.7.2. Usuarios calificados

Los consumidores que reúnan los requisitos para ser usuarios calificados están obligados a inscribirse en el registro de usuarios calificados (la CRE verificará que lo

---

<sup>156</sup>Artículo 55. La Secretaría podrá determinar que los activos, derechos y obligaciones de dicho Suministrador se transfieran a otro Suministrador de Servicios Básicos, así como las medidas de transición requeridas, salvaguardando la Continuidad del servicio.

Las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias y filiales que sean suministradores garantizarán la prestación del Suministro Eléctrico a los Usuarios Finales del Suministrador de Servicios Básicos que se encuentre en liquidación hasta que sean transferidos a un nuevo Suministrador.

<sup>157</sup>Artículo 56.- En caso de incumplimiento de las obligaciones de pago o de garantía de un Suministrador de Servicios Calificados, o cuando un Suministrador de Servicios Calificados deje de prestar servicios a un Generador Exento o a un Usuario Calificado por cualquier motivo, sin que éstos hayan elegido otro Comercializador, el Suministrador de Último Recurso correspondiente comprará la producción de los Generadores Exentos y prestará el Suministro de Último Recurso a los Usuarios Calificados afectados, hasta en tanto éstos contraten la compraventa o el Suministro Eléctrico bajo cualquiera de las modalidades existentes.

<sup>158</sup>Artículo 57 LIE.

hagan).<sup>159</sup> Y deben permanecer en dicho registro, independientemente de la evolución de su demanda.

En otras palabras, el mercado es obligatorio para los usuarios calificados, es decir, éstos últimos no tienen libertad para decidir. La ley restringe esa libertad en aras de la competencia pues se supone que entre más transacciones se realicen en el mercado éste será más competitivo.<sup>160</sup> No deja de ser una paradoja que la reforma se haya justificado por la falta de libertad de los usuarios para seleccionar a su suministrador. A final de cuentas en el nuevo modelo ni los usuarios del servicio básico, ni los usuarios calificados tienen libertad: los primeros deben comprar la electricidad con el monopolio regional y los segundos con el monopolio del mercado (la alternativa es la autogeneración, a la que muy pocos pueden acceder en la realidad cotidiana). Una vez que un usuario ha entrado al mercado mayorista es un cliente cautivo.

La ley prohíbe la división de los centros de carga con la finalidad de evadir los niveles de consumo o demanda establecidos por la Secretaría que obliguen al usuario a registrarse como usuario calificado. Advertimos que no es gratuito que los usuarios quisieran evadir el registro de usuario calificado. La experiencia internacional indica que el mercado eléctrico implica riesgos especialmente de volatilidad de precio. La única razón por la cual los usuarios buscarán evadir el registro de usuarios calificados es porque habrían llegado a la conclusión que el suministro básico es más estable y con menores precios que el mercado. El mercado podría ser obligatorio para todo el universo de usuarios si el piso de consumo que define a la categoría usuarios calificados disminuye hasta desaparecer. Esta es una de las interrogantes de la reforma: ¿a qué velocidad y hasta dónde disminuirá la línea que divide a los usuarios?

En caso de que el usuario no realice el registro señalado, la CRE lo registrará y notificará al suministrador correspondiente para que le preste suministro de último recurso (el precio más alto del mercado) hasta que el usuario contrate el servicio con un suministrador de servicios calificados o adopte la figura de usuario calificado participante del mercado. En otras palabras, al usuario que no se registre como

---

<sup>159</sup>Artículo 60. LIE.

<sup>160</sup>Coloquialmente hablando, “para que el mercado funcione todos tienen que entrar al juego”.

calificado teniendo la obligación de hacerlo la ley lo penaliza aplicándole la tarifa más alta del mercado. ¿Dónde quedó la libertad económica?

La Secretaría determinará y ajustará a la baja periódicamente los niveles de consumo o demanda a partir de los cuales los usuarios deben registrarse como usuarios calificados. ¿Al final del proceso todos los usuarios serán calificados? ¿Todos los usuarios acabarán siendo presa de la volatilidad del mercado mayorista? La intención del Gobierno es de qué así ocurra.

A los servicios prestados a los usuarios calificados participantes del mercado no les será aplicable el párrafo segundo del artículo 113 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que dice:<sup>161</sup> *Tratándose de bienes o servicios de prestación o suministro periódicos tales como energía eléctrica, gas o telecomunicaciones, el solo inicio del procedimiento conciliatorio suspenderá cualquier facultad del proveedor de interrumpir o suspender unilateralmente el cumplimiento de sus obligaciones en tanto concluya dicho procedimiento.* Esa exención da origen a dos observaciones:

- Primera observación. La ley le permite al suministrador de electricidad cortar y negarle el servicio al usuario calificado hasta en tanto este último no haya liquidado el adeudo a completa satisfacción del suministrador. Ello no aplica a los usuarios del suministro básico. Es una paradoja que en ese tema la ley discrimine a los que consumen mucho y premie a los que consumen poco; en otras palabras, una persona que consume mucha electricidad tiene menos derechos que una persona que consume poca electricidad.
- Segunda observación. Cuando los usuarios del servicio básico pasen a ser usuarios calificados se revelará con toda nitidez una tremenda desigualdad en contra de los usuarios de energía eléctrica con respecto a los usuarios de gas, de telecomunicaciones... pues a los usuarios de electricidad se les negará el servicio aun cuando hayan iniciado un procedimiento conciliatorio. En cambio, los usuarios del servicio de gas natural, telecomunicaciones... continuarán gozando del servicio durante dicho proceso.

---

<sup>161</sup> Artículo 63 LIE.

La ley de protección al consumidor deja de ser general, pues en adelante separa a los consumidores de electricidad en dos grupos, a los que se les aplica integralmente la ley y a los que se les aplica parcialmente; los consumidores de electricidad serán menos protegidos que los consumidores de gas, agua, telecomunicaciones y otros bienes o servicios de prestación o suministro periódicos.

## 5.8. GENERACIÓN DISTRIBUIDA

La generación distribuida es la generación de energía eléctrica que cumple con las siguientes características:

- Se realiza por un generador exento de permiso para generar (propietario de una pequeña central, de menos de 0.5 MW)
- Se realiza en una central que se encuentra interconectada a un circuito de distribución que contenga una alta concentración de centros de carga.

La ley le otorga a la generación distribuida condiciones muy ventajosas:

- Acceso abierto a las redes generales de distribución
- Acceso a los mercados donde pueda vender su producción
- El Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional debe considerar la expansión y modernización de las redes generales de distribución que se requieran para interconectar la generación distribuida. Ello significa que dichos generadores no pagarán nada por las adaptaciones que el distribuidor de la zona tenga que realizar para que el generador distribuido pueda vender electricidad; en otras palabras la empresa pública tendrá que asumir los costos que le darán viabilidad a un negocio privado.
- Las solicitudes de interconexión de la generación distribuida quedan eximidas de estudios que determinen las características específicas de la infraestructura requerida para dicha interconexión. Dichos estudios, al igual que la medición, quedan a cargo del transportista o del distribuidor. Esa disposición implica un subsidio para el generador distribuido con cargo a las finanzas de la empresa pública.
- La regulación debe facilitar la venta de energía y productos asociados de la generación distribuida;
- La Secretaría debe fomentar el otorgamiento de créditos y otros esquemas para el financiamiento de centrales eléctricas de generación limpia distribuida.
- La CRE está obligada a fomentar la capacitación de empresas y su personal, así como de profesionales y técnicos independientes, para la instalación de este tipo de centrales.

## 5.9. AUTORIDADES TUTELARES Y REGULATORIAS

La autoridad política de la industria eléctrica es la Secretaría de Energía. La autoridad regulatoria, ente regulador, organismo de regulación o simplemente el regulador, es la Comisión Reguladora de Energía.

### 5.9.1 Objetivos de la intervención del Estado

El Estado establecerá y ejecutará la política, regulación y vigilancia de la industria eléctrica a través de la Sener y la CRE teniendo como objetivos los siguientes:<sup>162</sup>

- Garantizar la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional. La ley no define qué es la eficiencia, la seguridad y la sustentabilidad del SEN, pero le encarga a la CRE expedir la regulación en la materia (véase más adelante).
- Promover que las actividades se realicen bajo criterios de sustentabilidad. Como la obligación se reduce a promover, la sustentabilidad de la industria eléctrica dependerá de la efectividad de la promoción que hagan la Secretaría de Energía y la CRE, así como de la buena voluntad de los actores participantes.
- Impulsar la inversión y la competencia donde ésta sea factible. No se impulsará la inversión donde no sea factible. ¿Factible para quien y en qué circunstancias? La ley no lo aclara.
- Propiciar la expansión eficiente de la industria eléctrica, respetando los derechos humanos de las comunidades y pueblos. ¿Y los derechos humanos de los pequeños propietarios, ejidatarios e indígenas...? Es un vacío de la ley.
- Fomentar la diversificación de la matriz de generación de energía eléctrica, así como la seguridad energética nacional. Después de la reforma el Estado ya no tiene por objetivo garantizar la seguridad energética nacional, en adelante su obligación consiste simplemente en fomentar dicha seguridad.

---

<sup>162</sup>Artículo 6.

- Apoyar la universalización del suministro eléctrico. Es decir, la Secretaría de Energía ya no tiene por objetivo garantizar la universalización del suministro eléctrico, en adelante su obligación se reduce simplemente a brindar apoyo a esa universalización.
- Proteger los intereses de los usuarios finales. Después de la reforma energética el Estado ya no tiene instrumentos suficientes para proteger los intereses de los usuarios finales, garantizando la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del suministro, porque la construcción de centrales y la generación de electricidad quedó a expensas de lo que decidan los mercados, además porque se ha visto que en los mercados eléctricos mayoristas los generadores siempre se las han arreglado para producir escasez y elevar el precio.

¿Cómo podrá el Estado garantizar la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del SEN si las acciones que se propone como objetivo consisten medidas de fomento (promover, impulsar, propiciar...), cuyos resultados dependerán de la voluntad, el ánimo y las decisiones de otros?

La Secretaría establece la política y la CRE la regulación en materia de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en el SEN.<sup>163</sup> Dicha política y regulación serán de observancia obligatoria en la planeación y operación del SEN. El CENACE podrá emitir especificaciones técnicas con la autorización de la CRE.

### **5.9.2. Facultades de la Secretaría de Energía**

Entre las facultades de la Secretaría de Energía se cuentan las siguientes:

- Establecer la política energética del país en materia de energía eléctrica y dirigir el proceso de planeación y elaboración del Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional.
- Asegurar la coordinación con los órganos reguladores, las demás autoridades relevantes para la industria eléctrica, el CENACE y el CENAGAS, y evaluar el desempeño del CENACE y del MEM.

---

<sup>163</sup>El CENACE podrá emitir especificaciones técnicas con la autorización de la CRE.

- Establecer la separación legal de integrantes de la industria eléctrica y la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones. Sener tiene el poder de ordenar la privatización de activos públicos.
- Llevar a cabo los procedimientos de consulta y resolver sobre las evaluaciones de impacto social.
- Desarrollar los programas indicativos para la instalación y retiro de centrales eléctricas.
- Preparar y coordinar la ejecución de los proyectos estratégicos de infraestructura necesarios para cumplir con la política energética nacional.

Reconocemos que los proyectos estratégicos de infraestructura son una buena medida para superar la morosidad en las inversiones privadas. Es el acelerador del Estado. Lo malo es que dichos proyectos se realizarán, muy probablemente, bajo esquemas financieros donde el Estado asumirá costos y riesgos, como hasta ahora.

Hay que decir, sin embargo, que las grandes empresas eléctricas no querían un mercado mayorista porque implicaba mayores riesgos que el modelo de comprador único (contratos bilaterales Estado-productor privado). Hasta antes de la reforma no falta inversión en la construcción de plantas porque el Estado garantizaba el retorno de las inversiones con una buena rentabilidad. De igual manera, los gasoductos que se construyeron en el país en los últimos años vieron la luz porque estaban anclados a los proyectos de CFE o de Pemex y por tanto a las garantías del Estado.

Es grande la posibilidad de que los inversionistas privados no inviertan a riesgo. Sin duda preferirán esperar la licitación de los proyectos estratégicos de infraestructura, porque dichos proyectos les permitirán reducir riesgos y garantizar sus inversiones. El análisis de riesgos y beneficio dirá que es mejor esperar que arriesgarse a construir plantas de mercado. Si es el caso la reforma tendrá tintes de gatopardismo, todo cambió para que todo siguiera igual.

Independientemente de la privatización que se observaba al margen de la Constitución, el modelo anterior a la reforma (modelo de comprado único)

fue exitoso en términos de inversiones en generación aunque mucho menos en términos de inversiones en transmisión y distribución. El nuevo modelo no garantiza las inversiones en generación, pero el gobierno tiene a la mano la figura de “proyectos estratégicos de infraestructura”. Si a falta de inversión privada el gobierno recurre a esa figura el mercado habrá fracasado. El boicot al mercado vendrá por parte de los inversionistas que prefieran competir por el mercado (el mercado de los proyectos) que en el mercado (el mercado de la compraventa de generación capacidad y servicios auxiliares en el mercado mayorista), es decir, por parte de los inversionistas que prefieran las garantías gubernamentales en lugar de eventuales ganancias obtenidas en un mercado especulativo. No en balde Inglaterra está regresando al modelo de comprador único, porque garantiza la construcción de capacidad de generación.

- Establecer los mecanismos, términos, plazos, criterios, bases y metodologías bajo los cuales los suministradores de servicios básicos tendrán la opción de celebrar los contratos de cobertura eléctrica basados en los costos de las centrales eléctricas legadas (las centrales de los productores independientes) y los contratos de las centrales externas legadas (los contratos take or pay celebrado entre la CFE y los productores independientes). Así, los precios de la electricidad para los pequeños consumidores dependerán de la habilidad que tengan las empresas de CFE-distribución para conseguir electricidad barata. Los contratos bilaterales y las subastas son mecanismos necesarios aunque quizás no suficientes. La coordinación entre empresas públicas podría permitir negociar precios bajos, pero esa posibilidad se enfrenta a un obstáculo: la autorización de la Secretaría de Energía para esa coordinación. Es una de las interrogantes de la reforma. El artículo 57 de la Ley de CFE establece: Las empresas productivas subsidiarias y empresas filiales de la Comisión Federal de Electricidad operarán conforme a lo dispuesto en la Ley de la Industria Eléctrica, en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía, por lo que su participación en los mercados será de manera independiente. ¿Será posible una participación independiente pero coordinada?
- Establecer criterios para la delimitación de las centrales eléctricas, las redes de transmisión, las redes de distribución, los centros de carga y el sistema eléctrico nacional, y para clasificar las instalaciones eléctricas en las categorías correspondientes. La fragmentación y separación de CFE queda en manos de la Secretaría de Energía con opinión de la CRE.

- Establecer obligaciones de cobertura para el suministro eléctrico en las comunidades rurales y zonas urbanas marginadas e instrumentar los mecanismos para dirigir recursos económicos a este fin. Suena bien pero el resultado depende de la cuantía de recursos en el Fondo para el servicio universal (ver más adelante). Sener no tiene facultades recaudatorias.
- Autorizar los programas de ampliación y modernización de la RNT y de las RGT que sean sometidos por el CENACE o por los distribuidores y solicitar cambios a los mismos.
- Instruir a los transportistas y los distribuidores la ejecución de los proyectos contenidos en los programas de ampliación y modernización de las redes.
- Determinar la formación de asociaciones o la celebración de contratos con la finalidad de realizar el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación, ampliación, modernización, vigilancia y conservación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica
- Establecer los porcentajes mínimos y demás condiciones de contenido nacional en la proveeduría de los contratos. Cabe destacar que el contenido nacional en materia petrolera es una facultad de la Secretaría de Economía y no de la Secretaría de Energía. No se entiende esa asimetría entre lo petrolero y lo eléctrico.
- Determinar y ajustar periódicamente los niveles de consumo y demanda para ser considerado usuario calificado. No se han establecido metas para la apertura paulatina del mercado a mediano y largo plazo.
- Determinar las condiciones para la transferencia de los derechos y obligaciones de los suministradores de servicios básicos cuando incumplan con sus obligaciones de pago o de garantía frente al CENACE.
- Vigilar la aplicación de las metodologías para evaluar la rentabilidad y retornos sobre el capital reportados por las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias integrantes de la industria eléctrica.
- Prever la participación de testigos sociales en los procesos de negociación relacionados con la adquisición, uso, goce, servidumbre, ocupación o afectación

superficial de los inmuebles, predios, terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades de la industria eléctrica.

- Proponer al Ejecutivo federal la constitución de servidumbres legales, así como la intervención o requisa.
- Promover la ocupación temporal, parcial o total, o la limitación de los derechos de dominio de los bienes inmuebles que sean necesarios para llevar a cabo las actividades de la industria eléctrica.
- Regular, supervisar y ejecutar el proceso de estandarización y normalización en materia de la seguridad de las instalaciones de los usuarios finales.

### **5.9.3. Facultades de la CRE**

Entre las facultades de la CRE se cuentan las siguientes:

- Otorgar y administrar los permisos;
- Determinar las contraprestaciones aplicables a los generadores exentos y usuarios de suministro básico con demanda controlable;
- Regular la prestación del:
  - Servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica
  - Suministro eléctrico (suministro que la ley no considera servicio público)
- Regular las tarifas de
  - transmisión,
  - distribución,
  - operación de los suministradores de servicios básicos,
  - operación del CENACE y
  - Servicios conexos no incluidos en el mercado.
- Regular
  - Las tarifas finales del suministro básico.
  - Las tarifas máximas de los suministradores de último recurso y
  - Los precios máximos del suministro de último recurso.
- Establecer
  - Las bases del mercado eléctrico.
  - Las disposiciones operativas del mercado.
  - Los términos para la separación contable, operativa y funcional de los integrantes de la industria eléctrica.

- Vigilar la operación del Mercado y las determinaciones del CENACE
- Autorizar los modelos de contrato entre el
  - CENACE y los participantes del mercado
  - CENACE y los transportistas y los distribuidores;
- Expedir modelos de contrato de:
  - interconexión de centrales eléctricas,
  - conexión de centros de carga,
  - compraventa por los generadores exentos,
  - compraventa por los usuarios de suministro básico con demanda controlable.
- Regular:
  - Los certificados de energías limpias.
  - La adquisición de potencia en el mercado por parte de los suministradores y los usuarios calificados.
  - Los contratos de cobertura eléctrica.
  - Las subastas que realice el CENACE para adquirir potencia y para la contratación de potencia en caso de emergencia.
  - Las aportaciones que deberán realizar los interesados para realizar las obras de transmisión y distribución cuando los costos no se recuperen a través de la regulación tarifaria.
  - Las transacciones entre los generadores y sus comercializadores afiliados.
  - La importación y exportación de electricidad.
  - El acceso a los prestadores de servicios públicos de otras industrias que utilicen las instalaciones y derechos de vía del SEN.
  - La eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del SEN.
  - Las redes eléctricas inteligentes y la generación distribuida.
- Autorizar las especificaciones técnicas que proponga el CENACE para
  - La interconexión de nuevas centrales eléctricas.
  - La conexión de nuevos centros de carga.
- Llevar el registro de
  - Usuarios calificados y verificar que se hayan registrado los usuarios finales que están obligados a hacerlo.
  - Comercializadores que no requieren permiso.
- Resolver las controversias sobre interconexiones y conexiones que no sean efectuadas en el plazo establecido así como los casos de denegación de suministro.

- Establecer los ingresos recuperables y los objetivos de cobranza eficiente para los suministradores de servicios básicos.
- Atender directamente las quejas de los usuarios del servicio básico cuyas quejas no son procedentes ante la PROFECO o cuando dicha autoridad no puede actuar como árbitro.

## 5.10. PERMISOS

Los permisos (de generación o de suministro) serán otorgados por la CRE. Los permisionarios deberán ser personas físicas o morales constituidas conforme a las leyes mexicanas. Los permisos terminan por:<sup>164</sup> vencimiento, renuncia, revocación, inacción, interrupción del servicio sin causa justificada, prácticas indebidamente discriminatorias en perjuicio de los usuarios; violar las tarifas aprobadas; incumplir con las normas oficiales mexicanas. También terminan por las razones siguientes: no pagar los derechos, aprovechamientos o cualquier otra cuota aplicable al permiso; llevar a cabo actividades permisionadas en condiciones distintas a las del permiso; incumplir las instrucciones del CENACE; realizar actividades o incurrir en omisiones que impidan el funcionamiento eficiente del SEN; ceder, gravar, transferir o enajenar los derechos y obligaciones derivados de los permisos sin previo aviso a la CRE; concertar o manipular en cualquier forma los precios de venta de energía eléctrica o productos asociados. Los permisos también terminan por disolución, liquidación o quiebra del titular.

Cuando existan irregularidades en la administración u operación de algún permisionario, que pongan en riesgo las características del suministro eléctrico, la Secretaría de Energía intervendrá al dicho permisionario, con el objeto de que el interventor se haga cargo de la administración y operación temporal de las instalaciones de que se trate. El interventor deberá contar con conocimientos y experiencia en materias directamente relacionadas con las actividades de la industria eléctrica y será designado por el Secretario de Energía. El interventor podrá apoyarse de las empresas públicas del sector.<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup>Artículo 131.

<sup>165</sup>Artículo 151.- El interventor tendrá plenos poderes y todas las facultades que requiera para la administración del permisionario intervenido y ejercerá sus facultades sin supeditarse a los directivos, órganos de administración o apoderados del permisionario intervenido.

## 5.11. USO Y OCUPACIÓN SUPERFICIAL

La industria eléctrica se considera de utilidad pública.<sup>166</sup> Procederá la ocupación o afectación superficial o la constitución de servidumbres necesarias para prestar el servicio público de transmisión y distribución y para la construcción de plantas de generación de energía eléctrica en aquellos casos en que, por las características del proyecto, se requiera de una ubicación específica. Las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas. Concluimos que habrá negocios privados considerados de interés social y orden público por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra actividad que implique el aprovechamiento de los terrenos seleccionados por el inversionista privado para montar su negocio.

Los tres niveles de gobierno contribuirán al desarrollo de proyectos de generación, transmisión y distribución agilizando y garantizando el otorgamiento de los permisos y autorizaciones. Así, la ley les ordena a los tres niveles de gobierno facilitar los negocios privados en materia de generación eléctrica, agilizando y garantizando el otorgamiento de los permisos y autorizaciones que se requieran.

La infraestructura eléctrica tiene prioridad respecto a la minería y la búsqueda y extracción de hidrocarburos.<sup>167</sup> La ley prevé una negociación entre la compañía eléctrica y los titulares de los terrenos para establecer los términos y las condiciones para el uso o afectación de dichos terrenos, así como una contraprestación. Nótese que la ley supone que las comunidades, los ejidos, los pueblos indígenas, los pequeños propietarios disponen de la misma información y tienen el mismo poder de negociación que las grandes compañías eléctricas, es decir, que no hay asimetrías técnicas, económicas, sociales y políticas entre ambos, que son iguales, lo cual carece de veracidad.

Lo dispuesto en el capítulo VIII de la LIE “será aplicable respecto de los derechos que la Constitución, las leyes y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano,

---

<sup>166</sup>Artículo 71.

<sup>167</sup>Artículo 72.- En las instalaciones y derechos de vía de la infraestructura del SEN se debe permitir el acceso al mayor número posible de prestadores de servicios públicos de industrias distintas a la eléctrica a cambio de una remuneración fijada por la CRE.

reconocen a las comunidades indígenas?”. A pesar de lo dicho la ley no es clara. ¿Los derechos de los pueblos indígenas están por arriba o por debajo de lo que dispone la Ley de la Industria Eléctrica? Es claro que hay una conflictividad de derechos.

La ley prevén las figuras de arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, ocupación temporal, compraventa, e incluso la adquisición si se trata propiedad privada. La Ley establece reglas para la negociación y el acuerdo entre los propietarios de los terrenos y las compañías eléctricas. Los términos del acuerdo se deben plasmar en un contrato por escrito,<sup>168</sup> que no debe tener cláusulas de confidencialidad sobre los términos, montos y condiciones de la contraprestación. La contraprestación debe cubrir:

- El pago de las afectaciones de bienes o derechos distintos de la tierra, así como
- la previsión de los daños y perjuicios
- La renta por concepto de ocupación, servidumbre o uso de la tierra.

El acuerdo alcanzado deberá presentarse ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente, con el fin de que sea validado, dándole el carácter de cosa juzgada.<sup>169</sup> El Juez respectivo emitirá su resolución, que tendrá el carácter de sentencia. Esta disposición judicializa la relación entre empresas eléctricas y comunidades y su única intención es que éstas no puedan emprender ninguna acción legal en contra de los inversionistas. La ley no prevé que los inversionistas estén en desacuerdo con el contrato, lo cual refleja la idea de que los términos y condiciones pactados siempre serán más favorables para las compañías que para las comunidades.

Sin en 180 días no se llega a un acuerdo la compañía eléctrica podrá:

- Promover ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario la constitución de la servidumbre legal (vía judicial) o
- Solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano una mediación. Si la negociación fracasa, dicha Secretaría podrá proponer al Ejecutivo federal la constitución de una servidumbre legal por la vía administrativa

---

<sup>168</sup>Se deben utilizar los lineamientos y a los modelos de contratos que emita la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en coordinación con la Secretaría de Energía.

<sup>169</sup>Artículo 78.

La servidumbre legal comprenderá el derecho de tránsito de personas; el de transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción, vehículos, maquinaria y bienes de todo tipo; el de construcción, instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos necesarios para el adecuado desarrollo, operación y vigilancia de las actividades.<sup>170</sup> Las servidumbres legales se decretarán a favor de la compañía eléctrica y se regirán por las disposiciones del derecho común federal y las controversias relacionadas con las mismas, cualquiera que sea su naturaleza, serán competencia de los tribunales federales.

La Ley establece que las compañías eléctricas: *“se abstendrán de realizar, directa o indirectamente, conductas o prácticas abusivas, discriminatorias o que busquen influir indebidamente en la decisión de los propietarios o titulares de los terrenos, bienes o derechos, durante las negociaciones y los procedimientos de mediación. En los casos en que se acredite que dichos interesados incurran en las conductas señaladas en más de una ocasión, los permisos o autorizaciones otorgados para la realización de las actividades mencionadas podrán ser revocados.”*<sup>171</sup>

En otras palabras, la ley le da derecho a las compañías eléctricas a llevar a cabo, por lo menos una vez y sin que implique sanción alguna, conductas abusivas y discriminatorias en contra de los propietarios titulares de terrenos. La ley establece que si la compañía actúa de manera abusiva y discriminatoria más de una vez existe la posibilidad, pero sólo la posibilidad, de que le sean revocados los permisos o autorizaciones otorgados para la realización de las actividades, la ley no asegura que autoridad revocará los permisos. En caso de revocación, ésta deberá provenir de la CRE pues fue esa autoridad la encargada de emitir los permisos y autorizaciones. La CRE tendría entonces que actuar como ministerio público y juez para investigar y determinar que efectivamente se realizaron prácticas de presión ilegales de manera reiterada. Dichas funciones no están previstas en ninguna ley. Ahora bien, si se siguen los procedimientos legales establecidos, las comunidades tendrían que probar en los tribunales que fueron objeto de conductas abusivas y discriminatorias, para que sea un juez el que le ordene a la CRE cancelar el permiso o la autorización correspondiente. La probabilidad de que las comunidades ganen esos juicios es prácticamente nula.

---

<sup>170</sup>Artículo 82.

<sup>171</sup>Artículo 87.

Los contratos deben prever los mecanismos financieros que deberán adoptar las compañías eléctricas para asegurar que el desmantelamiento de sus instalaciones y abandono de los terrenos que hayan ocupado se realicen atendiendo a los compromisos pactados con los titulares y a las mejores prácticas, restableciéndolos en el pleno goce de sus derechos.<sup>172</sup> Los contratos también deberán prever mecanismos financieros para que las compañías eléctricas cubran los daños y perjuicios que sus actividades y operaciones puedan ocasionar a los propietarios o titulares de terrenos no previstos en la contraprestación que se haya acordado en el contrato. La ley no establece quien vigilará que las compañías cumplan. Lo más probable es que las compañías tengan que recurrir a los tribunales.

En términos general, la redacción del capítulo VIII de la Ley de la Industria Eléctrica refleja:

- La presunción de que las comunidades se opondrán a toda obra de infraestructura y buscarán chantajear a los inversionistas.
- La idea de que las comunidades y pueblos son el enemigo a vencer.
- La voluntad de proteger a los inversionistas antes la amenaza de las comunidades.
- La determinación de imponer una negociación y llegar a la celebración de un acuerdo del cual las comunidades no puedan zafarse por más desventajoso que resulte para ellas.
- La suposición de que las comunidades buscarán no cumplir los contratos ya firmados con la finalidad de abrir nuevamente la negociación para obtener más ventajas
- El respeto de los derechos de las comunidades siempre y cuando no frenen o paren las inversiones.

La ley no prevé la realización de audiencias públicas para que las comunidades no indígenas estén informadas y se manifiesten respecto a los proyectos de infraestructura que se pretende desarrollar y que impactarán, positiva o negativamente, su vida productiva, social, el ambiente y la naturaleza, antes de que sean construidos.

---

<sup>172</sup>Artículo 89.

En el nuevo modelo, la generación de electricidad es una actividad que se desarrolla en un ambiente de mercado, que busca ante todo el beneficio económico para sus propietarios; no es una actividad estratégica reservada al Estado, es una actividad prioritaria que admite inversión como negocio. En esas condiciones ¿Se justifica la imposición de una servidumbre con la única finalidad de dar viabilidad a un negocio privado nacional o extranjero? Parece un abuso. Lo correcto sería que los generadores compraran los terrenos que necesiten para instalar sus centrales y que no invadieran la propiedad de otros. La ley establece que hay negocios privados de utilidad pública y que por lo tanto tienen derecho a invadir todo tipo de terrenos para establecer su negocio, les guste o no a los titulares de dichos terrenos.

## **5.12. Industria y contenido nacional**

La ley establece medidas proteccionistas en las áreas de fomento a la industria, contenido nacional y contratación de personal mexicano.

### **5.12.1. Fomento a la industria**

La ley prevé la definición de estrategias por parte de las Secretarías de Economía y Energía para el fomento industrial de cadenas productivas locales y para el fomento de la inversión directa en la industria eléctrica, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas.<sup>173</sup> Entre otras acciones se prevé un programa de desarrollo de proveedores y contratistas. La estrategia deberá fomentar la creación de empresas eléctricas mexicanas, promover la inversión nacional y extranjera para que se realicen actividades de permanencia en México directamente en la industria eléctrica, o bien en la fabricación de bienes o prestación de servicios relacionados con esta industria, así como impulsar la transferencia de tecnología y conocimiento. Se prevé la creación del Fideicomiso Público para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales de la Industria Energética.

### **5.12.2. Contenido nacional y contratación de personal mexicano**

La Secretaría de Economía establecerá la metodología para medir el grado de contenido nacional en la industria eléctrica, así como su verificación. La Secretaría de Energía y la CRE deberán establecer dentro de las condiciones que se incluyan en los contratos que se celebren para el financiamiento, instalación, mantenimiento,

---

<sup>173</sup>Artículo 90.

gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución que, bajo las mismas circunstancias, incluyendo igualdad de precios, calidad y entrega oportuna, se deberá dar preferencia; i) a la adquisición de bienes nacionales, y a contratación de servicios de origen nacional, incluyendo la capacitación y contratación, a nivel técnico y directivo, de personas de nacionalidad mexicana. Esta disposición de ley es un buen deseo, primero, porque es muy difícil que se cumpla la condición de igualdad de precios, calidad y entrega oportuna, segundo porque no se estable mínimos de contenido nacional crecientes.

### **5.13. Mercado eléctrico mayorista <sup>174</sup>**

Tres son los temas relevantes: los participantes y las operaciones, las acciones indebidas y la vigilancia, así como el papel del CENACE.

#### **5.13.1 Participantes y operaciones**

La ley especifica quienes son los participantes del mercado, las operaciones, las transacciones, los contratos, el despacho y la oferta en el mercado mayorista.

##### ***Participantes del MEM***

- Generadores
- Comercializadores y
- Usuarios calificados participantes del mercado

Los participantes deben contar con un contrato de participante del mercado celebrado con el CENACE, así como dejar un depósito en garantía. El CENACE deberá restringir o suspender la participación a quienes incurran en incumplimientos graves a las reglas del mercado, sin requerir la intervención previa de autoridad alguna, en tanto no regularicen su situación y no cubran las obligaciones derivadas de sus incumplimientos.

##### ***Operación del MEM***

La operación está a cargo del CENACE. Los precios de las transacciones se calcularán con base en las ofertas que reciba.<sup>175</sup> La operación se sujeta a lo previsto

---

<sup>174</sup>Artículos 94 a 112 de la Ley de la Industria Eléctrica.

<sup>175</sup>Los precios de los Servicios Conexos no incluidos en el Mercado Eléctrico Mayorista se fijarán con base en las Tarifas Reguladas que determine la CRE.

en las reglas del mercado emitidas por la CRE, procurando en todo momento la igualdad de condiciones para todos los participantes. Así dice la ley pero es claro que más que procurar se debe garantizar igualdad de condiciones para todos.

### ***Transacciones de compraventa***

- Energía eléctrica.
- Servicios conexos que se incluyan en el MEN.
- Potencia o cualquier otro producto que garantice la suficiencia de recursos para satisfacer la demanda eléctrica.
- Los productos anteriores, vía importación o exportación.
- Derechos financieros de transmisión.
- Certificados de energías limpias.
- Los demás productos, derechos de cobro y penalizaciones que se requieran para el funcionamiento eficiente del sistema eléctrico nacional.

El CENACE podrá facturar, procesar o cobrar los servicios de transmisión, distribución, los servicios conexos que no se incluyen en el MEM, así como las transacciones celebradas en el MEM y las tarifas que determine la CRE para cubrir los costos operativos del CENACE.

### ***Contratos de Cobertura Eléctrica***

La ley permite celebrar contratos bilaterales para realizar operaciones de compraventa, pero se debe informar al CENACE.

### ***Despacho***

El CENACE determinará la asignación y el despacho de las centrales, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación, con base en criterios de seguridad de despacho <sup>176</sup> y eficiencia económica.

### ***Programa para la operación de centrales***

El CENACE formulará y actualizará periódicamente un programa para la operación de las centrales que presenten limitaciones sobre la energía total que pueden generar

---

<sup>176</sup>Condición operativa en la cual se pueden mantener la Calidad y Continuidad de la operación del SEN, en el corto plazo, frente a la falla de un elemento o múltiples elementos del mismo, conforme a los criterios respectivos que emita la CRE;

en un periodo, considerando entre otras restricciones hidrológicas, ambientales y del suministro de combustibles.

### ***Oferta***

Los representantes de las centrales ofrecerán al MEM la totalidad de las capacidades disponibles para producir energía, potencia y servicios conexos, sujetándose a los parámetros operativos y a las obligaciones normativas.<sup>177</sup> Las ofertas se basarán en los costos de dichas centrales, pero pueden ser mayores o menores. Dichos representantes deberán basar sus ofertas en los costos de oportunidad que resulten del programa de operación de centrales. Nótese que ofertar al costo de oportunidad significa ofertar al precio más alto.

### **5.13.2. Acciones indebidas y vigilancia**

Como se trata de un mercado abierto a la competencia la ley prevé un componente regulatorio orientado a vigilar que los operadores se comporten con honestidad y que la competencia ocurra sin contratiempos.

### ***Transacciones indebidas***

La ley prohíbe a los integrantes del sector eléctrico la realización de cualquier acción o transacción que tenga como efecto interferir con el funcionamiento eficiente del MEM o distorsionar sus resultados. En caso de identificar dichas prácticas, la CRE instruirá al CENACE a rectificar la facturación correspondiente, emitiendo el estado de cuenta respectivo, a fin de revertir la consecuencia monetaria de las transacciones identificadas, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones a que haya lugar. En casos graves, la CRE instruirá al CENACE a restringir o suspender la participación en el MEM.

### ***Prácticas monopólicas***

La ley considera prácticas monopólicas cualquier convenio, arreglo o coordinación entre participantes del mercado con la intención o efecto de restringir el funcionamiento eficiente del MEM. Cuando la Secretaría, la CRE, el CENACE o cualquier otra persona detecte dichas prácticas o consideren que no existen condiciones de

---

<sup>177</sup>La CRE podrá emitir criterios para eximir a las centrales que no tengan un impacto relevante en el funcionamiento eficiente del MEM de las obligaciones relacionadas con sus ofertas y de su participación en el programa de operación de centrales.

competencia efectiva en algún mercado, informará o solicitará a la Comisión Federal de Competencia Económica que ésta proceda conforme a sus facultades, y, en caso necesario, ordene las medidas necesarias para establecer las condiciones de libre competencia y concurrencia.

### ***Vigilancia***

La CRE vigilará la operación del MEM y las determinaciones del CENACE a fin de asegurar el funcionamiento eficiente de dicho mercado y el cumplimiento de las reglas del mercado. Es facultad indelegable de la CRE definir los términos para las ofertas de capacidades disponibles basadas en costos y ordenar las correcciones, rectificaciones y aplicación de sanciones. La CRE puede contratar a expertos independientes o constituir un comité colegiado u otro ente para realizar las funciones de vigilancia del MEM.

### **5.13.3. CENACE**

El CENACE es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene a su cargo el control operativo del SNE, la operación del MEM y el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la RNT y a las RGD. Entre las facultades de CENACE se cuentan las siguientes:

- Actuar para mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del SEN, sujeto a la regulación y supervisión de la CRE.
- Actualizar las disposiciones operativas del mercado.
- Operar el MEM en condiciones que promuevan la competencia, eficiencia y no indebida discriminación.
- Determinar la asignación y el despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación.
- Recibir las ofertas y calcular los precios que derivan del MEM.
- Facturar, procesar o cobrar los pagos que correspondan a los integrantes de la industria eléctrica.
- Llevar a cabo subastas para la celebración de contratos de cobertura eléctrica entre los generadores y los representantes de los centros de carga.
- Llevar a cabo subastas o gestionar la contratación de potencia en casos de necesidad o emergencia.
- Coordinar la programación del mantenimiento de las centrales y redes asociadas al MEM;

- Formular un programa para la operación de las centrales eléctricas y de la demanda controlable garantizada que presenten limitaciones sobre la energía total que pueden generar o dejar de consumir en un periodo, y calcular el costo de oportunidad con el que serán asignadas y despachadas.
- Llevar el registro de costos y capacidades de las centrale.

Otras de las facultades del CENACE son las siguientes:

- Determinar los elementos de la red eléctrica que correspondan al MEM.
- Formular y proponer a la Secretaría los programas de ampliación y modernización de la RNT y las RGD que correspondan al MEM; CFE está al margen.
- Instruir a los Transportistas y los Distribuidores la interconexión a sus redes de centrales y centros de carga.
- Calcular las aportaciones que los interesados deberán realizar por la construcción de obras, ampliaciones y modificaciones de transmisión y distribución. CFE está al margen.
- Administrar los Derechos Financieros de Transmisión.
- Celebrar los convenios y contratos que se requieran para la operación del MEM.
- Restringir o suspender la participación en el MEM a quienes incurran en incumplimientos graves.
- Instruir la suspensión del servicio de los usuarios calificados participantes del mercado por incumplimiento de sus obligaciones de pago o de garantía.

### ***Administración del CENACE***

La administración del CENACE está a cargo de un Consejo de Administración<sup>178</sup> y de un Director General. El Consejo se encarga de la dirección y visión estratégica, a su vez el Director tendrá la exclusividad en la gestión, operación y ejecución

### ***Comité de evaluación***

La Secretaría de Energía y la CRE constituirá un comité de evaluación del desempeño del CENACE en el que se contará con un representante de cada modalidad de participante del Mercado.

---

<sup>178</sup>El Consejo debe contar con una tercera parte de consejeros independientes. El Consejo podrá tener comités consultivos.

## 5.14. OBLIGACIONES SOCIALES Y AMBIENTALES

Tales obligaciones se agrupan en dos rubros: servicio universal y suministro básico a comunidades rurales y zonas urbano marginales.

### 5.14.1. Servicio universal

La ley no define el servicio universal pero sí establece acciones que constituyen dicho servicio y son las siguientes:

- la electrificación de comunidades rurales y zonas urbanas marginadas.
- el suministro de lámparas eficientes y
- el suministro básico a usuarios finales en condiciones de marginación

La ley establece que el Gobierno federal promoverá la electrificación de comunidades rurales y zonas urbanas marginadas. Para este efecto, la Secretaría podrá coordinarse con las entidades federativas y los municipios.<sup>179</sup> La ley mandata al Gobierno federal a promover y sólo a promover la electrificación de las comunidades rurales y zonas urbanas marginales. El Gobierno Federal no tiene la obligación de realizar dicha electrificación. Para promover dicha electrificación la Secretaría **podrá**, pero no está obligada, a coordinarse con las entidades federativas y los municipios.

La ley prevé la creación de un Fondo de Servicio Universal Eléctrico con el propósito de financiar las acciones de servicio universal.<sup>180</sup> Dicho fondo se integrará con el excedente de ingresos que resulte de la gestión de pérdidas técnicas en el MEM, pero podrá también recibir donativos de terceros. El Gobierno no ha presentado una estimación de los ingresos que tendrá el fondo a partir de su creación.

Los fondos que no se ejerzan en proyectos de electrificación se reintegrarán al CENACE para su devolución a los participantes del mercado, sin perjuicio de que los fondos recibidos por terceros se podrán devolver a sus aportantes. Lo anterior significa que las donaciones son para electrificación, es decir, que no podrán afectarse para suministro de lámpara eficiente ni para suministro a usuarios finales en condiciones de marginación. La ley no prevé que el Fondo sea alimentado con presupuesto del Estado. A final de cuentas el Estado decidió ya no invertir recursos públicos en electrificación.

---

<sup>179</sup>Artículo 113.

<sup>180</sup>La Secretaría supervisará la administración de dio fondo.

### 5.14.2. Suministro básico a comunidades rurales y zonas urbano marginales

Los distribuidores y suministradores de servicios básicos están obligados a instalar, conservar y mantener su infraestructura, así como a prestar el servicio de distribución y el suministro básico a las comunidades rurales y zonas urbanas marginadas en los términos y condiciones que fije la Secretaría, ejerciendo los recursos asignados por el Fondo de Servicio Universal Eléctrico en congruencia con los programas de ampliación y modernización de las redes generales de distribución autorizados por la Secretaría.<sup>181</sup> Así, el suministro eléctrico a zonas rurales y zonas urbanas marginadas queda condicionado a: i) los términos que fije la Secretaría de Energía, ii) la existencia de recursos en el Fondo de Servicio Universal Eléctrico y iii) los programas de ampliación y modernización de las redes de distribución autorizados por la Secretaría de Energía

La Secretaría establecerá políticas y estrategias para suministrar electricidad a las comunidades rurales y zonas urbanas marginadas al menor costo para el país, en congruencia con la política energética y promoviendo el uso de las energías limpias.<sup>182</sup> Para los efectos anteriores: “Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Energía y de Desarrollo Social **evaluarán la conveniencia** y, en su caso, instrumentarán programas de apoyos focalizados que tengan como objeto coadyuvar con el suministro eléctrico adecuado y oportuno, a precios asequibles, en zonas rurales y zonas urbanas marginadas para grupos de usuarios del suministro básico en condiciones económicas de vulnerabilidad”. En otras palabras, la ley prevé la posibilidad de que el Gobierno federal ponga en marcha programas de apoyos focalizados que tengan como objeto coadyuvar con el suministro eléctrico adecuado, oportuno y a precios asequibles en zonas rurales y zonas urbanas marginadas, sin embargo **no** es una obligación y en caso de que establezca dicho programa no hay obligación de garantizar un servicio con tales características (adecuado, oportuno y a precios asequibles) pues el mandato consiste simplemente en coadyuvar a dicho suministro.

La ley prevé la sanción, con multa de diez mil a cincuenta mil salarios mínimos por “no dar cumplimiento a las obligaciones de cobertura para el suministro eléctrico

---

<sup>181</sup>Artículo 115.

<sup>182</sup>Artículo 116.

en las comunidades rurales y zonas urbanas marginadas que establece la Secretaría, **excepto** cuando se debe a la insuficiencia de los fondos dedicados a tal propósito. Esta sanción se aplicará por cada usuario final afectado por el incumplimiento”. Ello significa que habrá suministro eléctrico a comunidades rurales y zonas urbanas marginadas siempre y cuando haya fondos para tal propósito.

#### **5.14.3. Impacto social y desarrollo sustentable**

Los proyectos de infraestructura de los sectores público y privado en la industria eléctrica atenderán los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar.<sup>183</sup>

La Secretaría de Energía deberá informar a los interesados en la ejecución de proyectos de infraestructura sobre la presencia de grupos sociales en situación de vulnerabilidad en las áreas en que se llevarán a cabo las actividades para la ejecución de los proyectos, con el fin de que se implementen las acciones necesarias para salvaguardar sus derechos.

La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta necesarios y cualquier otra actividad necesaria para tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria eléctrica. En otras palabras, el Gobierno tomará en cuenta, pero no necesariamente protegerá los intereses y garantizará los derechos de las comunidades y pueblos indígenas

Los interesados en obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos en la industria eléctrica deberán presentar a la Secretaría una evaluación de impacto social y de las medidas de mitigación correspondientes. La Secretaría emitirá el resolutivo y recomendaciones que correspondan. Así, la ley establece que los proyectos de infraestructura eléctrica atenderán los principios de sostenibilidad, pero no especifica cuáles son dichos principios. Es una zona gris de la legislación.

#### **5.14.4. Energías limpias y certificados**

La ley mandata a la Secretaría de Energía a implementar mecanismos que permitan cumplir la política en materia de i) diversificación de fuentes de energía, ii)

---

<sup>183</sup>Artículo 117.

seguridad energética y iii) la promoción de fuentes de energías limpias. La reforma implica entonces la desaparición de los subsidios cruzados (porteo, respaldo, banco de energía...) que favorecían a las fuentes de energía renovables antes de dicha reforma. La Secretaría de Energía podrá establecer cuotas obligatorias de renovables en el parque en la generación y en el consumo para que las fuentes renovables no se estanquen. Esas cuotas también se habrían podido implementar antes de la reforma.

### ***Certificados de energías limpias***

La Secretaría establecerá las obligaciones para adquirir certificados de energías limpias.<sup>184</sup> Los requisitos para adquirir tales certificados se establecerán como una proporción del total de la energía eléctrica consumida en los centros de carga. Quedan sujetos al cumplimiento de las obligaciones de energías limpias:

- los suministradores,
- los usuarios calificados participantes del mercado
- los usuarios finales que se suministren por el abasto aislado y
- los titulares de los contratos de interconexión legados que incluyan centros de carga.

Los certificados

- serán negociables a través del MEM,
- se incluirán en los contratos de cobertura eléctrica de largo plazo,
- podrán ser trasladados entre periodos y
- podrán ser objeto de adquisición, circulación y compraventa por personas que no sean participantes de mercado (en otras palabras, se podrá especular con los certificados).

La Secretaría establecerá: i) los requisitos para la adquisición de los certificados y ii) los criterios para su otorgamiento en favor de los generadores y generadores exentos que produzcan energía eléctrica a partir de energías limpias. La regulación de los certificados queda a cargo de la CRE.

---

<sup>184</sup>En el primer trimestre de cada año calendario, la Secretaría establecerá los requisitos para la adquisición de certificados de energías limpias a ser cumplidos durante los tres años posteriores a la emisión de dichos requisitos, pudiendo establecer requisitos para años adicionales posteriores. Una vez establecidos los requisitos para un año futuro, no se reducirán. La Secretaría podrá celebrar convenios que permitan su homologación con los instrumentos correspondientes de otras jurisdicciones. Los certificados podrán homologarse con instrumentos de otros mercados.

**5.14.5. Reducción de emisiones contaminantes**

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales establecerá, a través de normas oficiales mexicanas y los demás instrumentos o disposiciones aplicables, las obligaciones de reducción de emisiones contaminantes relativas a la industria eléctrica.

**5.14.6. Estandarización y normalización**

Los integrantes de la industria eléctrica no podrán aplicar especificaciones técnicas de referencia distintas a la regulación, estandarización y normalización que emitan o autoricen las autoridades competentes. La Secretaría de Energía regulará, supervisará y ejecutará el proceso de estandarización y normalización en materia de seguridad de las instalaciones de los usuarios finales

**5.14.7. Subastas para garantizar la confiabilidad**

El CENACE solicitará la autorización de la CRE para llevar a cabo subastas a fin de adquirir potencia cuando lo considere necesario para asegurar la confiabilidad del SEN. Cuando, a juicio del CENACE, una central eléctrica cuyo retiro haya sido programado sea necesaria para asegurar la confiabilidad el generador que la represente estará obligado a ofrecer su potencia en la subasta. La CRE expedirá las disposiciones de carácter general para la subasta y podrá determinar mecanismos mediante los cuales los costos netos de estos contratos se compartan entre todos los suministradores y usuarios calificados, o bien, que se cobren a los suministradores o usuarios calificados que, mediante el incumplimiento de sus obligaciones de potencia, hayan ocasionado la necesidad, sin perjuicio de las sanciones que resulten aplicables.

La CRE expedirá protocolos para que el CENACE gestione la contratación de potencia en casos de emergencia; en estos casos, no se requerirá la realización de las subastas a que se refiere el párrafo anterior. Los términos para efectuar la interrupción del servicio en caso de que el SEN no esté en condiciones de suministrar la totalidad de la demanda eléctrica se establecerán en las reglas del mercado.

Para proteger los intereses del público en relación con la calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del suministro eléctrico, la CRE podrá dictar o ejecutar las siguientes medidas:<sup>185</sup> i) suspensión de operaciones, trabajos o servicios; ii)

---

<sup>185</sup>Artículo 136.

aseguramiento y destrucción de objetos; iii) desocupación o desalojo de instalaciones, edificios y predios; iv) clausura, temporal o definitiva, parcial o total, de instalaciones; v) disposición de recursos humanos y materiales para hacer frente a situaciones de emergencia, y vi) las que se establezcan en otras leyes que resulten aplicables. La CRE podrá solicitar a otras autoridades, en el ámbito de su competencia, la aplicación de medidas de seguridad adicionales o necesarias para ejecutar las medidas señaladas. Las medidas de seguridad estarán vigentes durante el tiempo estrictamente necesario para corregir las deficiencias o anomalías.

### 5.15. TARIFAS

La CRE expedirá las metodologías para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas reguladas para los siguientes servicios:<sup>186</sup>

- Transmisión;
- Distribución;
- Operación de los suministradores de servicios básicos;
- Operación del CENACE, y
- Servicios conexos no incluidos en el MEM.

La transmisión, distribución, suministro básico y suministro de último recurso, así como la operación del CENACE, se sujetarán a los lineamientos de contabilidad regulatoria establecidos por la CRE.<sup>187</sup>

#### 5.15.1. Tarifas a los usuarios del servicio básico

Los ingresos recuperables del suministro básico incluirán

- los costos que resulten de las tarifas reguladas de transmisión, distribución, operación de los suministradores de servicios básicos, operación del CENACE, y servicios conexos no incluidos en el MEM,
- los costos de la energía eléctrica, y
- los productos asociados adquiridos para suministrar dicho servicio, incluyendo los que se adquieran por medio de los contratos de cobertura eléctrica, siempre que dichos costos reflejen “prácticas prudentes” (a criterio de la CRE)

---

<sup>186</sup>Artículo 138.

<sup>187</sup>Artículo 137.

Los “productos asociados” son los productos vinculados a la operación y desarrollo de la industria eléctrica necesarios para la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, entre los que se encuentran: potencia, servicios conexos, certificados de energías limpias, derechos financieros de transmisión, servicios de transmisión y distribución, control operativo del SEN, así como otros productos y derechos de cobro que definan las reglas del mercado.

### **5.15.2. Tarifas de suministradores de último recurso**

La CRE expedirá las metodologías para calcular las tarifas máximas de los suministradores de último recurso. Los precios máximos podrán también determinarse mediante procesos competitivos

### **5.15.3. Tarifas reguladas y tarifas por acuerdo**

La CRE aplicará las metodologías para determinar,<sup>188</sup> las tarifas reguladas, las tarifas máximas de los suministradores de último recurso y las tarifas finales del suministro básico. La CRE publicará las memorias de cálculo usadas para determinar dichas tarifas y precios. El Ejecutivo federal podrá determinar, mediante acuerdo, un mecanismo de fijación de tarifas distinto al de las tarifas finales para determinados grupos de usuarios del suministro básico, en cuyo caso el cobro final hará transparente la tarifa final que hubiere determinado la CRE.<sup>189</sup>

Si se excluyen objetivos recaudatorios, las tarifas por acuerdo tendrán que ser inferiores a las tarifas establecidas por la CRE para que se beneficie realmente a los usuarios. La diferencia entre ambas tarifas representa un subsidio. La ley no establece cómo será fondeado, tampoco señala el mecanismo de aprobación y los criterios de distribución. El subsidio se deberá transparentar en el cobro final. Existe el riesgo de que el subsidio sea con cargo a las finanzas de CFE, el suministrador del servicio básico. Lo mejor sería que se cobrara la tarifa establecida por la CRE y el subsidio se recibiera aparte (por ejemplo a la manera del “bono social” utilizado en España (véase recuadro). La reforma no solucionó el problema del subsidio. La ley no establece que los subsidios serán con cargo al presupuesto público aprobado

---

<sup>188</sup>Artículo 139.

<sup>189</sup>Artículo 139.

anualmente por el Congreso. Si únicamente se utilizan los recursos del Fondo de Servicio Universal Eléctrico que no sean destinados a electrificación, es muy probable que el subsidio alcance para un grupo reducido de familias.

#### **España, Bono Social**

Con la entrada en vigor de la Tarifa de Último Recurso (TUR) desde el 1 de julio de 2009 se pondrá en marcha el denominado bono social, un mecanismo creado por el Gobierno para proteger a los ciudadanos de determinados colectivos. Se trata de una medida de carácter social diseñada para favorecer a los colectivos más vulnerables y se concreta en la congelación de la tarifa vigente en el momento de la puesta en marcha de la TUR hasta 2012. Se calcula que beneficiará a unos 5 millones de consumidores. Podrán acogerse al bono social cuatro colectivos: a) los clientes domésticos residencias con una potencia contratada inferior a 3 KW; b) los pensionistas con prestaciones mínimas; c) las familias numerosas y d) los hogares en los que todos sus integrantes se encuentren en situación de desempleo. En todos los casos, el beneficiario deberá estar acogido a la TUR, ser una persona física y el contrato para el que se solicita el bono social debe ser el de su vivienda habitual. El bono social se disfruta por un periodo de dos años. Para volver a beneficiarse de él deberá acreditarse de nuevo que se cumplen los requisitos. Cuando el afectado deje de cumplir las condiciones que le permiten disfrutar del bono social deberá comunicarlo a la compañía. Las empresas deberán remitir a sus clientes una carta junto con las facturas de los meses de junio y julio, con el fin de comunicar la existencia del bono social y publicitar el procedimiento para su solicitud.

Fuente:

<http://www.minetur.gob.es/energia/Tur/Queestur/Paginas/LiberacionSistemaRegulado.aspx>

<http://www.minetur.gob.es/energia/Tur/Bonosocial/Paginas/BonoSocial.aspx>

#### **Objetivo de las metodologías para el cálculo de tarifas reguladas**

En términos generales, las metodologías deben tener como objetivos, entre otros:<sup>190</sup>

- promover el desarrollo eficiente de la industria eléctrica,
- garantizar la continuidad de los servicios,
- evitar la discriminación indebida,
- promover el acceso abierto a las redes, y
- proteger los intereses de los participantes del mercado y de los usuarios finales;
- permitir al CENACE obtener ingresos que reflejen una operación eficiente, e
- Incentivar la provisión eficiente y suficiente de los servicios conexos no incluidos en el MEM.

Las tarifas deben permitir obtener el ingreso necesario para recuperar

- los costos eficientes de operación, mantenimiento, financiamiento y depreciación;
- las pérdidas técnicas y no técnicas de acuerdo con el estándar determinado por la CRE;

---

<sup>190</sup> Artículo 140.

- los impuestos aplicables y
- una rentabilidad razonable, misma que no estará garantizada.

Es importante destacar que los conceptos desarrollo eficiente, costos eficientes, rentabilidad razonable y prácticas prudentes, son ambiguos y se prestan a la discrecionalidad.

La CRE estará facultada para investigar las inversiones y otros costos en que incurran los transportistas, distribuidores, suministradores y el CENACE, incluyendo los costos de servicios compartidos que las empresas controladoras asignen a sus unidades. Las tarifas reguladas no recuperaran los costos o inversiones que no sean eficientes o que no reflejen prácticas prudentes, así como las inversiones que no se ejecutaron de acuerdo con los programas autorizados por la Secretaría de Energía. Nótese que en esta disposición hay un conjunto de ambigüedades concatenadas, lo cual se presta a una gran discrecionalidad.

La CRE podrá requerir al CENACE la identificación de los participantes del mercado que resulten beneficiados por los proyectos de ampliación y modernización de la Red a fin de establecer la regulación tarifaria que refleje la mejor asignación de los costos proyectados entre dichos participantes y el resto de la industria eléctrica (sin duda es una buena medida para evitar la privatización de rentas económicas). La prestación de los servicios no podrá condicionarse a la adquisición de productos o servicios innecesarios.

## **5.16. INVERSIONES DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS**

La Secretaría de Hacienda determinará la tasa esperada de rendimiento para las inversiones que realice el Estado en la industria eléctrica. En esa dirección determinará el retorno objetivo acorde a cada actividad. De igual modo, establecerá las metodologías para evaluar la rentabilidad y los retornos. La Secretaría de Energía vigilará su aplicación por parte de las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias. Los retornos objetivos y las metodologías de evaluación de los mismos serán independientes de la regulación tarifaria de la CRE.<sup>191</sup> La ley pone a la empresa pública en una situación difícil. Sus ingresos dependen de las tarifas

---

<sup>191</sup>Artículos 148 y 149.

que autorice la CRE y éstas incluyen un retorno de capital determinado por esa autoridad regulatoria. Si Hacienda exige retornos por arriba de los que la CRE está dispuesta a autorizar, la empresa no podrá cumplir la meta que le fija la Secretaría de Hacienda y por lo tanto quedará en estado de indefensión y a expensa de ser objeto de intervención decretada por la Secretaría de Energía.

Las empresas públicas no podrán realizar inversiones directas en nuevas obras cuando, en los dos años previos, generen retornos menores al retorno objetivo o incurran en insolvencia financiera que requeriría ajustes extraordinarios a su esquema tarifario u otras transferencias extraordinarias. Adviértase que si esas obras se requieren con carácter de urgencia ¿quién se encargará de ellas? Visto es sesgo de la ley lo más probable es que los derechos sean transferidos a otro suministrador y se encargue la obra al sector privado.

### **5.17. REQUISA**

El Gobierno Federal podrá hacer la requisa de los bienes muebles e inmuebles necesarios para el suministro eléctrico y disponer de todo ello como juzgue conveniente en caso de desastre natural, guerra, huelga, grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la seguridad nacional, la seguridad interior del país, la economía nacional o la continuidad del suministro.<sup>192</sup> El Gobierno Federal, salvo en el caso de guerra o conflicto armado internacionales, indemnizará a los afectados pagando los daños y perjuicios a su valor real.

### **5.18. OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN PARA LAS EMPRESAS PÚBLICAS**

El principio de máxima publicidad regirá en la información relacionada con las actividades empresariales, económicas, financieras e industriales que desarrollen las empresas públicas y sus filiales. La información financiera de las operaciones que realicen, en México o en el extranjero, será pública.<sup>193</sup> El principio de máxima publicidad regirá también los procedimientos de adquisición de bienes o servicios,

---

<sup>192</sup>Artículo 155.

<sup>193</sup>Artículo 157.

los fallos y adjudicaciones que de ellos deriven y los contratos y anexos que sean resultado de los mismos. Asimismo, serán públicos los costos, ingresos y márgenes de utilidad previstos en los contratos que celebren, en México o en el extranjero, desglosados en detalle.

En otras palabras, a las empresas públicas se les aplica el principio de máxima publicidad en la información sobre las materias siguientes:

- actividades empresariales, económicas, financieras e industriales;
- adquisición de bienes y servicios, y los contratos que resulten, y
- costos, ingresos y márgenes de utilidad previstos en los contratos que hayan celebrado desglosados en detalle.

Ese principio de máxima publicidad no se aplica a las empresas privadas.

Los integrantes de la industria eléctrica están obligados a entregar la información y a permitir la práctica de las visitas ordenadas por las autoridades. También deberá entregar la información que requiera el CEENACE para el cumplimiento de sus funciones. La transparencia de la información en el MEM queda condicionada a

- el interés público,
- la integridad y funcionamiento eficiente de dicho mercado,
- la competencia económica y
- la protección de los consumidores.<sup>194</sup>

Así, la ley condiciona la transparencia de la información del mercado mayorista.

La ley mandata a la CRE a establecer la información que deberán hacer pública los integrantes de la industria eléctrica. Las ofertas en el MEM se publicarán con un retraso de 60 días.

## 5.19. SANCIONES

La Secretaría y la CRE estarán facultadas para prevenir, investigar, identificar, denunciar y, en su caso, sancionar a toda persona que participe en el sector energético cuando realicen actos u omisiones que tengan como objeto o consecuencia influir en la toma de decisión de un servidor público para obtener un beneficio económico

---

<sup>194</sup>A juicio de la Secretaría de Energía, la CRE y el CENACE.

personal directo o indirecto. Las personas que participen en las contrataciones en materia de electricidad serán sancionadas cuando realicen alguno o algunos de los hechos siguientes:

- Ofrezca dinero o cualquier otro beneficio a algún servidor público, al personal o a los consejeros de las empresas públicas.
- Realice cualquier conducta para evadir la regulación o el cumplimiento de los contratos o simule el cumplimiento de éstos.
- Intervenga en nombre propio pero en interés de otra persona que se encuentren impedidas para participar en contrataciones públicas.
- Haga uso de su influencia o poder político, reales o ficticios sobre cualquier representante del Estado con el propósito de obtener para sí o para un tercero un beneficio o ventaja.
- Infrinja los códigos de ética o de conducta institucionales que resulten en beneficios indebidos.

La ley prevé sanciones por una gran variedad de acciones. Las más importantes son sancionadas con multa de entre dos y diez ciento de los ingresos brutos percibidos en el año anterior:

- Desatender las instrucciones del CENACE.
- Suspender el servicio de transmisión o distribución en forma generalizada, sin causa justificada.
- No realizar la separación contable, operativa, funcional o legal.
- Incumplir con las obligaciones de interconexión.
- Iniciar la construcción de obras sin autorización o sin la resolución favorable de la Secretaría de Energía con respecto a la evaluación de impacto social.
- Violar la regulación tarifaria.
- Prestar los servicios sin cumplir la regulación.
- Dejar de observar de manera grave las disposiciones en materia de la calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del SEN.
- Realizar actividades sin contar con el permiso o registro.
- Conectar centrales sin contar con el contrato de interconexión.
- Aplicar especificaciones técnicas distintas a la regulación.
- Ceder, gravar, transferir o enajenar los derechos que se deriven de los permisos en contravención a lo dispuesto en esta Ley.

Los ingresos percibidos por el cobro de dichas sanciones a conductas indebidas en el MEM se destinarán al Fondo de Servicio Universal Eléctrico.

## **5.20. DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

Los artículos transitorios establecen disposiciones con relación a los permisos y contratos anteriores a la reforma y a la reorganización de la CFE, para dar paso al mercado.

### **5.20.1. Permisos otorgados antes de la reforma**

Los permisos y contratos de autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción, importación, exportación y usos propios continuos otorgados o tramitados al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica continuarán rigiéndose en los términos establecidos en la citada ley y las demás disposiciones emanadas de la misma. Los titulares de dichos permisos podrán solicitar la modificación de dichos permisos a fin de realizar sus actividades al amparo de la Ley de la Industria Eléctrica. Los titulares o integrantes de las sociedades de autoabastecimiento podrán celebrar contratos de participante del mercado en modalidad de generador.

### **5.20.2. Desintegración vertical y horizontal de la CFE**

CFE realizará la separación contable, operativa, funcional y legal según la actividad.

- Separación vertical y legal de generación, transmisión, distribución y comercialización.
- Separación horizontal y legal de la generación.
- Separación horizontal por regiones de distribución que podrá ser legal.

Los términos de la separación serán establecidos por la Secretaría y la CRE. El proceso se realizará con la participación que corresponda al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, es decir se prevé la venta de activos. La fragmentación de la CFE incluye entonces la privatización de activos de generación con el argumento de fomentar la operación eficiente y la competencia.

### **5.20.3. Usuarios calificados**

Podrán incluirse en el registro de usuarios calificados los centros de carga:

- incluidos en los contratos de interconexión celebrados con anterioridad,
  - con una demanda igual o mayor a 3 MW durante el primer año,
  - con al menos a 2 MW al final del primer año de vigencia de la ley, y
  - con al menos 1 MW al final del segundo año de vigencia de la ley,
- que cumplan con las disposiciones emitidas por la Secretaría de Energía.

---

#### **5.20.4. Contratos bilaterales de bajo costo para suministradores de servicios básicos**

Los suministradores de servicios básicos tendrán la opción de celebrar contratos legados para el suministro básico con las centrales eléctricas legadas (CFE) y las centrales externas legadas (productores independientes). La idea es minimizar los costos del suministro básico.

#### **5.20.5. Sindicatos**

Los contratos, convenios o instrumentos de naturaleza jurídica análoga no podrán prever cláusula o acuerdo de voluntad alguno, que otorgue exclusividad o preferencia en beneficio de organización sindical. Esto significa que no habrá sindicatos de industria y que en una empresa puede haber más de un sindicato.



## CONCLUSIONES

1. La reforma sustituye problemas simples por problemas más complejos. En el fondo la reforma considera que es más fácil resolver los problemas de mercado eléctrico (aquejado de especulación, acuerdos dominantes, control oligopólico...) que los problemas del monopolio público (aquejado de manejo político).
2. Las áreas estratégicas de la industria eléctrica –reservadas al Estado– quedaron reducidas a dos actividades: por un lado la planeación y el control del sistema eléctrico nacional y, por el otro, la transmisión y distribución. La exclusividad es relativa ya que los capitales privados –nacionales y extranjeros– podrán participar mediante contratos.
3. Antes de la reforma energética la integridad y el funcionamiento eficiente del sistema eléctrico nacional dependían del Gobierno federal. Ahora esa responsabilidad se diluye al depender de un amplio número de participantes.
4. El suministro de electricidad deja de ser estratégico, en adelante sólo será prioritario. El acceso de todos a la electricidad perdió importancia. Lo estratégico se reduce a mantener la red eléctrica en buenas condiciones operativas para posibilitar el transporte masivo de electricidad por parte de grandes empresas.
5. El servicio público, que antes lo componían todas y cada una de las actividades de la cadena de suministro eléctrico así como la planeación centralizada de mínimo costo, quedó reducido a las actividades de transporte (transmisión y distribución). El servicio público es ahora un servicio para empresas y no para las familias; es un servicio al que sólo pueden acceder grandes consumidores y comerciantes de electricidad; es un servicio para hacer factible los negocios de un número muy reducido de empresas, la mayoría privadas. No se abandona el concepto de servicio público pero le restringe y focaliza en detrimento del bienestar colectivo.
6. Antes de la reforma energética la electricidad fue considerada un servicio público básico, fundamental y estratégico. Después de la reforma la electricidad ya sólo es una mercancía adquirida en un mercado donde el precio se fija en función de la oferta y la demanda. Los consumidores de electricidad dejan de

ser usuarios de un servicio público para convertirse en clientes de empresas que buscan maximizar sus utilidades.

7. La reforma descrema el mercado en beneficio de las grandes empresas industriales y comerciales. Los precios tenderán a ser más bajos para los grandes consumidores y más altos para las familias. Se rompió la solidaridad social frente a un bien fundamental.
8. Para las personas con dificultades para acceder a la electricidad la ley tiene previsto el acceso universal, que consiste en la posibilidad de subsidios, interconexión o suministro alternativo, siempre y cuando existan fondos provenientes de tres fuentes: i) ahorros en la operación del sistema eléctrico, ii) multas aplicadas por las autoridades a conductas indebidas en el mercado mayorista y iii) acciones benévolas (limosnas, donaciones, un teletón eléctrico...).
9. La ley no garantiza el derecho de acceso a la electricidad, la cual es considerada como un producto de segunda categoría, por lo menos por debajo de las tecnologías de la información y comunicación, así como de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet, que están garantizados por la Constitución y que para funcionar requieren necesariamente de electricidad. La reforma puso el mundo al revés.
10. La generación, transmisión, distribución, comercialización y la proveduría de insumos primarios para la industria eléctrica (combustibles básicamente) se realizarán de manera independiente entre ellas y bajo condiciones de estricta separación legal. Ello significa que la CFE será partida en un gran número de empresas desconectadas unas con otras. Lo único que compartirán será el logo “CFE”.
11. La ley permite la integración vertical de la generación y el comercio de electricidad. Esa es una de las razones esenciales de la reforma: que los generadores puedan vender electricidad para maximizar sus ganancias. Como en el caso del petróleo, la reforma eléctrica está orientada hacia los negocios privados.
12. La ley permite y prevé la privatización de activos públicos, e incluso la venta de activos privados, en aras del “acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico”. La fragmentación de la CFE incluye la privatización de

activos de generación con el argumento de “fomentar la operación eficiente y la competencia”.

13. La planeación integral de mínimo costo para la sociedad desaparece. La ley establece la coexistencia de una planeación indicativa (no obligatoria) para el parque de generación y una planeación normativa para la red eléctrica. La construcción de centrales queda a expensas de las fuerzas del mercado.
14. El Estado podrá formar asociaciones o celebrar contratos con particulares para que lleven a cabo por cuenta de la nación, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación, ampliación, modernización, vigilancia y conservación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución. Dichos contratos son económicamente equivalentes a concesiones prohibidas explícitamente por la Constitución.
15. La Ley permite la continuación del esquema Pidiregas y, en general, el esquema *project financing*, utilizado en México para generar negocios privados seguros y rentables gracias a los compromisos y garantías gubernamentales que implican tales esquemas.
16. Las empresas públicas están obligadas a ofrecer los servicios o realizar las actividades que no quiere realizar el sector privado.
17. El mercado es obligatorio para los usuarios calificados. La ley restringe la libertad en aras de la competencia. No deja de ser una paradoja que la reforma se haya justificado por la falta de libertad de los usuarios para seleccionar a su suministrador. Una vez que un usuario es clasificado como “calificado”, valga la redundancia, es un cliente cautivo del mercado mayorista. El usuario que no se registre como calificado teniendo la obligación de hacerlo es penalizado aplicándole la tarifa más alta del mercado. ¿Dónde quedó la libertad económica?
18. Cuando todos los usuarios del servicio básico pasen a ser usuarios calificados se revelará con toda nitidez una tremenda desigualdad en contra de los usuarios de energía eléctrica con respecto a los usuarios de gas, de telecomunicaciones... pues a los usuarios calificados de electricidad se les negará el servicio aun cuando hayan iniciado un procedimiento conciliatorio por falta de pago. En cambio, los usuarios del servicio de gas natural, telecomunicaciones... continuarán gozando del servicio durante dicho proceso conciliatorio.

19. La Ley de protección al consumidor deja de ser general, pues en adelante separa a los consumidores de electricidad en dos grupos, a los que se les aplica integralmente la ley y a los que se les aplica parcialmente (usuarios calificados); los consumidores calificados de electricidad serán menos protegidos que los consumidores de gas, agua, telecomunicaciones y otros bienes o servicios de prestación o suministro periódicos.
20. El Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional debe considerar la expansión y modernización de las redes generales de distribución que se requieran para interconectar la generación distribuida. Ello significa que el generador distribuido no pagará por las adaptaciones que el distribuidor de la zona tenga que realizar para que el primero pueda autoabastecerse o vender electricidad. En otras palabras, la empresa pública tendrá que asumir los costos que le darán viabilidad a un negocio privado.
21. Las solicitudes de interconexión de la generación distribuida quedan eximidas de estudios que determinen las características específicas de la infraestructura requerida para dicha interconexión. Dichos estudios, al igual que la medición, quedan a cargo del transportista o del distribuidor. Esa disposición implica un subsidio para el generador distribuido con cargo a las finanzas de la empresa pública.
22. El Estado ya no tiene por objetivo garantizar la seguridad energética nacional. En adelante su objetivo se limita a fomentar dicha seguridad. Tampoco tiene por objetivo garantizar la universalización del suministro eléctrico, en adelante su objetivo se reduce a brindar apoyo a esa universalización. El Estado ya no persigue el objetivo garantizar que las actividades de la industria eléctrica se realicen bajo criterios de sustentabilidad, en adelante su objetivo se reduce simplemente a promover que así ocurra.
23. El Estado ya no tiene instrumentos suficientes para proteger los intereses de los usuarios finales, garantizando la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del suministro, porque la construcción de centrales y la generación de electricidad quedó a expensas de lo que decidan los mercados.
24. La Secretaría de Energía tiene la facultad para ordenar la privatización de activos públicos. De igual modo, tiene facultades para ordenar la realización

de los proyectos estratégicos de infraestructura que considere necesarios para cumplir con la política energética nacional. Esa facultad para decidir inversiones es un instrumento para superar la eventual morosidad de los inversionistas privados. Sin embargo, es altamente probable que dichos proyectos se realicen por empresas privadas bajo esquemas financieros donde el Estado asume costos y riesgos.

25. Es grande la posibilidad de que los inversionistas privados no inviertan a riesgo. Sin duda preferirán esperar la licitación de los proyectos estratégicos de infraestructura, porque podrán reducir riesgos y garantizar el retorno de sus inversiones con un buen margen de rentabilidad y hacer bancables los proyectos.
26. Es facultad de la Secretaría de Energía establecer criterios para la delimitación de las centrales eléctricas, las redes de transmisión, las redes de distribución, los centros de carga y el sistema eléctrico nacional, pero también para clasificar las instalaciones eléctricas en las categorías correspondientes. La fragmentación y separación de CFE queda en manos de la Secretaría de Energía con opinión de la CRE.
27. Las obligaciones de cobertura para el suministro eléctrico en las comunidades rurales y zonas urbanas marginadas quedan condicionadas a la existencia de recursos en el Fondo para el Servicio Universal.
28. La ley considera que los negocios eléctricos privados son de interés social y orden público por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra actividad que implique el aprovechamiento de los terrenos seleccionados por el inversionista para montar su negocio.
29. La ley supone que las comunidades, los ejidos, los pueblos indígenas y los pequeños propietarios disponen de la misma información y tienen el mismo poder de negociación que las grandes compañías eléctricas, es decir, que no hay asimetrías técnicas, económicas, sociales y políticas entre ambos, que son iguales, lo cual es un despropósito.
30. La ley judicializa la relación entre empresas eléctricas y las comunidades con la intención de que éstas últimas no puedan emprender ninguna acción legal en contra de los inversionistas.

31. Las compañías eléctricas podrán llevar a cabo, por lo menos una vez y sin que implique sanción alguna, conductas abusivas y discriminatorias en contra de los propietarios titulares de terrenos. La ley establece que si la compañía actúa de manera abusiva y discriminatoria más de una vez existe la posibilidad, pero sólo la posibilidad, de que le sean revocados los permisos o autorizaciones otorgados para la realización de las actividades, la ley no asegura que autoridad revocará los permisos. La ley permite el abuso y la discriminación.
32. El capítulo VIII de la Ley de la Industria Eléctrica refleja: i) la presunción de que las comunidades se opondrán a toda obra de infraestructura y buscarán chantajear a los inversionistas; ii) la idea de que las comunidades y pueblos son el enemigo a vencer; iii) la voluntad de proteger a los inversionistas ante la amenaza de las comunidades; iv) la determinación de imponer una negociación y llegar a la celebración de un acuerdo del cual las comunidades no puedan zafarse por más desventajoso que resulte para ellas; v) la suposición de que las comunidades buscarán no cumplir los contratos ya firmados con la finalidad de abrir nuevamente la negociación para obtener más ventajas; vi) el respeto de los derechos de las comunidades siempre y cuando estas no frenen o paren las inversiones.
33. La ley no prevé la realización de audiencias públicas para que las comunidades no indígenas estén informadas y se manifiesten respecto a los proyectos de infraestructura que se pretende desarrollar y que impactarán, positiva o negativamente, su vida productiva y social, el ambiente y la naturaleza.
34. La ley mandata al Gobierno federal a promover y sólo a promover la electrificación de las comunidades rurales y zonas urbanas marginales. El Gobierno federal no tiene la obligación de realizar dicha electrificación. Para promover dicha electrificación la Secretaría podrá, pero no está obligada, a coordinarse con las entidades federativas y los municipios.
35. El suministro eléctrico a zonas rurales y zonas urbanas marginadas queda condicionado a lo que determine la Secretaría de Energía y a la existencia de recursos en el Fondo de Servicio Universal Eléctrico. La ley prevé la posibilidad de que el Gobierno federal ponga en marcha programas de apoyos focalizados que tengan como objeto coadyuvar con el suministro eléctrico adecuado, oportuno y a precios asequibles en zonas rurales y zonas urbanas marginadas, sin embargo no es una obligación y en caso de que establezca dicho programa no hay obligación

de garantizar un servicio con tales características (adecuado, oportuno y a precios asequibles) pues el mandato consiste simplemente en coadyuvar a dicho suministro

36. El Gobierno tomará en cuenta, pero no necesariamente protegerá los intereses y garantizará los derechos de las comunidades y pueblos indígenas.
37. La ley establece que los proyectos de infraestructura eléctrica atenderán los principios de sostenibilidad, pero no especifica cuáles son dichos principios.
38. La ley pone a la empresa pública en una situación difícil. Sus ingresos dependen de las tarifas que autorice la CRE y éstas incluyen un retorno de capital determinado por esa autoridad regulatoria. Si Hacienda exige retornos por arriba de los que la CRE está dispuesta a autorizar, la empresa no podrá cumplir la meta que le fija la Secretaría de Hacienda y por lo tanto quedará en estado de indefensión y a expensa de ser objeto de intervención decretada por la Secretaría de Energía.
39. A las empresas públicas se les aplica el principio de máxima publicidad en la información sobre: i) actividades empresariales, económicas, financieras e industriales; ii) adquisición de bienes y servicios, y los contratos que resulten y iii) costos, ingresos y márgenes de utilidad previstos en los contratos que hayan celebrado desglosados en detalle. Ese principio de máxima publicidad no se aplica a las empresas privadas.

Para Antonio Rojas Nieto la nueva arquitectura institucional combina la más pura ortodoxia neoclásica con el autoritarismo mexicano más tradicional. Los diseñadores de la reforma

*“...fincaron el éxito del nuevo modelo de industria eléctrica en la autoridad del Ejecutivo Federal y de una Secretaría de Energía muy pero muy fortalecida. Para bien y para mal la tentación autoritaria siempre está presente. Y con la coartada de la necesaria supervisión, la Ley de la Industria Eléctrica no ha logrado trascender esa tentación autoritaria”.*<sup>195</sup>

---

<sup>195</sup>Antonio Rojas Nieto, “Mercado eléctrico en México: la tercera”, La Jornada 08.06.2014 (<http://www.jornada.unam.mx/2014/06/08/opinion/024a1eco>)

En efecto, el Ejecutivo federal podrá pasar por alto las tarifas del servicio básico establecidas por la CRE y fijarlas discrecionalmente. La Secretaría de Energía puede hacer prácticamente lo que quiera con las empresas públicas: fraccionarlas, privatizarlas, ponerlas bajo tutela, requisarlas; también puede obligarlas a realizar proyectos incosteables o de baja rentabilidad, a ceder las operaciones a empresas privadas, a pactar asociaciones con empresas privadas, y a contratar los proyectos con empresas privadas.

Libertad económica para las empresas privadas, autoritarismo y esclavitud para las empresas públicas.

## CAPÍTULO 6



# LAS EMPRESAS DEL ESTADO

Pemex y CFE dejan de ser organismos públicos descentralizados sujetos a la ley de entidades paraestatales, para transformarse en empresas productivas del Estado conforme a lo establecido por la reforma constitucional. Para cada empresa se aprobó una ley específica,<sup>196</sup> cuyas principales disposiciones se comentan en los párrafos que siguen.

## 6.1. PEMEX

La ley de Petróleos Mexicanos determina el régimen jurídico de la empresa, su finalidad y objeto, la organización, el gobierno corporativo, así como la vigilancia y la auditoría.

### 6.1.1. Régimen jurídico

Petróleos Mexicanos se transforma en empresa productiva del Estado, de propiedad exclusiva del Gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y goza de autonomía técnica, operativa y de gestión. Está sujeta al derecho mercantil y civil de manera supletoria.

---

<sup>196</sup>Ley de Petróleos Mexicanos y Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

### 6.1.2 Finalidad

Los fines que persigue Pemex son los siguientes:<sup>197</sup>

- desarrollar actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales,
- generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano,
- actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental,
- procurar el mejoramiento de la productividad,
- maximizar la renta petrolera del Estado, y
- contribuir al desarrollo nacional.

### 6.1.3. Objeto obligado

Pemex tiene por objeto llevar a cabo la

- exploración
- extracción
- recolección
- venta y comercialización de hidrocarburos

En otras palabras, el objeto legal de Pemex es buscar y extraer hidrocarburos. La industrialización de los hidrocarburos y la comercialización de petrolíferos no es parte de su objeto obligado.

### 6.1.4. Objeto facultativo

Pemex podrá, pero no es obligatorio, llevar a cabo las actividades siguientes:

- Refinación, transformación, procesamiento transporte, almacenamiento, distribución, venta, exportación e importación de hidrocarburos y sus derivados, así como la prestación de servicios relacionados con dichas actividades.
- Actividades industriales y comerciales de la petroquímica.
- Desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas, geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros y todas aquellas relacionadas con la exploración, extracción y demás actividades que forman parte de su objeto, a precios de mercado.
- La investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía distintas a las derivadas de los hidrocarburos que le permitan cumplir con su objeto.

---

<sup>197</sup>Artículo 4 de la Ley de Petróleos Mexicanos.

- Generación y comercialización de energía eléctrica.
- Investigación y desarrollo tecnológicos requeridos en las industrias petrolera, petroquímica y química, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de la investigación, así como la formación de recursos humanos altamente especializados.
- La comercialización de productos de fabricación propia a través de redes de comercialización, así como la prestación de servicios vinculados a su consumo o utilización.
- La adquisición, tenencia o participación en la composición accionaria de sociedades con objeto similar, análogo o compatible con su propio objeto.

Todas esas actividades son opcionales, no son obligatorias.

#### **6.1.5. Ámbito de acción**

Pemex podrá llevar a cabo las actividades obligatorias o facultativas en el país, en su zona económica exclusiva, o en el extranjero.

#### **6.1.6. Subsidiarias, filiales y alianzas**

Pemex podrá realizar actividades, operaciones o servicios por sí mismo, con apoyo de sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, o mediante la celebración de contratos, convenios, alianzas o asociaciones, con personas físicas o morales, públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

#### **6.1.7. Registro de beneficios esperados**

Las personas con las que Pemex celebre actos o contratos podrán reportar el interés económico que, en su caso, les represente el acto o contrato (*booking*).<sup>198/</sup> Pemex podrá reportar para efectos contables y financieros las asignaciones y contratos que le otorgue el Gobierno federal, así como sus beneficios esperados, siempre y cuando se afirme en la propia asignación o contrato que los hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo son propiedad de la Nación.

#### **6.1.8. Gobierno corporativo**

Pemex está dirigida y administrada por un Consejo de Administración y un Director General.

---

<sup>198</sup>Artículo 8 LPM

### ***Consejo de Administración***

El Consejo determina la organización y estructura de la empresa. Define las políticas, lineamientos y visión estratégica de Pemex, sus empresas productivas subsidiarias y sus empresas filiales. Aprueba el Plan de Negocios. Aprueba las directrices, prioridades y políticas generales relacionadas con las inversiones las alianzas estratégicas, las asociaciones y contrataciones. Fija y ajusta los precios de los bienes y servicios. El Consejo está integrado por diez consejeros: los titulares de las Secretarías de Energía y Hacienda; tres consejeros del Gobierno federal designados por el Ejecutivo federal y cinco consejeros independientes, designados por el Ejecutivo federal y ratificados por el Senado de la República, de tiempo parcial y sin carácter de servidores públicos. El Consejo contará con los comités que al efecto establezca, pero al menos contará con cuatro: auditoría; recursos humanos y remuneraciones; estrategia e inversiones y; adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios.

### ***Director General***

El Director General es responsable de la gestión, operación, funcionamiento y ejecución de los objetivos de Petróleos Mexicanos, sujetándose a las estrategias, políticas y lineamientos aprobados por el Consejo. Es nombrado por el Ejecutivo federal.

#### **6.1.9. Vigilancia y auditoría**

La vigilancia y auditoría de Pemex, empresas subsidiarias y filiales se realiza por el Comité de Auditoría, la Auditoría Interna, y el Auditor Externo. Adicionalmente, la Auditoría Superior de la Federación será competente para fiscalizar a Pemex y a sus empresas productivas subsidiarias (la ley no menciona a las filiales)

## **6.2. COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD**

La ley de la Comisión Federal de Electricidad determina el régimen jurídico de la empresa, su finalidad y objeto, la organización, el gobierno corporativo, así como la vigilancia y la auditoría.

### **6.2.1. Régimen jurídico**

La CFE es una empresa productiva del Estado, de propiedad exclusiva del Gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la presente Ley. El derecho mercantil y el civil serán supletorios.

### 6.2.2. Finalidad

CFE tiene como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado mexicano como su propietario. En la ejecución de su objeto CFE deberá actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad, y responsabilidad social y ambiental, procurando el mejoramiento de la productividad con sustentabilidad para minimizar los costos de la industria eléctrica en beneficio de la población y contribuir con ello al desarrollo nacional.

CFE debe garantizar: el acceso abierto a la RNT y a las RGD, la operación eficiente del sector eléctrico y la competencia.

Desde nuestra perspectiva, resulta excesivo que la ley obligue a la CFE garantizar tanto la operación eficiente el sector eléctrico como la competencia en dicho sector, porque CFE es un participante más entre otros muchos y porque no se le dan los medios para conseguir ese resultado.

### 6.2.3. Objeto

CFE tiene por objeto prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado mexicano. El mandato de la CFE es entonces actuar como una empresa de transporte.

### 6.2.4. Actividades permitidas

Dentro de su objeto público, CFE podrá, pero no es obligatorio llevar a cabo las actividades siguientes:<sup>199</sup>

- La generación y comercialización de energía eléctrica y productos asociados, así como la importación y exportación. Dichas actividades deben realizarse bajo la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía. Además, la generación debe estar dividida en unidades.
- La importación, exportación, transporte, almacenamiento, compra y venta de gas natural, carbón y cualquier otro combustible.

---

<sup>199</sup>Artículo 5 LCFE.

- El desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas y geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros, así como todas aquellas relacionadas con la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica y demás actividades que forman parte de su objeto (transmisión y distribución).
- La investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía que le permitan cumplir con su objeto.
- La investigación y desarrollo tecnológicos, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de la investigación, así como la formación de recursos humanos altamente especializados.
- El aprovechamiento y administración de inmuebles, de la propiedad industrial y de la tecnología de que disponga y que le permita la prestación o provisión de cualquier servicio adicional (construcción, arrendamiento, mantenimiento y telecomunicaciones...).
- La adquisición, tenencia o participación en la composición accionaria de sociedades con objeto similar, análogo o compatible con su propio objeto, y
- Las demás actividades necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto.

#### **6.2.5. Subsidiarias, filiales, asociaciones, alianzas, contratos**

CFE podrá realizar las actividades, operaciones o servicios necesarios para el cumplimiento de su objeto por sí misma, con apoyo de sus empresas subsidiarias y empresas filiales o mediante la celebración de contratos, convenios, alianzas o asociaciones o cualquier acto jurídico, con personas físicas o morales de los sectores público, privado o social, nacional o internacional.

#### **6.2.6. Actos y convenios**

CFE podrá celebrar con el Gobierno federal y con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios, contratos, suscribir títulos de crédito y otorgar todo tipo de garantías. Estará facultada para realizar las operaciones relacionadas directa o indirectamente con su objeto. Se podrán incluir cualquiera de los términos permitidos por la legislación mercantil y común.

#### **6.2.7. Contratos**

CFE y sus empresas subsidiarias podrán celebrar contratos con particulares bajo esquemas que les generen una mayor productividad y rentabilidad, incluyendo modalidades que les permitan asociarse y/o compartir costos, gastos, inversiones,

riesgos y demás aspectos de las actividades de los que sea titular, conforme a las disposiciones emitidas por sus Consejos de Administración.<sup>200</sup>

### **6.2.8. Organización**

CFE se organizará y adoptará la estructura corporativa que mejor convenga para la realización de su objeto, conforme lo determine su Consejo de Administración. La organización y estructura deberán atender a:

- la optimización de los recursos humanos, financieros y materiales;
- la simplificación de procesos;
- el funcionamiento eficiente de la industria eléctrica;
- la eficiencia y la transparencia, y
- la adopción de las mejores prácticas corporativas y empresariales a nivel nacional e internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión.

Para salvaguardar el acceso abierto, la operación eficiente y la competencia en la industria eléctrica, CFE realizará las actividades de

- generación, transmisión, distribución, comercialización,
- suministro básico, suministro calificado, suministro de último recurso,
- la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica, y
- las actividades auxiliares y conexas de la misma,

Dichas actividades se realizarán de manera estrictamente independiente entre ellas. Para ello se establecerá la separación contable, funcional y estructural que se requiera entre sus divisiones, regiones, empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica, la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía, la normatividad en materia de competencia económica y la regulación que para el efecto establezca la CRE. Las centrales eléctricas a cargo de la CFE se agruparán en unidades que actuarán de manera independiente.

### **6.2.9. Gobierno corporativo**

CFE será dirigida y administrada por un Consejo de Administración, y un Director General. El primero será responsable de definir las políticas, lineamientos y visión estratégica. El Consejo

---

<sup>200</sup>Artículo 8 LCFE.

- establece las directrices, prioridades y políticas generales relativas a la producción, productividad, comercialización, desarrollo tecnológico, investigación, administración general, seguridad, salud y protección ambiental, finanzas, presupuesto;
- aprueba el Plan de Negocios;
- aprueba las directrices, prioridades y políticas de inversión, de alianzas estratégicas y asociaciones, de contraprestaciones, recursos humanos.

#### **6.2.10. Consejo de Administración**

El Consejo de Administración estará integrado por diez consejeros:

- el titular de la Secretaría de Energía,
- el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
- tres consejeros del Gobierno federal designados por el Ejecutivo federal,
- cuatro Consejeros Independientes designados por el Ejecutivo federal y ratificados por el Senado de la República, quienes ejercerán sus funciones de tiempo parcial y no tendrán el carácter de servidores públicos, así como
- un consejero designado por los trabajadores (recuérdese que en Pemex ya no hay un representante de los trabajadores).

El Consejo contará con los comités que al efecto establezca, pero por lo menos los siguientes cuatro: auditoría; recursos humanos y remuneraciones; estrategia e inversiones, y adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios.

#### **6.2.11. Director General**

El Director tendrá a su cargo la gestión, operación, funcionamiento y ejecución de los objetivos de la CFE, sujetándose a las estrategias, políticas y lineamientos aprobados por el Consejo de Administración.

#### **6.2.12. Vigilancia y auditoría**

La vigilancia y auditoría se realizará por el comité de auditoría, la auditoría interna, y el auditor externo. La auditoría interna dependerá del Consejo de Administración. La Auditoría Superior de la Federación será competente para fiscalizar a la CFE y a sus empresas productivas subsidiarias, en términos de las disposiciones constitucionales y legales respectivas.

#### **6.2.13. Plan de Negocios**

Tendrá un horizonte de cinco años y contendrá al menos: i) los objetivos, líneas y oportunidades de negocio de la empresa; ii) las principales estrategias comerciales, financieras y de inversiones, los proyectos de gran magnitud y de mejora tecnológica,

así como las adquisiciones prioritarias; iii) un diagnóstico de su situación operativa y financiera, así como los resultados e indicadores de desempeño, y iv) los principales escenarios de riesgos estratégicos y comerciales de la empresa.

#### **6.2.14. Subsidiarias y filiales** <sup>201</sup>

CFE podrá contar con empresas productivas subsidiarias y empresas filiales. CFE actuará a través de empresas productivas subsidiarias para realizar las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica, las cuales podrán; i) celebrar contratos con sus empresas filiales o con particulares para llevar a cabo, entre otros, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar los servicios (al sector privado), y ii) realizar las actividades en asociación o alianza con terceros, mediante la creación o participación en empresas filiales, la participación minoritaria en otras sociedades, o las demás formas de asociación que no sean contrarias a la Ley.

CFE podrá realizar las demás actividades (generación, comercialización...) directamente, a través de empresas filiales, empresas en las que participe de manera minoritaria, directa o indirectamente, o mediante cualquier figura de asociación o alianza.

Las subsidiarias y las filiales de la CFE operarán en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía, por lo que su participación en los mercados será de manera independiente.

Las subsidiarias

- serán empresas productivas del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio,
- tendrán libertad para organizarse y funcionar,
- operarán conforme al régimen especial previsto en la ley para la CFE en materia de presupuesto; deuda; adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; responsabilidades administrativas; remuneraciones; bienes y dividendo estatal.

Las filiales:

- serán aquellas en las que CFE participe, directa o indirectamente, en más del cincuenta por ciento de su capital social;

---

<sup>201</sup> Artículo 57 LCFE.

- no serán entidades paraestatales y tendrán la naturaleza jurídica y se organizarán conforme al derecho privado del lugar de su constitución o creación, en México o en el extranjero.

La creación, fusión o escisión de empresas productivas subsidiarias, así como de empresas filiales en las que la CFE participe se sujetará a los términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía.

### ***Compromiso con el modelo de competencia***

La estructura corporativa, las políticas y acciones de la CFE deberán asegurar que sus subsidiarias y filiales fomenten el acceso abierto, la operación eficiente y la competencia en los sectores en los que participe, para lo cual éstas, entre otras acciones, deberán:

- Ofrecer energía eléctrica y productos asociados de las centrales eléctricas que representen en el mercado eléctrico mayorista en condiciones de competencia y sin restricción.
- Otorgar el acceso abierto a la RNT y las RGD sin discriminar indebidamente.
- Operar con la máxima eficiencia posible.
- Reportar sus resultados de forma fehaciente.
- Respetar el mandato y objeto de la CFE.
- Sujetar sus operaciones a las restricciones societarias de participación de capital e intervención en las decisiones administrativas y operativas de dichas empresas que establecen la Ley de la CFE, la Ley de Hidrocarburos y las demás disposiciones jurídicas aplicables.
- Privilegiar procesos competitivos para la adquisición de los insumos y servicios necesarios para su operación.

La fusión, creación, liquidación o escisión de empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, así como la transferencia de activos se hará teniendo como principal objetivo la creación de valor económico para la Nación.

### ***Consejos de Administración de subsidiarias***

Los consejos de administración de las empresas productivas subsidiarias deberán integrarse por no menos de cinco ni más de siete miembros, cuidando que exista mayoría de miembros que representen al Gobierno federal y que se prevea la participación de consejeros independientes. Asimismo, deberá preverse, al menos, la existencia de un Comité de Auditoría y de Auditoría Interna. La Secretarías de Energía y la Hacienda podrán contar con consejeros en los consejos de administración de las subsidiarias, previa aprobación del Consejo de Administración de CFE. En las

empresas filiales de participación directa, la Secretaría de Energía podrá designar a uno de los consejeros del consejo de administración.

### *Alineación de actividades*

Las subsidiarias y las filiales deberán alinear sus actividades al Plan de Negocios de la CFE, conducirán sus operaciones con base en la planeación y visión estratégica y mejores prácticas de gobierno corporativo que al efecto apruebe el Consejo de Administración de la CFE

### *Activos de generación*

La transferencia de centrales eléctricas entre empresas filiales de la CFE, o la fusión entre empresas filiales que controlen centrales eléctricas, requiere la autorización de la Comisión Federal de Competencia Económica, que analizará cada caso como si se tratara de empresas que no pertenecen al mismo grupo de interés económico.<sup>202</sup>

### **6.2.15. Remuneraciones**

CFE y sus empresas subsidiarias contarán con un régimen de remuneraciones especial, distinto del previsto en el artículo 127 constitucional. El presupuesto anual de servicios personales estará limitado a lo que decida el Congreso en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La creación de puestos, modificaciones a la estructura organizacional y las plantillas de personal, transferencia de plazas y contratación o nombramiento del personal de la CFE y sus empresas productivas subsidiarias sólo atenderá a la mejor eficiencia operativa de las empresas.

### **6.2.16. Adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras**

Las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras de cualquier naturaleza que realicen la CFE y sus empresas subsidiarias se sujetarán a un régimen especial, definido en la Ley de la CFE. No les serán aplicables la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público ni la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. El Consejo de Administración de la CFE emitirá las disposiciones administrativas de contratación

---

<sup>202</sup>Artículo 73 LCFE.

### **6.2.17. Dividendo estatal**

CFE y sus empresas subsidiarias entregarán anualmente al Gobierno federal un dividendo estatal, cuyo monto será propuesto por la SHCP para aprobación del Congreso en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda. El remanente del monto que no se entregue como dividendo estatal será reinvertido conforme a las decisiones que adopte el Consejo de Administración.

### **6.2.18. Presupuesto**

CFE y sus empresas productivas subsidiarias cuentan con autonomía presupuestaria, y se sujetarán sólo al balance financiero y al techo de gasto de servicios personales que, a propuesta de la SHCP apruebe el Congreso de la Unión. La SHCP le suministrará a la CFE la estimación preliminar de las variables macroeconómicas para el siguiente ejercicio fiscal. El Director General de la CFE enviará a la Secretaría de Hacienda el proyecto de presupuesto consolidado aprobado por el Consejo de Administración

En caso de que Hacienda considere que debe ajustarse la meta de balance financiero con y sin inversión física o el techo global de erogaciones para servicios personales, integrará su propuesta y los ajustes correspondientes en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, comunicándolo a la CFE. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, autorizará la meta de balance financiero y el techo de servicios personales de la CFE y sus empresas productivas subsidiarias. Así, Hacienda determinará la meta de balance financiero con y sin inversión física o el techo global de erogaciones para servicios personales

CFE y sus empresas subsidiarias ejercerán sus respectivos presupuestos sin requerir autorización de la SHCP. No les serán aplicables las disposiciones de austeridad contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación ni aquéllas que, en su caso, se emitan para la Administración Pública Federal. Sin embargo, deberán implementar programas propios de austeridad en el gasto y uso de recursos.

CFE utilizará sus ingresos propios excedentes para incrementar su gasto de inversión física o para cubrir sus pasivos laborales de corto y largo plazo en materia de pensiones y salud.

Sólo con la autorización de la Secretaría de Hacienda podrán realizarse adecuaciones que impliquen deterioro a la meta anual de balance financiero o incrementos al presupuesto regularizable de servicios personales.

CFE y sus empresas subsidiarias podrán realizar proyectos de infraestructura productiva de largo plazo en términos de los artículos 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 18, párrafo tercero, de la Ley General de Deuda Pública, es decir, podrá seguir utilizando el esquema proyectos de inversión diferidos en el registro del gasto (Pidiregas).<sup>203</sup>

### **6.2.19. Deuda**

CFE enviará anualmente a la SHCP, previa aprobación de su Consejo de Administración, su propuesta global de financiamiento, incluyendo la que corresponda a sus empresas productivas subsidiarias, a efecto de que se incorpore en un apartado específico de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación que el Ejecutivo Federal someta al Congreso de la Unión, conforme al artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública.

CFE podrá realizar, sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado interno y externo de dinero y capitales y contratar los financiamientos que requiera para sí y sus empresas productivas subsidiarias. Las obligaciones constitutivas de deuda pública por ningún motivo y en ningún caso otorgarán o concederán a sus tenedores derechos sobre la propiedad, control o patrimonio de la CFE o sus empresas productivas subsidiarias. Las obligaciones constitutivas de deuda pública de la CFE y sus empresas subsidiarias no constituyen obligaciones garantizadas por el Estado mexicano.

CFE se coordinará con la Secretaría de Hacienda en sus operaciones de financiamiento, cuidando que no se incremente el costo de financiamiento del resto del sector público, o se reduzcan las fuentes de financiamiento del mismo. Para realizar operaciones de financiamiento adicionales o que modifiquen las acordadas, la Comisión Federal de Electricidad dará aviso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con al menos quince días hábiles de anticipación, respecto de cada operación que pretenda realizar la propia empresa o sus empresas productivas subsidiarias.

---

<sup>203</sup>Tratándose de obligaciones derivadas de financiamientos de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, referidos a actividades prioritarias y mediante los cuales las entidades adquieran bienes o servicios bajo cualquier modalidad, cuya fuente de pago sea el suficiente flujo de recursos que el mismo proyecto genere, y en los que se cuente con la previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos del artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, sólo se considerará, para efectos de la presente Ley, como pasivo directo, a los montos de financiamiento a pagar durante el ejercicio anual corriente y el ejercicio siguiente y el resto del financiamiento se considerará como pasivo contingente hasta el pago total del mismo.

### **6.2.20. Transparencia y rendición de cuentas**

CFE y sus empresas subsidiarias se sujetarán a las leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información, de fiscalización y rendición de cuentas y combate a la corrupción, para prevenir, identificar, investigar y sancionar los actos u omisiones que las contravengan.

### **6.2.21. Controversias**

CFE y sus empresas subsidiarias podrán pactar medios alternativos de solución de controversias, cláusulas o compromisos arbitrales, en términos de la legislación mercantil aplicable y los tratados internacionales de los que México sea parte. Tratándose de actos jurídicos o contratos que surtan sus efectos o se ejecuten fuera del territorio nacional se podrá convenir la aplicación del derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto.

### **6.2.22. Comisario**

La evaluación anual que como propietario de la CFE se realice sobre el desempeño de la empresa y el de su Consejo de Administración, incluyendo sus comités, estará a cargo de un Comisario que será un experto independiente.

### **6.2.23. Utilidades**

Las utilidades que obtengan la CFE y sus empresas subsidiarias tienen como fin incrementar los ingresos de la Nación para destinarlos al financiamiento del gasto público, por lo que dichas utilidades no se repartirán entre sus trabajadores.

# CONCLUSIÓN



## **RIESGOS DE LA REFORMA**

La línea argumental de la reforma es muy débil. El diagnóstico oficial se caracteriza por su escasa profundidad. Contiene imprecisiones, vacíos y sesgos. Se orienta a concluir que el problema fundamental es la exclusividad del Estado. Presenta a Pemex y CFE como incapaces para resolver problemas y enfrentar retos. No analiza la responsabilidad del Gobierno federal en la conducción del sector energético. No hace un balance de las acciones y resultados que aportaron reformas anteriores. Se concentra en la oferta y omite la demanda. No analiza el gran problema energético del país que es el consumo de combustibles en el transporte. Tampoco hace hincapié en el uso ineficiente que caracteriza a todo el sistema energético. Analiza someramente la experiencia internacional en materia de mercados eléctricos pero omiten sus fracasos. No se plantean soluciones distintas a la liberalización generalizada del sector energético.

El diagnóstico omite señalar que no es necesario cambiar la organización de la industria eléctrica para reemplazar diésel y combustóleo en la generación de electricidad y que sólo bastaría con cambiar de energético. Tampoco señala que el consumo de diésel es muy pequeño y que el proceso de reemplazo de combustóleo está en marcha desde 2000 y que continuará con o sin reforma (véase el cuadro 7.1). El diagnóstico está orientado a dar una solución ideológica a problemas técnicos.

Cuadro 7.1.

**Generación de electricidad por fuente**  
(Porcentaje)

	2000	2012	2027 Escenario tendencial antes de la reforma
FOSIL	75.5	81.9	83.3
Gas natural	17.1	50.0	71.5
Combustóleo	47.9	18.1	2.0
Carbón	9.6	12.9	9.5
Diesel	0.9	0.9	0.3
NO FOSIL	24.5	18.1	16.7
Hidráulica	17.2	12.0	9.4
Uranio	4.3	3.3	2.7
Geotermia	3.1	2.2	1.9
Eólica	Ns	0.5	2.7
Solar	Ns	Ns	Ns
TOTAL (TWh)	193	262	446

Sener, Prospectivas del Sector Eléctrico 2013-2027, México DF. 2013.

La reforma estableció un nuevo paradigma: reemplazó el modelo nacionalista y estatista por un modelo basado en el protagonismo de la iniciativa privada, la inversión extranjera y los mecanismos de mercado; cambió el monopolio público verticalmente integrado por una industria desintegrada y mercados abiertos a la competencia; sustituyó la planeación centralizada de mínimo costo por una combinación de planeación indicativa y planeación normativa.<sup>204</sup> Se reemplazó el servicio público de energía eléctrica<sup>205</sup> por un “servicio universal” pequeño y escualido.<sup>206</sup> Se sustituyó a la empresa pública por la empresa privada. Se reemplazó el Estado benefactor por el Estado facilitador del accionar privado. Se desdibujó la intervención directa del Estado para enaltecer a las fuerzas del mercado.

La reforma es una estrategia desesperada para impulsar el crecimiento económico que no ha sido muy dinámico en los últimos años (el crecimiento del PIB alcanzó un raquíctico 2.1%, en promedio anual, entre 2000 y 2013). Con una economía altamente dependiente de los EU, un TLCAN agotado y numerosos tratados comerciales

<sup>204</sup>La planeación normativa sólo aplica a las líneas de transmisión y distribución de electricidad

<sup>205</sup>Desde la generación hasta el suministro a los usuarios finales.

<sup>206</sup>Suministro a pobres en zonas rurales y urbano marginales.

sin resultados contundentes, no se vio otra opción que apostarle al extractivismo, a los hidrocarburos y a la inversión extranjera para generar un boom económico aprovechando los altos precios del petróleo. Es una estrategia de alto riesgo porque los precios del petróleo son muy volátiles. Las señales del mercado indican que los precios ya entraron en una fase descendente, pero el gobierno de Peña Nieto ni oye ni escucha.

La reforma pone a México a competir contra otros países para atraer capital en exploración y extracción de hidrocarburos, lo cual no deja de ser paradójico porque la renta petrolera que genera Pemex (véase el cuadro 7.2) alcanza ampliamente para cubrir las necesidades en el escenario “óptimo” establecido por el Gobierno federal (60 mil mdd), bajo el supuesto de que los precios se mantendrán altos.

Como el nuevo modelo reposa en cuantiosas inversiones y el éxito se mide en

Cuadro 7.2						
<b>Renta económica asociada a la producción de petróleo y gas natural</b>						
(millones de dólares)						
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
30,192	25,931	25,902	34,091	45,929	67,591	79,023
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
82,524	105,444	54,059	68,762	89,550	86,009	nd
Fuente: elaboración con datos del Banco Mundial, <a href="http://data.worldbank.org/country/mexico">http://data.worldbank.org/country/mexico</a>						

términos de ingreso de inversión extranjera, aumenta la posibilidad de que se otorguen atractivas condiciones fiscales, especialmente si el precio declina y peor si se desploma. El efecto “venta de garaje” no es descartable.

La reforma busca la modernización del sector petrolero adoptando las prácticas de la industria petrolera internacional, las cuales son ampliamente tributarias de la correlación de fuerzas entre propietarios de los yacimientos y productores, entre países productores y países consumidores, entre industriales y especuladores financieros.

La reforma altera las prioridades y los objetivos de la política energética. Se privilegia la expansión de la oferta de combustibles fósiles y se avanza poco en el sentido de las fuentes renovables de energía y de mayor eficiencia y racionalidad en el consumo. Se

elevan a un rango superior los objetivos económicos y pierden fuerza los objetivos sociales y ambientales. El vigoroso impulso a la búsqueda y extracción de petróleo y gas natural, así como al consumo de éste último, choca frontalmente con el desarrollo sostenible y el anhelado liderazgo de México en la lucha contra el cambio climático y el calentamiento global. La reforma no ataca uno de los problemas centrales del sector energético: la velocidad con que crece el consumo de energía en el transporte y el enorme peso que ya tiene (alrededor del 50%).

La reforma le apuesta a la productividad, innovación, tecnología y valor agregado que puedan aportar las empresas petroleras internacionales. El esfuerzo para desarrollar internamente esas capacidades es escaso.

La reforma acelera la integración energética con los países vecinos de América del Norte. Con las fronteras y los mercados abiertos habrá libre tránsito de hidrocarburos y sus derivados. En esas circunstancias los precios y las regulaciones no podrán ser durablemente distintos. El margen de maniobra del gobierno mexicano para establecer políticas públicas será cada vez más estrecho.

La reforma establece un nuevo pacto social alrededor de la creación y apropiación de la renta petrolera. La reforma plantea compartir la renta para hacerla crecer y tener más que repartir. El supuesto es que las compañías aumentarán la producción, bajarán los costos, pedirán poco por sus servicios y pagarán puntualmente los impuestos. Ese razonamiento no carece de fundamento, pero implica, primero, acelerar el agotamiento del petróleo y el gas natural (lo cual es incompatible con cuidar el ambiente); segundo, encontrar y producir hidrocarburos a costos marginales decrecientes (lo cual es incompatible con la madurez geológica de la mayoría de las cuencas); cuarto, transferir las ganancias de eficiencia y productividad al Estado (lo cual es incompatible con la rentabilidad que esperan las compañías); quinto, fijar una carga tributaria pequeña para incentivar la producción (lo cual es incompatible con recuperar la totalidad de la renta petrolera para el Estado) y; sexto, asegurar que las petroleras pagaran completa y puntualmente los impuestos (lo cual es incompatible con la evasión y elusión fiscal, dos males seculares en el país).

El gobierno asegura que no habrá reparto y que toda la renta petrolera será acaparada por el Estado. Añade que a las compañías sólo se les pagará los costos económicos de encontrar y extraer los hidrocarburos. En esas circunstancias las ganancias normales y extraordinarias estarán incluidas en los costos reconocidos fiscalmente y tenderán

a ser muy superiores a los costos actuales de Pemex. Reconocerles a las compañías costos de exploración, desarrollo y producción, de entre 40 y 80 dólares el barril cuando Pemex observa un costo promedio de 20 dólares será sin duda una fuente de desencanto, indignación y conflicto.

La reforma no favorece la distribución del ingreso: por un lado, deja entero el problema del uso del ingreso petrolero para llenar los huecos que dejan la evasión y la elusión fiscal, que tanto beneficia a empresarios, inversionistas y personas adineradas. Por otro lado, la renta petrolera que el Estado logre recuperar de cada barril producido tenderá a decrecer en la medida que la producción de Pemex (barata) sea remplazada por la producción privada (costosa). En esas condiciones habrá menos renta por barril para distribuir a través del gasto público.

La reforma centraliza las acciones protectoras del ambiente para no molestar a las compañías. El nuevo impuesto que creó la reforma para repartir la recaudación entre estados y municipios productores (alrededor de 200 mdd en su primer año de aplicación), conlleva la obligación de no establecer ni mantener gravámenes locales o municipales en materia de protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico y la protección y control al ambiente, que incidan en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, ni sobre las prestaciones o contraprestaciones que se deriven de las asignaciones o contratos petroleros.

La reforma alentarán la importación de gas y petrolíferos. Por una parte, el sistema de refinación mexicano se integrará al sistema de los EU el cual acusa un exceso de capacidad, de ahí la escasa probabilidad de que se construyan nuevas instalaciones en México. La racionalización del parque de refinación regional podría incluso llevar al cierre de algunas refinerías mexicanas. Por otra parte, en un mercado abierto, el gas va a donde encuentre comparador y se vende al costo de oportunidad del productor. El gas que se produce en México no necesariamente se consumirá en México, ni necesariamente será barato. Los privados moverán el gas hacia donde les resulte más rentable.

La reforma supone que las comunidades, ejidos, pueblos indígenas y pequeños propietarios tienen el mismo poder de negociación que las compañías petroleras, lo cual es un despropósito. También supone, erradamente, que los contratos de uso de la tierra serán equitativos.

La reforma busca la reducción de las tarifas eléctricas mediante la creación de un mercado eléctrico, sin embargo, distintas experiencias internacionales demuestran que la posibilidad de generar competencia en electricidad es muy restringida, y que la disminución de precios depende más de la combinación acertada de tecnología y fuentes de energía, y menos de la organización industria que se adopte.

¿Cuáles son los peligros del nuevo modelo institucional del sector energético? Los riesgos están asociados con la seguridad energética y la seguridad nacional, pues dicho modelo tiene un vasto potencial para que los combustibles y la electricidad se transformen en bienes caros y escasos, la contaminación aumente, la gobernabilidad se debilite por aumento de la conflictividad social y emerjan actores poderosos capaces de poner en jaque al Estado.

Con respecto a los objetivos esenciales de la política energética ¿qué podemos esperar del nuevo modelo? Que la reforma contribuya poco o nada al desarrollo sostenible. Que se frene la penetración de las fuentes renovables de energía y se alargue el periodo de remplazo de los combustibles fósiles. Que el despilfarro sea mayor que la sobriedad energética. Que se diluya el esfuerzo en la lucha contra el cambio climático y el calentamiento global. Que se privilegie el presente y se sacrifique a las futuras generaciones. Que se agudice la desigualdad en la distribución del ingreso. Que se socialicen las pérdidas y se privaticen las ganancias, como tantas veces ha ocurrido. Que se brinden todo tipo de protecciones a los inversionistas. Que se respeten poco o nada los derechos de las comunidades, ejidatarios, pequeños propietarios y pueblos indígenas. Que la hacienda pública acabe protegiendo y subsidiando a las compañías energéticas privadas.

Con respecto al patrimonio nacional en hidrocarburos ¿qué podemos esperar del nuevo modelo? Que la sociedad no participe ni sea consultada con respecto a las áreas petroleras puestas a disposición de los inversionistas y al modo de explotación. Que los recursos del subsuelo sean administrados en beneficio de intereses privados. Que los contratos sean un mal negocio para México, por otorgar demasiados “incentivos” y ceder demasiada renta. Que el Estado asuma los riesgos y las compañías los beneficios. Que los contratos se otorguen en un clima de corrupción y entreguismo. Que los contratos encubran concesiones prohibidas por la Constitución. Que los contratistas operen sólo en su beneficio; que descremen yacimientos; que contaminen; que engañen, abusen o agredan a las comunidades; que oculten o falsifiquen información; que participen en el tráfico ilegal de hidrocarburos; que operen con

descuido y negligencia y resulten accidentes; que realicen explotación laboral; que engañen sobre los costos para evadir al fisco; que presionen a reguladores y autoridades incluso por la vía diplomática. También podemos esperar que los errores de diseño o aplicación de los contratos deriven en costosos procesos judiciales, como ha ocurrido en Venezuela, Ecuador, Kazakstán y otros países.

Con respecto a la industria del petróleo y el gas natural ¿qué podemos esperar del nuevo modelo? Que acelere el extractivismo. Que se creen oligopolios y el sistema de suministro sea víctima de prácticas de poder de mercado. Que esa industria se desarrolle como un enclave desligado del resto del aparato productivo, que se extranjerice y se vuelva incontrolable. Que las importaciones en lugar de disminuir aumenten. Que se creen desbalances en el suministro de combustibles, con zonas de abundancia y precios bajos, y zonas de escasez y precios altos, especialmente donde priva la pobreza y marginación. Que la industria se utilice para “lavar” dinero, que el crimen organizado amplíe sus operaciones en el sector y que la constante sea el robo y la extorsión a empresas y comunidades. Que el mercado interno sea inundado por productos importados de mala calidad. Que se deterioren las condiciones laborales.

Con respecto a Pemex los riesgos son grandes: que el gobierno no deje ni crecer ni prosperar a la empresa pública. Que se transforme en un participante marginal del mercado. Que sólo invierta en donde no quiere hacerlo el sector privado. Que la empresa continúe sujeta a pesados gravámenes fiscales, a subsidios con cargo a sus finanzas, a obligaciones de balance financiero, a la aprobación externa de estrategias y proyectos, así como a restricciones en el empleo y las remuneración. Que pierda conocimientos, experiencia y personal altamente capacitado. Que se le impida liberarse de pesados lastres (sindicato, pasivos laborales, litigios...) y que se le niegue el saneamiento financiero.

Con respecto a la industria eléctrica ¿qué podemos esperar bajo del nuevo modelo? Que la electricidad se convierta en un artículo de lujo. Que se dificulte el acceso a las familias de escasos recursos. Que la cobertura se estanque. Que el mercado mayorista sea presa de la especulación y los precios sean altos y volátiles. Que haya desabasto por falta de inversión. Que se privatice la infraestructura eléctrica. Que los contratos con empresas privadas sean concesiones disfrazadas. Que los subsidios sigan con cargo a las finanzas de la CFE. Que la red de transmisión sea operada por empresas privadas bajo contratos de servicios operativos. Que el Estado sea desplazado como generador y vendedor de electricidad. Que se extranjerice el parque de generación.

Que las presas se privatizen. Que no se desarrollen las fuentes renovables y no se cumplan las metas establecidas en la ley. Que el CENACE y la CFE se utilicen para anclar los proyectos privados y aumente el endeudamiento público.

Con respecto a CFE, cuyo futuro es más negro que para Pemex, el peligro es que la empresa sea fracturada y disgregada, que la mayor parte de sus actividades operativas sean encargadas al sector privado mediante contratos y con el pasar de los años se convierta en una holding, en una empresa administradora de contratos. Por lo que toca a las agencias de regulación, el riesgo mayor es la captura por parte de intereses particulares. Los reguladores fallan por insuficiencia de recursos materiales y humanos, escasa solvencia técnica, así como por blindajes insuficientes y defectuosos contra presiones políticas e intereses económicos. Y la reforma energética fortaleció muy poco a los reguladores.

En suma, la reforma plantea una transición energética atropellada en razón de los plazos legales que se autoimpuso, pero sobre todo plantea el problema de modelo que ponen en riesgo resultados alcanzados y multiplica los riesgos y las desigualdades. El nuevo modelo institucional del sector energético es incompatible, incapaz o poco favorable para: impulsar el desarrollo endógeno; proteger el medio ambiente local y global; reducir la huella de carbono; retener para la nación la renta petrolera; revalorizar el papel de las empresas públicas; mejorar la distribución del ingreso; acabar con la corrupción; salvaguardar el interés nacional, sacar al país de la pobreza y del subdesarrollo y contribuir a un México equitativo y justo.

## **ANEXO 1**

### LEYES SECUNDARIAS DE LA REFORMA ENERGÉTICA, AGOSTO DE 2014

#### Nuevas Leyes:

1. Ley de Hidrocarburos
2. Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos
3. Ley de Petróleos Mexicanos
4. Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo
5. Ley de la Industria Eléctrica
6. Ley de la Comisión Federal de Electricidad
7. Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética
8. Ley de Energía Geotérmica
9. Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos

#### Leyes Reformadas:

1. Ley de Inversión Extranjera
2. Ley Minera
3. Ley de Asociaciones Público Privadas
4. Ley Federal de Derechos
5. Ley de Coordinación Fiscal
6. Ley de Aguas Nacionales
7. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
8. Ley General de Deuda Pública
9. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
10. Ley Federal de las Entidades Paraestatales
11. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
12. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

## ANEXO 2

### LA ENERGÍA EN EL PACTO POR MÉXICO, DICIEMBRE 2012

El Pacto tiene tres ejes rectores: el primero es el fortalecimiento del Estado; el segundo es la democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales; el tercero es la participación de los ciudadanos en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los acuerdos específicos son agrupados en cinco planos: sociedad de derechos y libertades; crecimiento económico, empleo y competitividad; seguridad y justicia; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y; gobernabilidad democrática. El capítulo económico comprende una reforma hacendaria, reformas sectoriales así como estrategias de desarrollo sustentable y desarrollo regional.

En materia de energía se plantea realizar una reforma que convierta al sector energético en uno de los más poderosos motores del crecimiento. Las Partes acordaron que la propiedad y el control de los hidrocarburos seguirán en manos del Estado. “En todos los casos, la Nación recibirá la totalidad de la producción de hidrocarburos”. En contrapartida, convinieron realizar una reforma, primero, para ampliar la capacidad de ejecución en exploración y producción, con la finalidad de maximizar la renta petrolera para el Estado mexicano y, segundo, para crear un entorno de competencia en los procesos económicos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos, sin privatizar las instalaciones de Pemex. Paralelamente se fortalecerá el sistema regulatorio dotando a la Comisión Nacional de Hidrocarburos de nuevas facultades.

En ese contexto de apertura y competencia Pemex dejará de ser un organismo público para transformarse en “empresa pública de carácter productivo”; seguirá siendo propiedad del Estado pero con capacidad de competir, hasta convertirse en una empresa de clase mundial; para ello contará con nuevas reglas de gobierno corporativo y de transparencia; también se convertirá en motor de promoción de una cadena de proveedores nacionales, y en eje central de la lucha contra el cambio climático mediante el desarrollo de energías renovables y el ahorro de energía.

Por lo que respecta al desarrollo sustentable, el Pacto plantea un nuevo compromiso ambiental que remplace estilos de vida depredadores; para lograrlo propone tres estrategias: transitar hacia una economía baja en carbono, mediante el remplazo de combustibles fósiles por fuentes renovables, replantear el manejo hídrico y mejorar la gestión de residuos.

---

La reforma hacendaria será la pieza clave para cumplir los compromisos de inversión pública para detonar el crecimiento. Además de elevar la eficiencia en la recaudación y el gasto público el Pacto prevé la revisión integral de la política de subsidios para establecer un sistema eficaz, transparente y progresivo. Las Partes se comprometen a realizar la reforma energética durante el primer semestre de 2013. Las transformaciones en Pemex y en el sistema de subsidios quedarán condicionadas a la reforma hacendaria. Todos los cambios se llevaran a cabo en la legislación secundaria.

### ANEXO 3

#### INCONSISTENCIAS EN LA VOLUNTAD DE RESPETAR LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES

La Ley de la energía geotérmica es más explícita en la protección y defensa de los derechos de las comunidades que la Ley de los Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica. Veamos lo que plantea cada una de ellas.

##### Ley de Energía Geotérmica

Las actividades que regula la Ley de energía geotérmica deberán realizarse con estricto apego a la normatividad y disposiciones que resulten aplicables, incluidas aquellas relativas a la consulta indígena, previa, libre e informada. Lo anterior, respetando en todo momento los derechos humanos y sociales de los particulares, ejidatarios, comuneros o dueños de los predios de que se trate.

##### Ley de la Industria Eléctrica

Estado establecerá y ejecutará la política, regulación y vigilancia de la industria eléctrica a través de la Secretaría y la CRE, en el ámbito de sus respectivas competencias, teniendo como objetivos los siguientes... Propiciar la expansión eficiente de la industria eléctrica, “respetando los derechos humanos de las comunidades y pueblos”.

...

Los proyectos de infraestructura de los sectores público y privado en la industria eléctrica atenderán los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar.

...

Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria eléctrica, la Secretaría deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda.

##### Ley de Hidrocarburos

Los proyectos de infraestructura de los sectores público y privado en la industria de Hidrocarburos atenderán los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar.

...

Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria de Hidrocarburos, la Secretaría de Energía deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda.

#### **DERECHOS HUMANOS**

De acuerdo con el abogado constitucionalista Raúl Jiménez, tanto los poderes Ejecutivo y Legislativo como el denominado Constituyente Permanente transgredieron la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados aplicables a la materia. El doctor Jiménez señala:

“ I) Con la desincorporación del petróleo y la electricidad del universo de las áreas estratégicas para ser puestos a la entera disposición de intereses netamente privados se ha violado el derecho humano al desarrollo.

“ II) No obstante ser uno de los principales grupos afectados por estos cambios normativos, a los pueblos indígenas se les coartó el derecho humano a la consulta previa, informada y de buena fe, consagrado en el Convenio 169 de la OIT. La Ley de Hidrocarburos constituye una transgresión flagrante a los mandatos emanados del Convenio 169 de la OIT, tratado internacional de derechos humanos del que el Estado mexicano es alta parte contratante y que, por tanto, goza de rango constitucional, donde se dispone que los Estados: I) deben adoptar las medidas indispensables para garantizar los derechos de propiedad y posesión de los pueblos indígenas, II) están obligados a consultar a éstos, mediante procedimientos apropiados y de buena fe, en relación con cualquier medida legislativa o administrativa que pudiere afectar sus intereses, lo que a la fecha ha sido totalmente omitido por el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión y por ello el Estado mexicano ha incurrido en una responsabilidad internacional.

“ III) Las protecciones jurídicas que fueron otorgadas por la mayoría legislativa a los inversionistas del ramo conforman un genuino régimen de excepción al cual no pueden acceder los empresarios nacionales, violándose el derecho humano a la no discriminación.

“ IV) Al haberse pervertido la institución de la causa de utilidad pública a fin de dar curso a la inverosímil y vergonzosa figura de la expropiación por “causa de utilidad privada”, se resquebrajó el derecho humano a la legalidad y certidumbre jurídica.

“Así pues, la reforma energética hizo trizas el flamante paradigma constitucional de los derechos humanos y colocó al Estado mexicano en el escenario de una responsabilidad internacional”.

Fuente: Raúl Jiménez Vázquez, Reforma energética, trizas de los derechos humanos, Siempre!, 23.08.2014.  
<http://www.siempre.com.mx/2014/08/trizas-de-los-derechos-humanos/>

## ANEXO 4

### ALIANZAS Y ASOCIACIONES DE PEMEX EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN

Las empresas conjuntas y los acuerdos de operación conjunta<sup>207</sup> son instrumentos utilizados profusamente por las compañías petroleras internacionales porque permiten:

- Compartir riesgos e inversiones.
- Mejorar el posicionamiento en el mercado.
- Observar y aprehender nuevas maneras de hacer las cosas.
- Reducir los tiempos de ejecución de los proyectos.
- Alcanzar ventajas competitivas que no se alcanzarían de manera individual sin gran esfuerzo.

De acuerdo con los promotores de la reforma energética, en la industria petrolera mexicana las coinversiones entre empresas públicas y privadas son una oportunidad para:

- Aumentar la capacidad operativa en tierra o costa afuera, mar somero o profundo, en hidrocarburos convencionales y no convencionales.
- Incrementar rápidamente la producción y las reservas
- Elevar la productividad y la eficiencia, al combinar el conocimiento geológico y la experiencia de Pemex en el terreno, con los conocimientos y habilidades de las firmas internacionales.
- Acelerar la obtención de los frutos prometidos de la reforma energética.

El nuevo marco jurídico permite los consorcios, las alianzas, las asociaciones, las participaciones y otros instrumentos asociativos, a lo largo de la cadena de valor, en particular en exploración y producción

La Ley de Hidrocarburos le permite a Pemex:<sup>208</sup> i) asociarse con terceros para operar los contratos para la exploración y extracción celebrados con el Gobierno federal; y ii) asociarse con terceros en contratos de servicios para operar las asignaciones, tal como ha venido haciendo desde 2010.

---

<sup>207</sup> Joint Ventures Company y Joint Operating Agreements.

<sup>208</sup> La Ley de Hidrocarburos prevé “consorcios”, “alianzas”, “asociaciones” y “asociaciones en participación” pero no establece una definición para cada una de esas figuras.

La Ley de Petróleos Mexicanos le permite a la empresa realizar las actividades en asociación o alianza con terceros cuando resulte ganador en un proceso de licitación para la adjudicación del Contrato para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos o cuando la celebración del mismo sea resultado de un proceso de migración de asignación a contrato. La Ley también dispone que podrá hacerlo mediante la creación o participación en empresas filiales, la participación minoritaria en otras sociedades o las demás formas de asociación permitidas conforme a la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y demás disposiciones aplicables. En los casos en que Pemex forme parte de una asociación en participación o consorcio, podrá hacerlo a través de empresas productivas subsidiarias o empresas filiales.

En principio, existe la voluntad del Gobierno federal para que Pemex se asocie con otras empresas. Fue una de las razones más relevantes para justificar la reforma energética.

Bajo el supuesto de que el Gobierno no se opondrá y respetará la autonomía de Pemex en tanto que ahora es una empresa productiva del Estado, Pemex Exploración y Producción está elaborando una estrategia de asociaciones para incrementar producción y reservas. Dicha estrategia actúa en dos planos: el de las asignaciones y el de los contratos para la E&E.

### **1. Asociaciones para operar las asignaciones**

En el marco de la Ronda Cero, Pemex solicitó áreas de interés petrolero previendo la participación de socios estratégicos. La propuesta consideró que el 35% de las áreas de interés petrolero, así como el 71% de la reservas remanentes fueran operadas en asociación

No todo lo que Pemex solicitó le fue otorgado. Las asignaciones aprobadas por la Secretaría de Energía representan:

- Un volumen de más de 20 mil MMBpce de reservas probadas y probables (2p), que equivale a 15 años de producción.
- Un volumen de un poco más de 22 mil MMBpce de recursos prospectivos (67% de lo solicitado) que equivale a aproximadamente a 5 años de producción.

En total, Pemex contará con el 83% de las reservas 2p y el 21% del recurso prospectivo del país. Sener estima que las asignaciones aprobadas dotan a Pemex de recursos suficientes para mantener su actual nivel de producción en los próximos veinte años (pronóstico

sólo válido en un escenario tendencial el cual es dudoso vista la volatilidad del precio del petróleo y el cambio estructural que introdujo la reforma energética).

Teóricamente Pemex podrá ampliar su base de recursos de dos maneras:

- Participando en la Ronda 1, la Ronda 2 y las que seguirán, lo cual supone que la Secretaría de Energía no aplicará el artículo 42 de la Ley de Hidrocarburos y le permita a Pemex participar en los concursos <sup>209</sup>
- Recibiendo nuevas asignaciones del Gobierno federal, aunque esa posibilidad es muy limitada porque la ley considera a ese mecanismo como “extraordinario” y sujeto a un dictamen positivo por parte de la CNH, regulador que hasta ahora no ha ocultado su animosidad contra Pemex.

### 1.1. Alianzas producto de una migración

Ahora el reto, en principio es diseñar que Pemex ya tiene mayor certeza de su base de recursos en asignaciones el reto es diseñar y negociar las mejores alianzas. El artículo 6o transitorio constitucional establece la posibilidad de alianzas para operar las Asignaciones de la manera siguiente:

*“...Las Asignaciones no podrán ser transferidas sin aprobación de la Secretaría de Energía. Pemex podrá proponer a la Secretaría de Energía la migración de las Asignaciones a Contratos. En dicha migración Pemex podrá optar por Asociarse con el sector privado. En ese caso, la CNH llevará a cabo una licitación. La Secretaría de Energía establecerá los lineamientos técnicos y contractuales, y la Secretaría de Hacienda las condiciones fiscales”.*

La aplicación de esta disposición constitucional acepta dos casos: la mutación a partir de asignaciones donde existe contratos de servicios operativos y la mutación a partir de asignaciones donde no se aplicaron esos contratos de servicios.

---

<sup>209</sup>Artículo 42, Fracción III. “Corresponde a la Secretaría de Energía...Instruir, por sí misma o a propuesta de la Comisión Nacional de Hidrocarburos o de la Comisión Federal de Competencia Económica, en el ámbito de sus respectivas competencias, a las empresas productivas del Estado, sus subsidiarias y filiales que realicen las acciones necesarias para garantizar que sus actividades y operaciones no obstaculicen la competencia y el desarrollo eficiente de los mercados, así como la política pública en materia energética”.

1.1.1. Mutación a partir de asignaciones con contratos de servicios

El artículo 28 transitorio de la Ley de Hidrocarburos permite que los Contratos Integrales de Exploración y Producción (CIEP) y de los Contratos de Obra Pública Financiada (COPF), migren hacia alguna de las nuevas modalidades contractuales, sin necesidad de agotar el procedimiento de licitación, siempre y cuando no se afecte el balance de los ingresos esperados para el Estado. Aprovechando esa facilidad los titulares de los COF's y los CIEPs propondrán una migración en dos etapas: la primera comprende once contratos y se llevará a cabo hacia finales de este año,<sup>210</sup> y la segunda etapa comprenderá los once contratos restantes durante el primer semestre de 2015.<sup>211</sup>

<b>Características de los primeros 11 CIEP y COPF a migrar 1/</b>				
Área	Reservas 3P (MMbpce)	Recursos prospectivos (MMbpce)	Producción (a mayo de 2014)	
			Aceite (Mbd)	Gas (MMpcd)
Magallanes	93	-	7.4	10
Santuario	41	-	8.0	4
Altamira	13	13	2.1	0
Arenque	82	994	5.4	0
Pánuco	37	132	1.6	8
San Andrés	531	100	3.2	0
Tierra Blanca	60	37	1.4	0
Nejo	44	-	9.9	2010
Ébano	56	-	0.3	0
Olmos	45	-	0.0	3
Misión	81	-	0.0	110
<b>T o t a l</b>	<b>1083</b>	<b>1276</b>	<b>39</b>	<b>345</b>
Notas. 1 CIPES. Contratos Integrales de Exploración y Producción. COPF. Contratos de Obra Pública Financiada (Contratos de Servicios Múltiples). Fuente: cuadro elaborado por VRP con cifras de Pemex.				

<sup>210</sup>Magallanes, Pánuco, Santuario, Nejo\*, Arenque, Ébano, San Andrés, Olmos\*, Tierra Blanca, Misión\* y Altamira. (\* = COFs).

<sup>211</sup>Amatitlán, Pirineo\*, Miahuapán, Cuervito\*, Miquetla, Fronterizo\*, Pitepec, Monclova\* Soledad, Humapa y Carrizo. (\* = COFs).

Para efectos de la migración se prevé la constitución de una alianza o una asociación entre Pemex y los titulares mencionados de acuerdo con las políticas que dicte el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos.

La asociación supone dos condiciones: i) el reconocimiento de las inversiones realizadas por Pemex como aportación de capital a la asociación, y ii) conformidad de los aliados o asociados con los términos contractuales y fiscales propuestos por la Secretaría de Hacienda.

### 1.1.2. Mutación a partir de asignaciones sin contratos de servicios

El artículo 13 de la Ley de Hidrocarburos establece el procedimiento para la migración de una asignación y para asociarse con el ganador de la licitación prevista para tal efecto. Por lo pronto, Pemex considera conveniente formar diez asociaciones en campos o agrupaciones de campos que por su complejidad técnica y alta intensidad de capital requieren un esfuerzo conjunto para alcanzar su desarrollo óptimo.

Los proyectos son los siguientes:

- Campos maduros terrestres (Rodador, Ogarrío y Cárdenas – Mora);
- Campos maduros marinos (Bolontikú, Sinán y Ek);
- Campos marinos de aceite extra – pesado ( Ayatsil – Tekel – Utsil);
- Campos gigantes de gas en aguas profundas (Kunah – Piklis); y
- Descubrimientos en Área Perdido (Trión y Exploratus)

Se espera que el proceso de formación de asociaciones comience en noviembre 2014 y éstas se vayan formalizando a lo largo de los siguientes trece meses. Las reservas 2P y 3P de las diez asociaciones que serán formadas en el corto plazo son de 1,556.5 MMbpce y 2,664.0 MMbpce, respectivamente. Sener-Pemex estiman un volumen de inversión anual de alrededor de 4,100 millones de dólares.

## 2. Asociaciones para operar contratos obtenidos por licitación

La Ley de Hidrocarburos no restringe o condiciona las alianzas de Pemex con particulares para concursar por los bloques ofrecidos por el gobierno federal en los procesos de licitación de las rondas 1, 2, 3 y todas las siguientes.

De acuerdo con la Sener-CNH, la propuesta de la Ronda Uno consiste en un portafolio balanceado de áreas y de bloques de diversas categorías. Combina oportunidades

de exploración en áreas ya productoras, áreas relativamente nuevas o poco exploradas, y áreas con recursos convencionales, así como áreas con yacimientos no convencionales de alto potencial prospectivo.

En la Ronda Uno se ofertarán 169 bloques, de los cuales, 109 corresponden a proyectos de exploración y 60 a proyectos de extracción. Los bloques cubren una superficie de 28,500 Km<sup>2</sup>. De este total, 91% corresponde a áreas de exploración y el restante 9% a campos en extracción. Las reservas 2P y recursos prospectivos a licitar representan un volumen de 3,782 y 14,606 millones de barriles de petróleo crudo equivalente (MMbpce), respectivamente. Las principales características de las áreas a ofertar se muestran en la tabla siguiente.

Áreas a ofertar en la Ronda Uno			
Área	Tipo	Volumen (MMbpce)	Bloques/Campos
Aguas profundas, Área Perdido	R. Prospectivo	1,591	11
Aguas profundas, Sur	R. Prospectivo	3,222	17
Chicontepec y no convencionales	Reserva 2P	2,678	28
	R. Prospectivo	8,927	62
Terrestres, aguas someras y aceites extra pesados	Reserva 2P	1,104	32
	R. Prospectivo	724	11
No convencionales	R. Prospectivo	142	8

Fuente: cuadro elaborado con cifras de la Secretaría de Energía y CNH

Pemex está en preparando una estrategia de alianzas que en su momento será sometida a la aprobación del Consejo de Administración.

### 3. Asociaciones para operar las asignaciones mediante contratos de servicio

El artículo 9 de la Ley de Hidrocarburos establece que para cumplir con el objeto de las asignaciones, Pemex podrán celebrar con particulares contratos de servicios, bajo esquemas que les permitan la mayor productividad y rentabilidad, siempre que la contraprestación se realice en efectivo.<sup>112</sup>

<sup>112</sup>Dichas contrataciones (los contratos de servicio) se llevarán a cabo conforme a lo dispuesto en la Ley de Petróleos Mexicanos o la que regule a la respectiva empresa productiva del Estado.

El artículo 63 de la Ley de Petróleos Mexicanos establece que en el caso de una asignación la empresa deberá actuar a través de una o más empresas productivas subsidiarias, sin perjuicio de los contratos de servicios que puedan celebrar para la mejor ejecución y operación en las áreas objeto de la asignación.

A su vez, el Artículo 76 Fracción X prevé, como parte de las disposiciones administrativas de contratación, prevé contratos de servicios integrales de exploración y extracción de hidrocarburos. Además establece que los ingresos provenientes de dichos contratos deberán destinarse, en primer término, a cubrir las erogaciones derivadas de los mismos, con independencia de los demás ingresos obtenidos; así como determinar la forma y términos en que deberá llevarse la contabilidad por separado de cada uno de estos contratos...

Cabe destacar que hasta ahora Pemex ha tomado una participación de alrededor de 10% en los CIEPS a través de un vehículo financiero de propósito específico.

En las asociaciones y alianzas se funda una muy buena parte del futuro de Pemex, en el nuevo mundo de industria.

Algunos criterios para seleccionar socio son los siguientes:

- que existan intereses comunes y la voluntad de trabajar conjuntamente. Si no se tiene la voluntad de cooperar con el socio, la ejecución del contrato se vuelve extremadamente difícil y costosa
- que Pemex satisfagan necesidades estratégicas (acelerar el proceso de aprendizaje en no convencionales...).
- Que exista un engranaje operativo firme entre aliados.
- Que la alianza se considere un asunto estratégico, de largo plazo y con ventajas competitivas significativas.
- Que exista un compromiso y apoyo real por parte de los altos ejecutivos
- Que exista un estilo de interacción en la administración altamente colaborativo y de coordinación.

La elección del socio trasciende los aspectos técnicos y económicos. Algunas alianzas, quiérase o no, tienen connotaciones geopolíticas. Las asociaciones con empresas de Rusia, China, Irán, Cuba,.... serían problemáticas, sobre todo si se crean para operar en bloques cerca de la frontera con los Estados Unidos.

## ANEXO 5

### HIDROCARBUROS NO CONVENCIONALES

¿Cómo quedan los hidrocarburos no convencionales después de la reforma energética? El gobierno decidió dejarle a Pemex recursos prospectivos de poco más de 22 mil MMbpce, de los cuales el 18% es recurso no convencional (shale gas/oil tigth gas/oil)

Reservas y recursos prospectivos otorgados a Pemex en la Ronda Cero		
Tipo/Área	Reservas 2P (MMbpce)	Recurso Prospectivo (MMbpce)
Convencional	20,589	18,222
Aguas someras	11374	7,472
Sureste	11,238	7,472
Norte	136	-
Terrestre	8,818	5,913
Sur	4,379	5,371
Chicontepec	3,556	-
Burgos	425	-
Resto norte	459	542
Aguas profundas	397	4,837
Perdido	-	3,013
Hokok-Han	397	1,824
No convencional	-	3,904
T o t a l	20,589	22,126
Fuente: cuadro elaborado con cifras de Pemex		

En total, el volumen de recursos no convencionales con los que se quedará Pemex comprenden alrededor de 3,904 MMbpce (51.6% de lo solicitado) y cubre un área de 8,408 km<sup>2</sup> en el norte del país. Por el momento, Pemex no ha considerado necesario formar asociaciones para desarrollar y producir hidrocarburos no convencionales en las cuatro áreas que le fueron otorgadas (Garza, Anhélico, Tantocob, Puchat).

En la Ronda Uno la CNH ofertarán 169 bloques de los cuales, 109 corresponden a proyectos de exploración y 60 a proyectos de extracción. Los recursos no convencionales comprenden el 62% de los recursos prospectivos de la Ronda Uno.

En la Cuenca Tampico-Misantla la Secretaría de Energía propondrán 62 bloques con un recurso prospectivo estimado en cerca de 8,927 MMbpce. Serán de bloques de tamaño reducido (120 km<sup>2</sup> en promedio) por la importancia del potencial geológico.

En la Cuenca de Sabinas se a propondrá 8 bloques que comprende recursos prospectivos por 142 MMbpce. El área que será ofertada alcanza 112 km<sup>2</sup> y aprovecha l extensión hacia el sur de la formación Eagle Ford.

La propuesta del gobierno mexicano para ambas cuencas consiste promover la realización de proyectos de ciclo completo que aseguren la vinculación secuencial de la exploración – caracterización – perforación – desarrollo – producción intensiva de aceite y gas, en periodos acordes con los que se observan en la industria petrolera mundial para este tipo de proyectos (2-4 años)

## ANEXO 6

### RÉGIMEN FISCAL DE LOS HIDROCARBUROS

En la Ley de Ingreso sobre Hidrocarburos no hay una distinción específica para shale gas y los demás hidrocarburos no convencionales, en buena medida porque aún no hay producción y no se conocen los costos de operación que resultarán en México. A reserva de que en el futuro se establezcan un régimen específico, por lo pronto habría que considerar el régimen aplicable al gas no asociado, a los condensados y al crudo de Chicontepec (shale gas/oil de la cuenca Tampico Misantla).

La legislación secundaria establece un nuevo marco fiscal aplicable por una parte a las Asignaciones (Pemex) y, por otro lado, a los Contratos (Pemex y compañías petroleras).

Existen disposiciones fiscales comunes a las Asignaciones y a los Contratos

- Cuota contractual para la fase exploratoria (denominado Derecho de Exploración de Hidrocarburos en las Asignaciones)
- Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos
- Regalías (denominado Derecho de Extracción de Hidrocarburos en las Asignaciones)
- Impuesto sobre la renta (Impuesto sobre las Empresas)

#### **Asignaciones**

Es el régimen que aplica a los activos que retuvo Pemex después de la Ronda Cero.

#### Derecho de Exploración

Es igual a la cuota contractual para la fase exploratoria que se aplica en los contratos.

#### Derecho de Extracción de Hidrocarburos.

Es igual a las regalías que se aplica en el régimen de los contratos.

#### Derecho por la Utilidad Compartida.

Dicho derecho se calcula sobre el beneficio neto (ingresos menos costos y regalía).

La tasa aplicable inicia en 70% para 2015 y luego disminuye hasta llegar a 65% en 2019.

Adicionalmente Pemex se beneficia de una depreciación acelerada y de un techo más elevado al que está sujeta la recuperación de costos (price cap):

Límite máximo de deducciones  
(Porcentaje sobre el ingreso anual)

Tierra y aguas someras	12.5% del ingreso por hidrocarburos
Gas Natural No Asociado	80% del ingreso por gas y condensados
Aguas profundas	60% del ingreso por hidrocarburos
Chicontepec	60% del ingreso por hidrocarburos

El gobierno espera reemplazar la desgravación fiscal sobre Pemex con los impuestos que paguen los nuevos participantes (reto difícil de cumplir en tan poco tiempo).

### **Contratos**

Es el régimen que será aplicable a los contratos otorgados como resultado de las Rondas de licitación que vendrán después de la Ronda Cero.

#### Licencia

- I. Bono a la firma
- II. Cuota Contractual para la Fase Exploratoria
- III. Regalías
- IV. Contraprestación expresada como un porcentaje del Valor Contractual de los Hidrocarburos.

#### Contratos de Utilidad Compartida y de Producción Compartida

- I. Cuota Contractual para la Fase Exploratoria;
- II. Regalías
- III. Contraprestación expresada como un porcentaje a la Utilidad Operativa

### **Disposiciones comunes a las asignaciones y contratos**

#### Cuota Contractual para la Fase Exploratoria

- I. Durante los primeros 60 meses de vigencia del Contrato 1,150 pesos/km<sup>2</sup>
- II. A partir del mes 61 de vigencia del Contrato y en adelante 2,750 pesos/km<sup>2</sup>

Regalías

El monto de las Regalías se determinará mediante la aplicación de la tasa correspondiente al Valor Contractual del Petróleo, del Gas Natural y de los Condensados, de acuerdo a lo siguiente:

Petróleo

Si  $P < 48$  \$US/b

Tasa = 7.5%,

Si  $P > 48$  \$US/b

Tasa =  $[(0.125 \times P) + 1.5] \%$

Gas Natural Asociado:

Tasa =  $P/100$

Gas Natural No Asociado

Si  $P < 5$  \$US/MMBTU

Tasa = 0%;

Si  $5 < P < 5.5$  \$US/MMBTU

Tasa =  $[(P-5) \times 60.5]/P \%$

Si  $P > 5.5$  \$US/MMBTU

Tasa = Precio /100

Condensados

Si  $P < 60$  \$US/b

Tasa = 5%

Si  $P > 60$  \$US/b

Tasa =  $[(0.125 \times P) - 2.5] \%$

P = Precio del petróleo

Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos

I. Durante la fase de exploración 1,500 pesos mensuales por km<sup>2</sup>

II. Durante la fase de extracción 6,000 pesos mensuales por km<sup>2</sup>

## ANEXO 7

### RONDA CERO

El 21 de marzo de 2014 Pemex formalizó la solicitud de asignaciones de hidrocarburos que mandata el Transitorio Sexto del Decreto de Reforma Constitucional, proceso conocido como “Ronda Cero”. En dicha propuesta Pemex Exploración y Producción se vio forzado, luego de varios días de negociación con las autoridades tutelares del sector, a renunciar a las áreas, recursos y reservas siguientes:

- 60% del área con interés petrolero
- 69% de los recursos prospectivos
- 85% del recurso prospectivo en lutitas
- 71% del recurso prospectivo en aguas profundas
- 41% del recurso prospectivo en aguas someras
- 17% del recurso prospectivo en áreas terrestres
- 17% de las reservas 2P
- 29% de las reservas 3P

El 13 de agosto de 2014 la Secretaría de Energía dio a conocer el resultado de la solicitud de Pemex. La Secretaría consideró prudente establecer un piso para que la empresa pudiera producir del orden de 2.5 millones de barriles diarios por los próximos veinte años. Para el cumplimiento de esa meta la Secretaría consideró suficiente asignarle a Pemex:<sup>213</sup> el 100% de las reservas 2P solicitadas, así como el 67% del recurso prospectivo solicitado. La Secretaría no dio ni ha dado a conocer el volumen de reservas 1P y 3P que implican dichas asignaciones.

A final de cuentas, Pemex contaba con el 100% de las áreas de interés petrolero antes de la Ronda Cero pero después de ese proceso se quedó con sólo 22%. En otras palabras Pemex perdió 78% de las áreas de interés petrolero.

De igual modo, Pemex contaba con el 100% de los recursos prospectivos del país antes de la Ronda Cero pero después de ese proceso se quedó con menos de 20%. En otras palabras, Pemex perdió casi el 80% del recurso prospectivo con el que contaba antes de la reforma. En el mismo proceso Pemex perdió el 17% de las reservas 2P.

---

<sup>213</sup><http://www.energia.gob.mx/rondacero/9600.html>

Esas cifras matizan la afirmación de la Secretaría de Energía en el sentido de que “la experiencia de las reformas de Brasil (1997) y Colombia (2003) muestra que el mecanismo de “Ronda Cero” fue eficaz para fortalecer a las empresas estatales, para estimular la participación de otras compañías que contribuyan a la producción de hidrocarburos y para incrementar la renta petrolera del Estado”

RONDA CERO, ÁREAS SOLICITADAS POR PEMEX Y CONCEDIDAS POR LA SECRETARÍA DE ENERGÍA							
	Antes de la reforma		Solicitud de PEP		Solicitud de Pemex según Sener	Concedido por Sener	
			Continuidad	Competitividad			
Exploración							
Area km2	407,000	100%			161,163	90,000	22.1%
Recursos Prospectivos MMBpce	112,800				34,500	22,126	
Recursos Prospectivos %		100%	42%	58%	31%	19.6%	
Lutitas		100%			15%	nd	
Aguas Profundas		100%			29%	nd	
Aguas someras		100%			59%	nd	
Areas terrestres		100%			93%	nd	
Recurso convencionales		100%	50%	67%		nd	
Recursos no convencionales		100%	27%	39%		nd	
Reservas (MMbpc)							
Reservas probadas de petróleo					10,073	nd	
Porcentaje de Reservas 2P		100%	86%	97%	83%	83.0%	
Porcentaje de Reservas 3P		100%	81%	92%	71%	nd	
Producción							
Crudo		100%	99.0%	99.8%			
Gas		100%	94%	96%			
Promedio 2015-2029 MMb		100%	2.65-2.75	3.05			
Fuente: cuadro elaborado con información de Pemex y Sener							

**ANEXO 8****SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

ASEA Ambiente	Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CHN	Comisión Nacional de Hidrocarburos
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica
CRE	Comisión Reguladora de Energía
E&E	Exploración y Extracción
IMP	Instituto Mexicano de Petróleo
Pemex	Petróleos Mexicanos
Sitagas Gas Natural	Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural
Km	Kilómetros
MMb	Millones de barriles
MMbpce	Millones de barriles de petróleo crudo equivalente
MMBTU	Millón de unidades térmicas británicas
MMpcd	Millones de pies cúbicos diarios
TWh	Tera Watt hora



Entre 2013 y 2014 se modificó radicalmente el marco jurídico la energía en México. Fue el punto culminante de un proceso iniciado hacia finales del siglo XX, cuando el gobierno de Carlos Salinas de Gortari dio un nuevo impulso a la liberalización y privatización de la economía. A lo largo de esos años el Estado fue desplazado paulatinamente de todos los sectores productivos en su calidad de operador e inversionista. Su último reducto era el sector energético, en el que conservó una importante presencia a través de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad. Con la llegada del gobierno conservador de Enrique Peña Nieto, el desenlace era inevitable. Con los instrumentos del poder consiguió del Congreso reformas para desalojar al Estado y crear una industria energética privada. La reforma energética fue una ofensiva de los intereses económicos y financieros que busca reducir y debilitar al Estado en su capacidad de dominio y control sobre bienes estratégicos, para ponerlos a disposición de intereses privados.

VÍCTOR RODRÍGUEZ PADILLA es doctor en economía de la energía y profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México. Premio Jesús Silva Herzog en Investigación Económica. Estudia el sector energético desde hace 30 años.

