



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

---

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE  
PRESENTA:

JUAN ROMAN REYES RAZO

TEMA DEL TRABAJO:

“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INICIATIVA DE REFORMA  
ENERGÉTICA PARA PETRÓLEOS MEXICANOS  
PRESENTADA POR EL PODER EJECUTIVO  
FEDERAL”

EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA”

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO



FES Aragón

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO, MARZO DE 2009.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# **A G R A D E C I M I E N T O S**

**A Dios.**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México.**

**A mi Alma Mater, la Facultad de Estudios Superiores Aragón.**

**A mi querida madre, María de los Ángeles Razo García, por su amor, cariño, sacrificio, confianza, y guiarme por el camino correcto, e inculcar en mi el valor de la verdad, y el respeto.**

**A mi hermano, Diego Bernardo Reyes Razo, por su incondicional apoyo y confianza.**

**A mis abuelitos, papá Beto y mamá Nico, por su amor, cariño y entera confianza.**

**A todos y cada uno de los integrantes de la Familia Razo García.**

**A todos y cada uno de mis maestros de la Licenciatura en Derecho de la FES Aragón, quienes inculcaron en mi la pasión por el Derecho.**

**A mis maestros del Seminario de Titulación Colectiva, por su dedicación, paciencia y tiempo, y a los integrantes del jurado, para la celebración de mi examen profesional.**

# ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>

## **CAPÍTULO 1**

### **“MARCO CONCEPTUAL Y GENERALIDADES”**

<b>1.1 Administración Pública Federal.....</b>	<b>1</b>
1.1.1 Centralizada.....	4
1.1.2 Paraestatal.....	7
<b>1.2 Reforma.....</b>	<b>10</b>
<b>1.3 Reforma Energética.....</b>	<b>11</b>
<b>1.4 Privatización.....</b>	<b>12</b>
<b>1.5 Hidrocarburos.....</b>	<b>14</b>
<b>1.6 Exportación.....</b>	<b>16</b>
<b>1.7 Importación.....</b>	<b>17</b>

## **CAPÍTULO 2**

### **“MARCO JURÍDICO”**

<b>2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....</b>	<b>19</b>
<b>2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....</b>	<b>24</b>
<b>2.3 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del     Petróleo.....</b>	<b>26</b>
<b>2.4 Ley de la Comisión Reguladora de Energía.....</b>	<b>30</b>
<b>2.5 Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.....</b>	<b>34</b>
<b>2.6 Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.....</b>	<b>41</b>

**CAPÍTULO 3**  
**“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INICIATIVA DE REFORMA ENERGÉTICA PARA**  
**PETRÓLEOS MEXICANOS PRESENTADA POR EL PODER EJECUTIVO**  
**FEDERAL”**

**3.1 Análisis de la Reforma Energética presentada por el Poder Ejecutivo**

<b>Federal</b> .....	44
3.1.1 Social.....	44
3.1.2 Económico.....	46
3.1.3 Jurídico.....	48

**3.2 Necesidad de Aprobar la Iniciativa de Reforma Energética para el**

<b>Fortalecimiento de Petróleos Mexicanos</b> .....	64
3.2.1 Beneficios.....	67

<b>CONCLUSIONES</b> .....	78
---------------------------	----

<b>FUENTES CONSULTADAS</b> .....	83
----------------------------------	----

## INTRODUCCIÓN

El petróleo y los hidrocarburos han sido, durante siete décadas el recurso natural más importante de la Nación, convirtiendo a Petróleos Mexicanos como la mejor empresa de su rubro de Latinoamérica, así mismo la paraestatal, hoy en día es la mayor contribuyente fiscal del país, su explotación ha permitido a México financiar su desarrollo a través del sostenimiento de una parte fundamental de los presupuestos de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios.

Por ello, hoy en día una problemática de vital importancia y trascendencia presente y futura que enfrentamos los mexicanos, es el referente a la *“Propuesta de Iniciativa de Reforma Energética para Petróleos Mexicanos, presentada por el Poder Ejecutivo Federal”*, la cual pretende ciertas modificaciones al marco legal de la paraestatal, para así dotarla de una mayor autonomía de gestión, y al país de seguridad energética, como iniciativa del crecimiento económico y mejoramiento de la calidad de vida para los mexicanos, ampliar su transparencia en la administración y rendición de cuentas a los ciudadanos, aprovechar al máximo los recursos tecnológicos disponibles en la actualidad, expandir su capacidad de funcionamiento y operación, con el fin de garantizar que los hidrocarburos de nuestra nación continúen siendo propiedad y de dominio exclusivo de los mexicanos, y por consiguiente es necesario garantizar que la paraestatal sea una fuente de ingresos duradera para nuestro país.

Por consiguiente, fue preciso realizar un profundo estudio y análisis de la Reforma Energética, para así formar un verdadero criterio que permita poder comprender y analizar el objeto de estudio de la iniciativa presentada, y con ello, como sociedad, profundizar y establecer las ventajas y beneficios que traerá consigo la reforma energética, en este sentido, se exige que ésta, no vulnere o restrinja nuestra soberanía nacional, ni pretenda debilitar ni acotar la

actuación de Petróleos Mexicanos, asimismo que ésta, sea apegada a la luz y el espíritu de nuestra Carta Magna.

Por lo tanto en la presente investigación se analiza la Reforma Energética para Petróleos Mexicanos, siendo esto el objetivo de la presente tesina, para tales fines se encuentra dividida en tres capítulos, el primero es llamado, “*Marco conceptual y Generalidades*”, en él, se definen y analizan los conceptos básicos que apoyaran al mejor entendimiento del tema central en estudio; en el segundo capítulo denominado, “*Marco Jurídico*”, se analiza la legislación jurídica vigente y aplicable a la industria petrolera nacional; en el tercer y último capítulo nominado “*Análisis jurídico de la Iniciativa de Reforma Energética para Petróleos Mexicanos*”, se efectúa un estudio de la misma, desde tres perspectivas fundamentales tales como la social, la económica, y la jurídica, asimismo se establece la necesidad de aprobar la reforma energética para Petróleos Mexicanos, estableciendo así los beneficios de su aprobación.

Para la realización de la presente investigación, se utilizaron una diversidad de métodos, tales como: el método deductivo, inductivo, discursivo, analítico; hermenéutico, y exegético, mismos que apoyaron a la mejor conducción y realización de la presente investigación. Asimismo, para la elaboración de la presente tesina, la técnica de investigación fue la documental, la cual permitió la recolección y estudio de toda la información vertida en la investigación, y por último la corriente seguida durante el desarrollo de la presente tesina fue el ius positivismo.

## CAPÍTULO 1

### “MARCO CONCEPTUAL Y GENERALIDADES”

#### 1.1 Administración Pública Federal

La Administración Pública Federal mexicana no ha permanecido estática a través del tiempo, ha experimentado, cambios no sólo de tipo accidental sino modificaciones esenciales en su estructura. Las modalidades de la Administración Pública Federal, han sido consecuencia lógica del crecimiento de la población, de los problemas económicos, sociales y de la ideología del Estado mexicano.

Por tal motivo es de carácter necesario definir y explicar las diversas acepciones de la Administración Pública, una de ellas es la que proporciona Miguel Acosta Romero al indicar que la Administración Pública, “es la parte de los órganos del Estado, que dependen directamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada, cuenta con elementos personales, patrimoniales y una estructura jurídica”<sup>1</sup>. Por su parte Rafael de Pina Vara, en su Obra Diccionario de Derecho, la define y explica como “el conjunto de órganos mediante los cuales el Estado, las Entidades de la Federación, los Municipios, y los Organismos Descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos.”<sup>2</sup>

Gabino Fraga conceptualiza a la Administración Pública, desde dos puntos de vista, uno en sentido subjetivo o formal, y otro en sentido objetivo o material; por lo que respecta al primero expresa que se “considera en razón de su estructura,

---

<sup>1</sup> ACOSTA Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, 3ª edición Actualizada, Porrúa, México, 2001, pág. 85.

<sup>2</sup> DE PINA Vara Rafael, *Diccionario de Derecho*, 26ª edición, Porrúa, México, 1998, pág. 60.

partiendo de la idea de que es una institución de carácter gubernamental, la cual para la consecución de sus fines se encuentra formada por una serie de elementos materiales; siendo estos las diversas dependencias, órganos, departamentos y unidades administrativas, y los elementos humanos tales como los servidores públicos y los empleados. En cuanto al Sentido Objetivo – Material, hace referencia a la actividad desplegada por las diversas dependencias y órganos, es el determinar su valor intrínseco, la naturaleza de sus actos, los cuales son únicos y exclusivamente para la satisfacción de los intereses públicos de la sociedad; desplegando la acción administrativa a través de las siguientes funciones:

- 1.- Realización de actos administrativos, jurídicos y materiales
- 2.- Prestación de servicios públicos; y
- 3.- Producción de bienes para satisfacer las necesidades colectivas.”<sup>3</sup>

Una de las definiciones mas sobresalientes dentro de los publiadministrativistas referentes a la administración pública destaca la opinión de Andrés Serra Rojas, que a la letra dice: “es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen como finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.”<sup>4</sup>

En efecto, se establece que la Administración Pública está constituida por órganos administrativos de carácter centralizado, y paraestatal que la Constitución Política del País y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, instituyen formalmente como auxiliares en las tareas del Ejecutivo Federal.

---

<sup>3</sup> FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, 32ª edición, Porrúa, México 1993, pág. 123.

<sup>4</sup> SERRA Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo 1er Curso*, 21ª edición, Porrúa, México 2000, pág. 87.

Finalmente, Narciso Sánchez Gómez define a la Administración Pública diciendo que “es aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado, a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizado y paraestatal, y que lleva como finalidad atender necesidades de interés social o colectivo, sin perder de vista, que en un sentido general la Administración Pública también es propia de los poderes Legislativo y Judicial, porque su razón de ser es de orden público, y conforme a los intereses del pueblo para servirlo, ayudarlo, protegerlo, y mejorar sus condiciones de vida.”<sup>5</sup>

De acuerdo a las definiciones anteriores se establece que la Administración Pública lleva a cabo, concreta, continua, espontáneamente, la ejecución de las leyes administrativas que encierran los fines de interés general, y que se traducen en mandar como autoridad y servir como administrador, de este modo atiende al estricto marco de una organización adecuada y con una actividad cada vez más intensa.

La Administración Pública Federal cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados, y paraestatales, sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento, y sus medios de control, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En conclusión y de acuerdo a las definiciones antes citadas, se conceptualiza a la Administración Pública, como aquél cuerpo orgánico que se encuentra formado por las diferentes dependencias de gobierno que auxilian al Poder Ejecutivo, en las tareas que le asigna la Constitución, para así lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público. La Administración Pública estará constituida por órganos administrativos de carácter centralizado

---

<sup>5</sup> SÁNCHEZ Gómez Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, México 1998, pág. 74.

y paraestatal que la Constitución Política del país y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal instituye formalmente como auxiliares en las tareas del Poder Ejecutivo Federal. Por lo tanto en términos comunes la Administración Pública es el enlace entre la ciudadanía y el Poder Político; integrada por medios humanos (servidores públicos) y dotada de recursos económicos, materiales y morales que pone en práctica para el cumplimiento de las decisiones tomadas por el Gobierno Federal, para dar satisfacción así a las necesidades generales de una nación.

### **1.1.1 Centralizada**

La necesidad de establecer y ordenar de manera coordinada a los entes que conforman la Administración Pública se debe a que el Poder Ejecutivo Federal, para ampliar sus actividades como autoridad y administrador debe auxiliarse en sus funciones como tal, de toda una estructura jurídica compuesta de una serie de órganos o unidades administrativas, es decir, establecer un sistema de órganos mediante los cuales manifieste su voluntad, y ejerza sus funciones para así lograr alcanzar, una operatividad adecuada de sus finalidades y el ejercicio de su actividad administrativa.

En la Doctrina del Derecho Administrativo, tradicionalmente se han conocido, como formas de organización administrativa las siguientes: la Centralización, la Desconcentración, la Descentralización, las empresas de participación estatal y los fideicomisos. Algunos Juristas solo hablan y refieren dos formas que son la Centralización, y la Descentralización (paraestatal), que para el objeto de estudio de la presente investigación, se inclinará con más precisión, a la segunda clasificación que ha sido señalada.

Para comprender la Administración Pública Centralizada, es preciso definir su concepto, al respecto Andrés Serra Rojas manifiesta, es el "régimen el cual

establece la subordinación, unitaria, coordinada, y directa de los órganos administrativos, del poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones, y tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.”<sup>6</sup>

Por su parte, Rafael Martínez Morales, explica que “la Centralización, es una forma de la organización administrativa, en la cual los entes, del poder ejecutivo, se estructuran bajo el mando unificado, y directo del titular de la Administración Pública.”<sup>7</sup>

Por otro lado Narciso Sánchez Gómez, la define diciendo que “es aquella forma de organización, adoptada legalmente, por el Poder Ejecutivo, en la que predomina, la subordinación jerarquizada de todas las dependencias o unidades administrativas que la integran, en torno a las decisiones que dicte la persona que ocupa el centro de esa unidad, y que lleva como finalidad atender necesidades colectivas”<sup>8</sup>. Como elementos de la centralización, se pueden asentar los siguientes:

- 1.- La relación de jerarquía que liga o enlaza a los órganos inferiores con los superiores;
- 2.- Los poderes de la relación jerárquica que se refiere al titular del órgano, y a las funciones o actos del mismo;
- 3.- La concentración de la fuerza pública en un número muy reducido, de órganos que tiene la decisión y el mando.

En síntesis se desprende que la centralización “es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el poder central, y que es una forma de organización administrativa, donde la subordinación, y jerarquización

---

<sup>6</sup> SERRA Rojas, Andrés, Op Cit, pág. 497.

<sup>7</sup> MARTÍNEZ Morales Rafael, Derecho Administrativo Primer Curso, Harla, México 1991, pág. 58.

<sup>8</sup> *Ibíd*em, pág. 144.

constituyen, la piedra angular de la Administración Centralizada, para mantener la unidad entre los diversos órganos que la componen, y que redunde en una coordinada, concreta acción administrativa. Por lo que la jerarquía administrativa, es el orden y el grado, que guardan entre si los diferentes órganos superiores subordinados de la Administración Pública”<sup>9</sup>. Esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración esos poderes son: a) poder de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario, y poder para resolver conflictos de competencia. Por su parte, Andrés Serra Rojas reduce el régimen de la Centralización Administrativa a las dos formas siguientes:

“1.- Régimen de centralización administrativa propiamente dicha.- Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentren en un orden jerárquico dependiente de la Administración Pública, que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre la administración pública federal;

2.- El régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente la desconcentración administrativa.- Se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central, y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de los límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. En suma en la desconcentración, se confieren competencias a un órgano administrativo determinado, o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que lo unen al poder central.”<sup>10</sup>

Por último en la actualidad en el sistema jurídico mexicano, integran la administración pública centralizada: La Presidencia de la República, las

---

<sup>9</sup> SERRA Rojas Andrés, Op Cit, pág. 500.

<sup>10</sup> Ibídem, pág. 524.

Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

### 1.1.2 Paraestatal

La descentralización como forma de organización administrativa, surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales, mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados. En la actualidad, la descentralización mexicana equivale a lo que la ley denomina administración pública paraestatal.

Para Martínez Morales, “la descentralización administrativa es un modo de organización, de entes que pertenecen, al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.”<sup>11</sup>

Por su parte, Narciso Sánchez la define como “una forma de organización administrativa, adoptada por el Poder Ejecutivo, y que tiene como finalidad atender actividades propias de la administración pública de carácter especializado, para hacerla más pronta, ágil, y eficaz, para ese efecto cuenta con personalidad jurídica, régimen jurídico, y patrimonio propios, bajo un sistema normativo de derecho público.”<sup>12</sup>

En opinión de Andrés Serra Rojas la descentralización “es la técnica de organización jurídica de ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una potencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la

---

<sup>11</sup> MARTÍNEZ Morales, Rafael, *Derecho Administrativo 1er y 2º cursos*, 4ª edición, Oxford University Press, México, 2000, pág. 209.

<sup>12</sup> *Ibíd*em, pág. 203.

tutela administrativa”<sup>13</sup>. El tratadista Miguel Acosta Romero conceptúa a la descentralización administrativa como una forma de organización que adopta, mediante ley (en sentido material), la administración pública, para desarrollar actividades que competen al estado, o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios.”<sup>14</sup>

En resumen de los conceptos anteriores se establece un término común, que consiste en la autonomía que posee el órgano descentralizado respecto del órgano central, debido a que existe un determinado alejamiento del centro ya que no existe una jerarquización respecto de este. Por otra parte, la autonomía de estos no es sólo técnica como sucede con los desconcentrados, sino también es orgánica, es decir que poseen facultades de organización y decisión propia, prerrogativas que le son determinadas por una autoridad independiente que las hace oponibles incluso a otras autoridades, así sean centrales.

En virtud de las definiciones anteriores se concluye diciendo que la administración pública descentralizada o paraestatal, es aquel conjunto de órganos públicos que gozan de autonomía y patrimonio propios, creados por el Poder Ejecutivo, o por el Congreso de la Unión (por ley o decreto en su caso), tendientes a la realización de servicios públicos especializados, que competen al Estado, y en un momento dado al interés general.

La Descentralización Administrativa ha sido clasificada, por la mayoría de los tratadistas expertos en la materia de la forma siguiente:

a) *Descentralización por servicio*. Es un modo de organización administrativa, mediante la cuál se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos para atender a

---

<sup>13</sup> *Ibíd*em, pág. 526.

<sup>14</sup> *Ibíd*em, pág. 187.

determinadas actividades de interés general por medio de procedimientos técnicos.

b) *Descentralización por colaboración*. Esta surge cuando el Estado tiene mayor intervención en la vida privada, es decir, tiene la necesidad de recurrir a los particulares para que colaboren con él. Galindo Camacho, establece que “consiste en el desempeño de parte de la función pública, realizada por los particulares a los que el Estado solicita y otorga, al mismo tiempo, y en determinadas condiciones, facultades de consulta, decisión y ejecución, para la mejor realización de parte de la función pública a que la misma se refiere.”<sup>15</sup>

c) *Descentralización por región*. Esta forma de organización administrativa se apoya en una base geográfica, como delimitación de los servicios que le corresponden. Andrés Serra Rojas da el ejemplo del Municipio al decir que “es predominantemente una forma mixta de descentralización política administrativa, si se atiende al rigor del artículo 115 constitucional.”<sup>16</sup>

Asimismo, las características más importantes de los organismos descentralizados, son las siguientes:

- Son creados por Ley del Congreso o por Decreto del Presidente de la República.
- El orden jurídico les reconoce una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado.
- Como una consecuencia de la característica anterior, dichos organismos cuentan con patrimonio propio.
- Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central. Esto es, les distingue el hecho de poseer un autogobierno.

---

<sup>15</sup> GALINDO Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo, Tomo 1*, 3ª edición, Porrúa, México 2000, pág. 131.

<sup>16</sup> SERRA Rojas, Andrés, Op. Cit, pág. 770.

- Realizan función administrativa; es decir, su objeto, en tanto persona moral o colectiva, se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa.
- Existe un control o una tutela, por parte del Estado, sobre su actuación.

La Constitucionalidad de los Organismos Descentralizados, se encuentra consagrada en los artículos 90 y 93 de la Carta Magna. Entre los organismos descentralizados que se pueden mencionar se encuentran: la UNAM, PEMEX, IMSS, ISSSTE, COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, CONASUPO, CONACYT, etc.

## **1.2 Reforma**

Uno de los conceptos fundamentales de la presente investigación es el vocablo reforma, por lo cual es necesario explicar dicho concepto, para así proseguir con la línea y secuencia de la investigación. Una reforma significa; aquello que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en algo.

El vocablo reforma desde el aspecto jurídico, se entiende como el proyecto o propuesta de la modificación principalmente de la Constitución del Estado, ya sea para su innovación o mejora. O bien como aquel proceso político – técnico de transformación de actitudes, procesos, procedimientos, sistemas, relaciones y estructuras al marco jurídico en que se rigen las acciones del Estado, con el fin de hacerlos compatibles con los planes y programas de desarrollo. La reforma es un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia, y garantizar la justicia social.

Los niveles en los cuales puede ocurrir una reforma son:

- En el sistema político: los partidos políticos, los sindicatos, los procesos electorales, procesos legislativos, etcétera.
- En la Administración Pública: normas y regulaciones, instancias y organismos, impartición de justicia.
- En sector público y/o paraestatal: estrategias de desarrollo, la política económica, políticas públicas, políticas sectoriales, etcétera.

En síntesis se establece que una reforma, es aquel proceso político – jurídico, mediante el cual se pretende la modificación o adición a las disposiciones jurídicas vigentes del Estado, con la finalidad de mejora o innovación a las normas legales, ya sea rehaciéndolas o cambiando su forma o contenido, siempre en beneficio de la sociedad en general. Sino también las reformas al marco jurídico del Estado, son procesos inducidos cuyos objetivos esenciales buscan que el Estado asegure su supervivencia, y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales de cada país.

### **1.3 Reforma Energética**

Actualmente no existe una definición clara y precisa por parte de la doctrina jurídica al respecto, por lo tanto establecidos los conceptos previos y el objeto principal de la presente investigación, se puede definir a la Reforma Energética: como el acto político jurídico que pretende la modificación del marco jurídico mexicano aplicable al sector energético (hidrocarburos), que permita la participación de empresas privadas y sociales en la generación y distribución de la energía eléctrica, en la extracción y el procesamiento de petróleo, y en la producción de otras formas de energía.

Además se puede conceptualizar como la modificación que podría realizarse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de recursos naturales. Esto es, se pretenden modificar leyes para que sea *legal* el poder realizar determinadas acciones; entre estas acciones que se buscan se

encuentra, la asociación de Petróleos Mexicanos con diversas empresas extranjeras para la extracción y descubrimientos de nuevos yacimientos petrolíferos.

#### **1.4 Privatización**

La privatización se entiende, de acuerdo con la definición del Diccionario Enciclopédico como “la acción de hacer que recaiga en el campo de la empresa privada lo que era competencia del estado”<sup>17</sup>. El concepto de privatización es económico y político, y tiene por su puesto implicaciones ideológicas diversas; por lo que respecta al primero “es una política que busca; una transferencia de activos desde el sector público al privado, por medio de distintos mecanismos (venta, fusión, extinción y liquidación), y crear unos derechos de propiedad más eficientes; y políticamente la privatización busca contrarrestar y/o revertir la centralización en la toma de decisiones, el patrimonialismo, el rentismo, y las ineficiencias en la prestación de servicios públicos.”<sup>18</sup>

La privatización no sólo es un fenómeno político social, económico o técnico, también es un fenómeno legal caracterizado por el paso a titularidad privada de empresas, servicios o activos públicos, esta perspectiva jurídica ayuda a distinguir terminológicamente el concepto de privatización de otras nociones próximas tales como la desnacionalización y la desregulación. Los objetivos de la privatización son los siguientes:

- 1.- Reducir al mínimo la presencia de monopolios estatales en la economía, y de este modo elevar la competitividad y la eficiencia;

---

<sup>17</sup> *Diccionario Enciclopédico Larousse Ilustrado*, 2ª edición, Larousse, México 1997, pág. 824.

<sup>18</sup> AYALA Espino, José, *Límites del Mercado, Límites del Estado, Ensayos sobre Economía Política del Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1992, pág. 152.

2.- Cambiar a fondo las reglas de operación de una economía mixta para ampliar los campos de participación del sector privado y el mercado, creando una estructura de incentivos de la empresa;

3.- Alterar el balance entre los sectores público y privado cambiando la distribución de la propiedad y la riqueza redefiniendo las esferas pública y privada. Permitiendo así una participación más amplia de los ciudadanos en la toma de decisiones, una democratización del capital, y en general una reforma del sistema político.

En síntesis el término privatización se entiende como:

a) El acto formal mediante el cual se entrega a personas naturales o jurídicas particulares la propiedad total sobre determinados bienes o servicios;

b) Es un proceso mediante el cual las tareas son transferidas del sector público al sector privado. Este proceso permite a los actores no gubernamentales intervenir cada vez más en la financiación y prestación de servicios asistenciales, y conlleva la introducción de cambios en las funciones y responsabilidades públicas y privadas;

c) Proceso mediante el cual se vierte o se revierte a manos privadas empresas de propiedad estatal;

d) Transferir una empresa o actividad pública al sector privado;

e) La Venta al sector privado de activos pertenecientes al Estado.

Tomando en cuenta las aseveraciones anteriores y conjuntándolas, la privatización, es aquel acto jurídico – político y económico, mediante el cual el Estado, transfiere totalmente, el dominio directo de bienes o servicios de actividades propias de él, a personas jurídicas privadas para el uso y aprovechamiento exclusivo de éstas. La privatización fundamentalmente es

dejar a los particulares o extranjeros brindar servicios libremente que anteriormente habían sido monopolizados por el Estado.

## **1.5 Hidrocarburos**

Los hidrocarburos son el recurso natural más importante con que cuenta el país, en la actualidad el 90% de nuestras necesidades energéticas se satisfacen a base de petróleo y gas. Por lo tanto es preciso analizar y explicar la importancia de este término. Desde el punto de vista de la Química: son compuestos orgánicos constituidos exclusivamente por carbono e hidrógeno, por lo cual también se denominan compuestos hidrocarbonados. Consisten en un armazón de carbono al que se unen átomos de hidrógeno. Forman el esqueleto de la materia orgánica; asimismo son combustibles compuestos de hidrógeno y carbono, que se extraen de yacimientos fósiles donde se encuentran en estado líquido como el petróleo, y en estado gaseoso como el gas natural; del mismo modo son compuestos de carbono e hidrógeno producidos naturalmente (metano, óxidos de carbono), y por el hombre a partir de los derivados del petróleo.

La clasificación de los hidrocarburos se puede considerar de dos tipos fundamentalmente; aquellos que se encuentran en la llamada serie alifática y los que se incluyen en la serie aromática, también los llamados hidrocarburos bencénicos o aromáticos. Los hidrocarburos de la serie alifática se clasifican en acíclicos y cíclicos; los primeros se dividen a su vez en saturados (alcanos) e insaturados (alquenos y alquinos).

Dentro de los hidrocarburos más importantes y relevantes se encuentra el petróleo y sus derivados; debido a la importancia económica y social de este, es importante señalar que actualmente se encuentra como uno de los recursos naturales más importantes en la vida económica y social de la naciones

internacionales, hoy en día en nuestro país el organismo encargado de su exploración y explotación y de las demás actividades que incluyen la industria petrolera, es llevada a cabo por conducto de Petróleos Mexicanos (PEMEX), que es un organismo público descentralizado.

En efecto, es preciso señalar y entender que es el petróleo, por la importancia y trascendencia de éste durante el desarrollo de la presente investigación; por lo tanto el vocablo petróleo proviene del latín "*Petroleum*, que significa aceite de roca. Es un líquido natural oleaginoso e inflamable, constituido, por una mezcla de hidrocarburos, que se extraen de helecchos geológicos continentales o marítimos, mediante diversas y especiales operaciones de destilación y refino"<sup>19</sup>; se obtienen de él productos especiales que se generan a partir de este elemento natural, entre estos se encuentran los siguientes, combustibles gaseosos tales como el propano, gasolinas líquidas (fabricadas para automóviles y aviación, en sus diferentes grados; queroseno, diversos combustibles de turbinas de avión, el gasóleo, detergentes, compuestos oxigenados, entre otros), lubricantes (aceites para maquinarias, aceites de motor, grasas), ceras (parafinas), utilizadas en el envase de alimentos congelados, azufre (o ácido sulfúrico), asfalto, etc.

La industria del petróleo posee grandes segmentos o etapas, que son: a) la exploración, la perforación, la extracción, la refinación, el transporte el almacenamiento, la distribución y la venta de primera mano del petróleo, el gas y los productos que se obtengan de su refinación; b) la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución, y la venta de primera mano de gas artificial; c) la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y venta de primera mano de los derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materia prima industrial básica.

---

<sup>19</sup> ACOSTA Romero, Miguel, *Derecho Administrativo Especial Tomo II*, s. ed. Porrúa, México 1999, pág. 129.

En suma una vez establecida la definición y algunos aspectos generales de este elemento natural, se concluye diciendo que el petróleo, es un elemento líquido de origen natural, compuesto por una serie de elementos orgánicos llamados hidrocarburos, que se extrae de las formaciones sedimentarias de tipo marítimo como continental. La importancia que en la actualidad este elemento natural adquiere es de vital y trascendental interés no solo en México, si no en todo el ámbito internacional, su explotación y aprovechamiento, ha generado el impulso en el desarrollo económico – industrial y social de la naciones enteras.

En México, la industria Petrolera atraviesa una crisis que ha imposibilitado un desarrollo industrial petrolero acorde a las exigencias y a la competitividad en el ámbito global internacional, por consiguiente se resalta la importancia que éste elemento natural no renovable genera en torno en la vida social y económica del país, ya que de su explotación y aprovechamiento se generan hoy día innumerables productos básicos, indispensables en la vida de la sociedad, por lo tanto fue preciso hacer referencia de este elemento natural, que será necesario para el desarrollo de la presente investigación.

## **1.6 Exportación**

Al respecto el Instituto de Investigaciones Jurídicas en su Obra Diccionario Jurídico Mexicano, indica que el vocablo exportación “deriva de la voz latina *exportare*, que significa llevar fuera, sacar, conducir, transportar. La exportación se define como la salida de mercancías y prestación de servicios fuera del territorio nacional para su consumo; el Convenio de Kyoto la define como el régimen aduanero aplicable a las mercancías en libre circulación que salen del territorio aduanero y que se destinan a permanecer definitivamente fuera del mismo, con exclusión de las mercancías que se exportan en régimen Draw

back o en el marco de un régimen de tráfico de perfeccionamiento o con devolución de los derechos o impuestos de exportación.”<sup>20</sup>

Por su parte Laura Valletta, señala que la exportación es “la venta de bienes de un país a otro u otros países, como contrapartida figura el ingreso de divisas. Es la venta de productos nacionales al extranjero”<sup>21</sup>. Del mismo modo una exportación es cualquier bien o servicio enviado a otra parte del mundo, con propósitos comerciales. La exportación es el tráfico legítimo de bienes y servicios nacionales de un país pretendidos para su uso o consumo en el extranjero. Las exportaciones pueden ser cualquier producto enviado fuera de la frontera de un Estado. O bien como, el envío legal de mercancías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo en el exterior.

Por lo tanto el término exportación implica la venta ya sean bienes o servicios nacionales o nacionalizados de formal temporal o definitiva, más allá de las fronteras político- económicas del Estado, para su uso o consumo en el exterior. Así mismo las exportaciones deberán ser apegadas a las disposiciones y lineamientos jurídicos vigentes del Estado.

## 1.7 Importación

El término importación “proviene del vocablo latino *importare*, que significa traer, hacer, venir de fuera, introducir, pudiendo definirse como la introducción a territorio nacional de mercancías y prestación de servicios, para ser destinados a consumo interno”<sup>22</sup>. Por su parte Laura Valletta, explica que importar es “una operación de compra de bienes que efectúa alguien ubicado en un país a otro

---

<sup>20</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I – O , 13ª edición, UNAM, México 1999, pág. 1620

<sup>21</sup> VALLETTA Laura, *Diccionario de Derecho Comercial*, Valletta ediciones, Argentina 2000, pág. 222.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pág. 1619.

situado en el extranjero, esta operación comprende tanto trámites de transporte como introducción al país de destino.”<sup>23</sup>

En economía, una importación es cualquier bien o servicio recibido desde otro país, provincia, pueblo u otra parte del mundo, generalmente para su intercambio, venta o incrementar los servicios locales.

La importación es el transporte legítimo de bienes y servicios nacionales exportados por un país pretendido para su uso o consumo en el interior de otro país. Las importaciones pueden ser cualquier producto o servicio recibido dentro de la frontera de un Estado con propósitos comerciales. Las importaciones son generalmente llevadas a cabo bajo condiciones específicas; estas permiten a los ciudadanos adquirir productos que en su país no se producen, o más baratos o de mayor calidad.

Para concluir lo antes citado, por importación se entiende la introducción de mercancías (bienes o servicios) de procedencia extranjera, para su transformación, elaboración, reparación o consumo final en un país, o bien, como; la compra para ingresar bienes y/o mercaderías procedentes de otros países con distintos fines (comerciales, particulares, etc.) necesarios para el desarrollo económico interno de un país, o simplemente como la acción de compra de mercancías, bienes o costumbres a proveedores situados fuera de territorio nacional.

---

<sup>23</sup> VALLETTA Laura, Op Cit, pág. 222.

## CAPÍTULO 2

### “MARCO JURÍDICO”

En nuestro país no existe una política clara en materia de energéticos, y se regulan en varias leyes, por ello es necesario analizar el fundamento legal de las disposiciones jurídicas en materia de hidrocarburos, a continuación se estudiarán específicamente los artículos referentes al tema de estudio, que serán analizados y estudiados de forma separada; haciendo respetar la jerarquía legal existente actualmente en nuestro país; como primer punto se examinará a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de forma consecutiva las leyes federales y demás reglamentos.

#### **2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

El fundamento legal en materia de hidrocarburos dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encuentra su sustento legal en su artículo 27 párrafo cuarto, sexto párrafo en su primera y última parte; así mismo en los artículos 28 párrafo cuarto, y 73 fracciones X, y XXIX; mismos que serán estudiados y analizados de forma separada. Por lo que respecta al primero de ellos el artículo veinte siete en su párrafo cuarto, establece el dominio que le corresponde a la Nación sobre los recursos naturales situados dentro del territorio nacional, mismo que a continuación se cita:

“Artículo 27.

...

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas;

productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional  
...”.

De la lectura del párrafo arriba citado se establece que solo el Estado Mexicano posee el uso y dominio de forma directa de todos los elementos naturales ubicados dentro de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas; dentro del listado de recursos naturales, destaca el referente al petróleo y los carburos de hidrógeno en cualquiera de sus estados, mismos que son de uso y explotación exclusivo de la Nación.

Las características del dominio que la Nación ejerce, sobre los recursos naturales antes mencionados, se encuentran establecidas tal y como lo señala el mismo artículo veinte siete, párrafo sexto de la ley en estudio, en su primera y última parte, mismo que a continuación se cita:

“Artículo 27.

...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes...

...

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

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

Del párrafo arriba citado, se deducen las características del dominio que la Nación ejerce sobre los recursos naturales situados dentro del territorio nacional, es inalienable e imprescriptible y en materia de petróleo, carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso y agrega de minerales radioactivos, no habrá concesiones, ni contratos.

Asimismo, se infiere que la facultad del Poder Ejecutivo se lleva a cabo a través de la Secretaría de Energía, cuyas atribuciones se encuentran establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La industria petrolera es de utilidad pública, por lo que tendrá preferencia sobre cualquier aprovechamiento de la superficie, y se procederá la ocupación o expropiación de los mismos, mediante una indemnización correspondiente, en todos los casos que se requieran para las necesidades del país. El Ejecutivo Federal dictará las disposiciones relativas a la vigencia de los trabajos de la industria petrolera, así como las normas técnicas a que deberán sujetarse para su explotación.

En conclusión, se establece que es facultad de la Federación llevar a cabo la exploración y explotación del petróleo, y de las demás actividades que incluyen la industria petrolera, que actualmente lo realiza por conducto de Petróleos Mexicanos (PEMEX), que es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal. De la interpretación de los preceptos anteriores se plantea una cuestión que es ¿Hasta dónde llega el dominio directo de la Nación sobre el Petróleo y los demás Hidrocarburos, es decir hasta que punto

de la cadena productiva de la industria petrolera está obligado el Estado a conservar la propiedad y el control de los Hidrocarburos y sus productos?

Otro numeral de la ley en comento, estrechamente relacionado con el tema de la presente investigación, es el artículo veintiocho en su párrafo cuarto, el cual prohíbe los monopolios, y la práctica monopólica; misma que a continuación se cita:

“Artículo 28 párrafo cuarto:

...

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

...”

De lo antes citado se deduce que la generación de energía es de uso exclusivo de la nación, por lo que no es aceptable la pretensión de una privatización. Se ha de señalar que dicho párrafo, no permite el uso y dominio de personas extranjeras en áreas prioritarias, por lo tanto al ser aprobada la Reforma Energética, no es necesario reformar la Constitución Política, dado que esta reforma pretende la creación de una Nueva Ley Orgánica para Petróleos Mexicanos, reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como la adición y reforma a la ley de la Comisión Reguladora de Energía y de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, por lo que las iniciativas de reforma garantizarán la rectoría del Estado y propiedad nacional de los Hidrocarburos, y la paraestatal seguirá siendo patrimonio de la nación.

Por último el artículo setenta y tres de la ley en comento, establece cuales son las facultades del Congreso de la Unión, específicamente en sus fracciones X, y XXIX, señalando que es potestad de éste legislar en materia hidrocarburos, así

como de establecer contribuciones respecto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, al igual de los relativos a la energía eléctrica y productos derivados del petróleo; mismo que a continuación se cita:

“Artículo 73.

....

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y...;

XXIX. Para establecer contribuciones:

...

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27...;

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

...

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

...”.

El Congreso de la Unión, ya sea por conducto de la Cámara de Diputados o Senadores posee la Facultad de legislar en materia de Hidrocarburos, estableciendo así que no solo es una facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, así mismo el Congreso, posee la atribución de establecer las contribuciones en materia de energía eléctrica, así como de los derivados del petróleo y gasolinas; participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales las entidades federativas en proporción que la ley secundaria federal determine, así como los municipios con base al porcentaje que determinen las legislaturas locales en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

## 2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1976. En la actualidad señala en su artículo veintiséis cuáles son las dependencias del Poder Ejecutivo para llevar a cabo el despacho de los asuntos del orden administrativo, en donde se encuentra listada la Secretaría de Energía y sus facultades se encuentran en el artículo treinta tres de la ley en estudio, que a la letra dice:

“Artículo 33. A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Conducir la política energética del país;

II. Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público;

III. Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica;

IV. Participar en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de convenios y tratados internacionales en tales materias;

V. Promover la participación de los particulares, en los términos de las disposiciones aplicables, en la generación y aprovechamiento de energía, con apego a la legislación en materia ecológica;

VI. Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal;

...

VII. Otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, conforme a las disposiciones aplicables;

VIII. Realizar y promover estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas, activos, procedimientos, reglas, normas y demás aspectos relacionados con el sector energético, y proponer, en su caso, las acciones conducentes;

IX. Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;

...

XI. Llevar el catastro petrolero, y

XII. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos”.

Del numeral anterior se deduce que la Secretaría de Energía es la dependencia perteneciente a la Administración Pública Federal Centralizada subordinada al poder Ejecutivo Federal, como se ha citado anteriormente es la dependencia que tiene por objeto, entre las más destacadas atribuciones la de: conducir la política energética del país, así como ejercer los derechos del país en materia del petróleo y de los hidrocarburos, conducir las actividades de las entidades paraestatales que en materia de hidrocarburos es por conducto de Petróleos Mexicanos (PEMEX), que es el organismo encargado de la exploración, explotación y transformación de los hidrocarburos.

Asimismo la Secretaría tendrá que establecer los planes y proyectos económicos a mediano y largo plazo mismos que promuevan la modernización y la eficacia para el sector energético, promoverá la investigación científica en este sector, así como otorgar las concesiones, autorizaciones y permisos en

esta materia, apegado a las disposiciones aplicables, se ha señalar que esta atribución permite ceder ciertas atribuciones llámese a terceros en cuanto a la explotación del sector energético, lo cual es una premisa fundamental que permite el acceso por conducto de esta secretaría al uso y aprovechamiento del sector energético nacional; y por ultimo la secretaría llevará a cabo el catastro petrolero, es decir el control de las contribuciones generadas por el petróleo.

### **2.3 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo**

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Noviembre de 1958, actualmente consta de 16 artículos y 5 transitorios. En su artículo primero señala que corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que compongan o que se encuentren dentro de territorio nacional, ya sea el aceite mineral crudo, o sea el petróleo y sus derivados, este primer artículo deriva de los dispuesto por el artículo 27 constitucional; al respecto el artículo primero de la ley en comento establece:

“Artículo 1. Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional, incluida la plataforma continental, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios, y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañan o se derivan de él”.

El artículo segundo de la ley en comento, establece que solo la federación podrá llevar cabo la explotación de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera nacional, no permitiendo así la concesión, utilización y explotación de ésta área prioritaria al sector privado; mismo que a la letra dice:

“Artículo 2. Sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los Hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos del artículo siguiente.

En esta ley se comprende con la palabra petróleo a todos los hidrocarburos naturales a que se refiere el artículo 1º”.

Por otra parte el artículo tercero de la ley en estudio, establece todas y cada una de las actividades que comprende la industria petrolera nacional, como se ha mencionado dichas actividades son de uso exclusivo de la nación, al respecto el numeral reza:

“Artículo 3. La industria petrolera abarca:

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

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

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

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

1. Etano
2. Propano;
3. Butanos;
4. Pentanos;
5. Hexano;

6. Heptano;
7. Materia prima para negro de humo;
8. Naftas; y
9. Metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos”.

El artículo cuarto, establece que la explotación y la exploración se consideran una actividad estratégica que la nación lleva a cabo por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, así mismo en el párrafo segundo del citado numeral señala que el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas no se tienen como actividad estratégica, ya que en este caso se prevé el otorgamiento de permisos al sector social como privado, mismo que a la letra señala:

“Artículo 4. La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3o., que se consideran estratégicas en los términos del artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

Salvo lo dispuesto en el artículo 3o., el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan.

El transporte, el almacenamiento y la distribución de gas metano, queda incluida en las actividades y con el régimen a que se refiere el párrafo anterior.

Cuando en la elaboración de productos petroquímicos distintos a los básicos enumerados en la fracción III del artículo 3o. de esta Ley se obtengan, como subproductos, petrolíferos o petroquímicos básicos, éstos podrán ser aprovechados en el proceso productivo dentro de las plantas de una misma unidad o complejo, o bien ser entregados a Petróleos Mexicanos o a sus

organismos subsidiarios, bajo contrato y en los términos de las disposiciones administrativas que la Secretaría de Energía expida.

Las empresas que se encuentren en el supuesto a que se refiere el párrafo anterior tendrán la obligación de dar aviso a la Secretaría de Energía, la cual tendrá la facultad de verificar el cumplimiento de las citadas disposiciones administrativas y, en su caso, imponer las sanciones a que se refiere el artículo 15 de esta Ley”.

Por otra parte el artículo sexto en su párrafo primero refiere que, Petróleos Mexicanos podrá celebrar contratos de obras, así como de prestación de servicios con personas físicas o morales para la mejor realización de las actividades que el organismo requiera, el pago por concepto de estos servicios será siempre en efectivo, y no se concederá pago alguno en cuanto a los porcentajes en los productos, ni participación alguna en los resultados de las explotaciones, dicho numeral al respecto señala:

“Artículo 6. Petróleos Mexicanos podrá celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, serán siempre en efectivo y en ningún caso concederán por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones.  
...”

Por último el artículo onceavo de la ley en estudio, precisa que es el Ejecutivo Federal quien establecerá todas las disposiciones relacionadas, para la vigilancia de los trabajos de la industria petrolera, así como las mismas para su explotación, nuevamente se cita el dominio directo y exclusivo de la nación en esta área estratégica como lo es el sector petrolero, mismo que a letra reza:

“Artículo 11. El Ejecutivo Federal dictará las disposiciones relacionadas con la vigilancia de los trabajos petroleros y las normas técnicas a que deberá estar sujeta la explotación”.

Del artículo arriba citado se deduce que es facultad del Ejecutivo Federal, establecer los lineamientos y las normas a que estará sujeta la explotación de los hidrocarburos, así como las actividades de manejo, control y vigilancia a que estarán sujetas las actividades petroleras, nuevamente se establece el dominio directo e inalienable que posee la nación sobre la explotación de las áreas estratégicas nacionales.

#### **2.4 Ley de la Comisión Reguladora de Energía**

El Congreso de la Unión expidió la Ley de la Comisión Reguladora de Energía en Octubre de 1995. A partir de esa fecha, dicha Comisión se constituyó como autoridad reguladora en la materia e inició un proceso de definición, organización y desarrollo institucional acorde a las funciones, atribuciones y responsabilidades otorgadas por el Congreso.

La Ley fortaleció el marco institucional, dio operatividad a los cambios legales, claridad, transparencia y estabilidad al marco regulador de la industria eléctrica y de gas natural. Asimismo, amplió la autoridad de la Comisión, en materia de gas natural y energía eléctrica, y concentró en ella atribuciones que se encontraban dispersas en otros ordenamientos, dependencias y entidades. La Comisión Reguladora de Energía, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, que goza de autonomía técnica y operativa.

Al respecto la Comisión encuentra entre sus principales objetivos relativos a la presente investigación, las siguientes actividades las cuales se encuentran plasmadas en la Ley de la Comisión Reguladora de Energía específicamente en

su artículo segundo fracciones V, VI, VII, y VIII, mismas que a la letra establecen:

“Artículo 2. La Comisión tendrá por objeto promover el desarrollo eficiente de las actividades siguientes:

...

V. Las ventas de primera mano de gas natural y gas licuado de petróleo;

VI. El transporte y el almacenamiento de gas natural que no sean indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración;

VII. La distribución de gas natural, y

VIII. El transporte y la distribución de gas licuado de petróleo por medio de ductos;

...”

En consecuencia de las fracciones arriba citadas se establece que la Comisión no sólo tiene a su cargo lo relativo al suministro y venta de energía eléctrica, sino que también interviene en asuntos relativos a la venta y distribución tanto de gas natural y de gas licuado de petróleo que en este sentido pertenecen a los hidrocarburos, y que tales actividades pueden ser llevadas a cabo por el sector social y privado, tal y como lo establece el artículo cuarto párrafo segundo de ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; y por lo tanto es una Comisión que trabaja de forma conjunta con la Secretaría en la conducción de la política energética del país, de ahí la importancia de la ley en comento, debido a que de ser aprobada la Reforma Energética diversas disposiciones de ésta serán modificadas o en su defecto reformadas, tal es el caso de la fracción V, VI y VII que serán modificadas y la VIII será derogada.

Por otra parte el artículo tercero de la misma ley señala todas y cada una de las atribuciones de las cuales goza la Comisión, dentro de estas destacan las establecidas en las fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XV, mismas que a la letra establecen:

“Artículo 3. Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tendrá las atribuciones siguientes:

...

VII. Aprobar los términos y condiciones a que deberán sujetarse las ventas de primera mano de gas natural y de gas licuado de petróleo y expedir las metodologías para la determinación de sus precios, salvo que existan condiciones de competencia efectiva a juicio de la Comisión Federal de Competencia.

Si existiendo condiciones de competencia efectiva, la Comisión Federal de Competencia determina que al realizar las ventas de primera mano de gas natural o de gas licuado de petróleo se acude a prácticas anticompetitivas, la Comisión Reguladora de Energía restablecerá los términos y condiciones a que dichas ventas deban sujetarse;

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

IX. Aprobar los términos y condiciones a que deberá sujetarse la prestación de los servicios de transporte y distribución de gas licuado de petróleo por medio de ductos;

X. Expedir las metodologías para el cálculo de las contraprestaciones por los servicios a que se refieren las dos fracciones anteriores, salvo que existan condiciones de competencia efectiva a juicio de la Comisión Federal de Competencia;

XI. Solicitar a la Secretaría de Energía la aplicación de las medidas necesarias para garantizar la continuidad de los servicios a que se refieren las fracciones VIII y IX anteriores;

XV. Proponer a la Secretaría de Energía actualizaciones al marco jurídico del sector de energía, y participar con las dependencias competentes en la formulación de los proyectos de iniciativas de leyes, decretos, disposiciones

reglamentarias y normas oficiales mexicanas  
relativas a las actividades reguladas;

...”.

De las fracciones, antes citadas se deduce que la Comisión tendrá como objeto promover las ventas y distribución de gas natural y de gas licuado de petróleo, asimismo se infiere que la Comisión tendrá la facultad de establecer las bases y términos económicos para la venta y la prestación de servicios como el transporte, almacenamiento y distribución de gas, además posee la atribución de emitir propuestas de reformas o adiciones a la Secretaría para la actualización del marco jurídico aplicable al sector energético. Finalmente la organización de la Comisión la establece el artículo cuarto de la presente ley que reza:

“Artículo 4. La Comisión estará integrada por cinco comisionados, incluyendo al Presidente de la misma. Los comisionados deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos, teniendo su Presidente voto de calidad.

Las resoluciones de la Comisión se inscribirán en el registro a que se refiere la fracción XVI del artículo 3 de esta Ley”.

En síntesis se establece que la Comisión Reguladora de Energía está integrada por cinco comisionados incluyendo al Presidente de la misma, quien es designado por el Ejecutivo Federal a propuesta del Secretario de Energía. Los comisionados deliberan en forma colegiada y deciden los asuntos por mayoría de votos, teniendo su Presidente voto de calidad. La Comisión nombra al Secretario Ejecutivo a propuesta del Presidente de la Comisión, quien tiene a su cargo la coordinación operativa y administrativa.

De esta manera se deduce que el objetivo primordial de la Comisión es promover el desarrollo eficiente de la industria eléctrica y de gas natural mediante la regulación que permita, salvaguardar la prestación de los servicios,

fomentar una sana competencia, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y prestación de los servicios.

## **2.5 Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios**

Petróleos Mexicanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México Distrito Federal, y tiene por objeto ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera; será dirigido y administrado por un Consejo de Administración, que será el órgano superior de gobierno de la industria petrolera, sin perjuicio de la autonomía de gestión de los organismos, el Director General será nombrado por el Ejecutivo Federal.

Petróleos Mexicanos fue creado por Decreto del 7 de Junio de 1938, su ley reglamentaria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Julio de 1992, y entró en vigor a partir del 17 de Julio de 1992. A continuación se analizarán los numerales de la Ley Orgánica en estudio, mismos que los vinculan con el tema en estudio, estos serán estudiados y analizados de forma separada, al respecto el artículo primero de la ley en comento establece:

“Artículo 1. El Estado realizará las actividades que le corresponden en exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica, por conducto de Petróleos Mexicanos y de los organismos descentralizados subsidiarios en los términos que esta Ley establece, y de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y sus reglamentos”.

Del artículo arriba citado se establece una vez más la rectoría de la Nación, sobre las áreas estratégicas en el sentido relativo al petróleo, misma actividad que será llevada por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, sujeto a las disposiciones jurídicas contempladas en la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional. De la interpretación de este precepto surge una cuestión central, en cuanto al área estratégica, ¿significa que únicamente PEMEX, de manera directa lleve a cabo estas actividades?

Por su parte el artículo tercero de la presente ley establece todos y cada uno de los Organismos Subsidiarios con lo que cuenta la paraestatal para el manejo y control de las actividades que le son encomendadas, tales organismos son de carácter descentralizado los cuales gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios, características esenciales de la Administración Pública Federal Paraestatal, dichos organismos tienen a su mando actividades exclusivas dentro de la industria petrolera, al respecto el artículo tercero de la ley en estudio establece:

“Artículo 3. Se crean los siguientes organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismos que tendrán los siguientes objetos:

I. Pemex-Exploración y Producción: exploración y explotación del petróleo y el gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización;

II. Pemex-Refinación: procesos industriales de la refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados;

III. Pemex-Gas y Petroquímica Básica: procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y el gas artificial; almacenamiento, transporte,

distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; y

IV. Pemex-Petroquímica: procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

Las actividades estratégicas que esta Ley encarga a Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación y Pemex-Gas y Petroquímica Básica, sólo podrán realizarse por estos organismos.

Petróleos Mexicanos y los organismos descritos estarán facultados para realizar las operaciones relacionadas directa o indirectamente con su objeto. Petróleos Mexicanos, los organismos subsidiarios y sus empresas podrán cogenerar energía eléctrica y vender sus excedentes a Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, mediante convenios con las entidades mencionadas. En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se someterán a discusión, análisis, aprobación y modificación de la Cámara de Diputados los recursos destinados a los proyectos de cogeneración de electricidad que Petróleos Mexicanos, los organismos subsidiarios y sus empresas propongan ejecutar, los recursos y esquemas de inversión pública con los que se pretendan llevar a cabo dichas obras, así como la adquisición de los excedentes por parte de las entidades.

Los organismos descritos en el párrafo primero tendrán el carácter de subsidiarios con respecto a Petróleos Mexicanos, en los términos de esta Ley”.

Del artículo arriba citado se deduce que para el mejor manejo y control de actividades la paraestatal, contará con organismos subsidiarios, los cuales llevarán a cabo actividades específicas previamente establecidas, colaborando

así en todas y cada una de las actividades que comprende la Industria petrolera nacional.

Todos los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos serán dirigidos y administrados por un Consejo de Administración y por un Director General nombrado por el Ejecutivo Federal. El Consejo de Administración de cada uno de los organismos subsidiarios, se compondrá de ocho miembros y sus respectivos suplentes. Los titulares serán: cuatro representantes del Gobierno Federal, designados por el Ejecutivo Federal; los tres Directores Generales de los otros organismos públicos descentralizados subsidiarios, y el Director General de Petróleos Mexicanos, quien lo presidirá.

Los suplentes de los Consejeros que representan al Gobierno Federal serán designados por los respectivos titulares y los de los organismos subsidiarios serán designados por los Directores correspondientes.

Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por un Consejo de Administración, que será el órgano superior de gobierno de la industria petrolera, sin perjuicio de la autonomía de gestión de los organismos. El Director General será nombrado por el Ejecutivo Federal, tal y como lo establece el artículo sexto de la ley en estudio mismo que a letra dice:

“Artículo 6. Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por un Consejo de Administración, que será el órgano superior de gobierno de la industria petrolera, sin perjuicio de la autonomía de gestión de los organismos. El Director General será nombrado por el Ejecutivo Federal”.

Igualmente el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos encuentra su sustento legal en la ley en comento, tal y como lo establece el artículo séptimo, mismo que a continuación se cita:

“Artículo 7. El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos se compondrá de once miembros propietarios, a saber:

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

El Presidente del Consejo será el titular de la coordinadora del sector al que esté adscrito Petróleos Mexicanos y tendrá voto de calidad.

Por cada uno de los consejeros que se designe se nombrará un suplente. Los suplentes de los consejeros que representan al Estado serán designados por los respectivos titulares y los de los consejeros sindicales serán designados por el Sindicato, debiendo reunir los mismos requisitos exigidos para los propietarios”.

Del análisis del artículo arriba citado, se deduce que el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos será el órgano superior de la paraestatal, dicho Consejo se integrará por once representantes, de los cuales seis serán designados por el Ejecutivo Federal, y cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, destacando así que es un órgano integrado por representantes que tutelan los intereses del Estado, así como aquellos que representan a los trabajadores.

Al respecto la iniciativa de reforma propuesta por el Ejecutivo Federal establece, cambios significativos en los órganos de gobierno de PEMEX, dentro de los cuales éste Consejo de Administración sufriría algunas modificaciones en cuanto a su estructura orgánica, siendo esto materia de estudio del tercer capítulo.

Por su parte el artículo trece de la ley en estudio, establece cuales son las facultades del Director General de Petróleos Mexicanos, mismo que a continuación se cita:

“Artículo 13. Quedan además reservadas al Director General de Petróleos Mexicanos las siguientes facultades:

I. Elaborar, con la participación de los organismos subsidiarios, la planeación y presupuestación estratégica de la industria petrolera en su conjunto y someterla a la aprobación de su Consejo de Administración;

II. Formular los programas financieros de la industria; definir las bases de los sistemas de supervisión, coordinación, control y desempeño de los organismos para optimizar su operación conjunta; y administrar los servicios comunes a los mismos;

III. En los términos del apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y de la Ley Federal del Trabajo, convenir con el Sindicato el Contrato Colectivo de Trabajo y expedir el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza, que regirán las relaciones laborales de Petróleos Mexicanos y de los organismos;

IV. Resolver conflictos que se susciten entre los organismos sobre sus ámbitos de actividad; y conocer de asuntos trascendentes para la industria;

V. Las demás que le confieran las leyes y demás disposiciones legales aplicables”.

En síntesis del artículo arriba citado, es el Director General, quien tendrá a su cargo la representación de Petróleos Mexicanos ejerciendo las funciones de mandatario general y es quien presidirá todos y cada unos de los actos que lleve a cabo la paraestatal, o cualquiera de sus organismos subsidiarios, así mismo llevará a cabo la conducción de los aspectos económicos, jurídicos y políticos que conlleven a la optimización de la Industria Petrolera Nacional.

Todos los actos jurídicos que celebre, Petróleos Mexicanos o cualquiera de sus organismos subsidiarios se regirán por las leyes federales aplicables y las controversias nacionales en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza será competencia de los tribunales de la federación, salvo acuerdo arbitral.

Por otra parte todos y cada unos de los organismos subsidiarios contarán con un órgano de vigilancia, que estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, tal y como lo expresa el artículo quince de la ley en comento, mismo que a la letra dice:

“Artículo 15. El órgano de vigilancia de cada uno de los organismos descentralizados estará integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quienes desarrollarán sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

Petróleos Mexicanos establecerá un órgano de control de la industria petrolera estatal que coordinará las actividades de los órganos internos de control de los organismos subsidiarios, y que podrá realizar la fiscalización directa de los mismos, conforme a las disposiciones legales precedentes”.

En efecto del artículo antes citado, se establece que los órganos subsidiarios de la paraestatal contarán con órgano de vigilancia, el cual velarán por todas y cada una de las actividades que lleven a cabo los organismos subsidiarios de la paraestatal. La iniciativa de reforma propuesta por el Ejecutivo Federal, establece cambios significativos a éste órgano, proponiendo así una nueva estructura orgánica, el cual estará integrado por un nuevo órgano de vigilancia y control denominado *Comité de Transparencia y Auditoría*, estando integrado por un Comisario, y un Órgano Interno de Control.

## 2.6 Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos

Este reglamento también regula algunas funciones de Petróleos Mexicanos, es un cuerpo orgánico de disposiciones jurídicas derivado de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, en el cual se establecen las funciones esenciales de los Órganos con que cuenta la paraestatal haciendo necesario que los órganos directores del Organismo actúen con un reglamento que precise y delimite las funciones y facultades que les otorga la Ley Orgánica de la Institución, a continuación se analizarán los numerales más relevantes y aplicables al objeto de estudio de la presente investigación.

Se ha expresado con anterioridad que Petróleos Mexicanos es dirigido y administrado actualmente por un: Consejo de Administración, y un Director General, tal y como lo establece el presente reglamento en su primer artículo, mismo que a letra dice:

“Artículo 1. El ejercicio de las atribuciones que se señalan a Petróleos Mexicanos en su Ley Orgánica, estará a cargo de:

- I. Un Consejo de Administración; y
- II. Un Director General”.

Por un lado han quedado ya señaladas algunas de las atribuciones del Director General del Organismo; siendo necesario establecer la actuación del Consejo de Administración, a continuación se establecerá la forma en que actúa, tales actividades encuentran su sustento legal en el reglamento en estudio, tal y como se establece en el artículo segundo de la ley en estudio, que a la letra reza:

“Artículo 2. El Consejo de Administración, se reunirá, cuando menos, una vez cada dos meses para celebrar sesiones ordinarias; pero cuando la urgencia o importancia de algún caso lo requiera, el

Presidente del Consejo, por decisión propia o a solicitud de cualquiera de los Consejeros o del Director General, deberá convocar, por conducto del Secretario del Consejo, a sesión extraordinaria”.

Del artículo arriba citado se deduce que el Consejo, deberá sesionar por lo menos una vez cada bimestre en sesión ordinaria, o en su defecto sesionar de forma extraordinaria cuando por caso de urgencia e importancia de algún asunto así se requiera, así mismo el Consejo designara un Secretario, cuyo nombramiento, recaerá en personas ajenas al propio Consejo.

La convocatoria y la *orden del día* para sesiones ordinarias y extraordinarias serán formuladas por el Secretario del Consejo, en coordinación de la Dirección General, estas deberán ser entregadas a los Consejeros, en el caso de sesiones ordinarias, a mas tardar con seis días hábiles de anticipación, y para las extraordinarias con cuarenta y ochos horas de anticipación a la celebración de las mismas.

Así mismo el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos contará con un Comité Consultivo, el cual analizará y opinará sobre los asuntos que el Consejo y el Director General del Organismo le encomienden, la integración del presente Comité se encuentra establecido en el artículo once bis del reglamento en estudio el cual reza:

“Artículo 11bis. El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos contará con un Comité Consultivo que se compondrá de ocho miembros, a saber:

- I. Dos representantes de la Administración Pública Federal, siendo ellos el titular de la Coordinadora de Sector al que está adscrito el Organismo, quien fungirá como coordinador del Comité, y el director general de Petróleos Mexicanos, y
- II. Seis personas de reconocida capacidad, prestigio y experiencia en el desempeño de cargos de alto nivel

decisorio, que puedan contribuir al logro de los fines del Organismo y al mejor desempeño de las atribuciones conferidas al Consejo de Administración.

...”

En síntesis, el Comité tendrá como función emitir sus opiniones respecto de los asuntos del Consejo así como del Director, al igual propondrá los programas y acciones que juzgue necesarios para el mejor desarrollo del Organismo, los integrantes del Comité podrán participar con voz, pero sin voto en las sesiones; sesionará cuando menos cuatro veces al año en sesión ordinaria y en extraordinaria en cualquier tiempo a solicitud del Consejo, su Presidente, o bien del Director General del Organismo.

**CAPÍTULO 3**  
**“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INICIATIVA DE REFORMA ENERGÉTICA**  
**PARA PETRÓLEOS MEXICANOS PRESENTADA POR EL PODER**  
**EJECUTIVO FEDERAL”**

**3.1 Análisis de la Reforma Energética Presentada por el Poder Ejecutivo Federal**

La iniciativa, que pretende la reforma a Pétreos Mexicanos, se tiene que analizar desde tres puntos de vista fundamentales como lo es, desde una perspectiva social, económica y jurídica.

**3.1.1 Social**

La Propuesta de Reforma Energética, tendiente al fortalecimiento de Petróleos Mexicanos, ha desatado, la desaprobación y la inconformidad por parte de diversos sectores sociales de la nación mexicana, generando en ellos, la idea que de ser aprobada esta reforma, se procederá a la privatización de la industria petrolera nacional, situación que no es así, pues, la finalidad de la reforma es que la industria petrolera pueda dotar los recursos a la sociedad mexicana, para vivir mejor, más escuelas, clínicas y hospitales, más caminos, carreteras y puentes, más redes de agua potable, drenaje y electricidad; permitirá asegurar que los mexicanos cuenten con los combustibles necesarios para realizar sus actividades productivas a precios justos y equitativos; abrirá nuevos horizontes para el desarrollo del país, ya que permitirá que la riqueza petrolera se use para financiar metas clave como la superación de la pobreza, debido, a que se generaran mejores y mayores rendimientos, situación que garantiza la educación y la salud de todos los mexicanos, así mismo dará paso a dinamizar el crecimiento de la economía, lo cual se podrá ver reflejado en inversiones que generen más y mejores empleos para todos los mexicanos,

ampliará las oportunidades de trabajo en la industria petrolera, generando nuevas ofertas de empleo en el territorio nacional, empleos que actualmente se generan en el extranjero por las importaciones que consumen la colectividad mexicana, asociadas a una mayor actividad de este sector en el país.

Una de los aspectos básicos de esta reforma, es que con ella se generará la participación de la sociedad a través de los bonos ciudadanos, que son títulos de crédito disponibles para todos los mexicanos, los cuales no sólo implican ser parte de la industria petrolera nacional, sino que recibirán directamente parte del beneficio de un buen desempeño de PEMEX. Estos bonos ciudadanos estarán al alcance de todos los mexicanos, la idea fundamental de estos títulos es acercar a los mexicanos, de manera tangible, a los beneficios del buen desempeño de dicho organismo descentralizado; en ese sentido, han sido concebidos como títulos de crédito que otorgarán a sus tenedores una contraprestación misma que por ningún motivo otorgarán o concederán a sus tenedores derechos corporativos, ni sobre la propiedad, control y patrimonio de Petróleos Mexicanos, en resumen los bonos son títulos que sirven para que cada ciudadano vigile la actividad y buen desempeño de la paraestatal.

Sólo podrán ser titulares de los bonos ciudadanos las personas físicas mexicanas, así como las administradoras de fondos para el retiro, los fondos de pensiones, las instituciones de seguros y sociedades de inversión.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitirá lineamientos para:

- Facilitar su adquisición;
- Evitar concentración; y
- Propiciar un mercado secundario que permita a los tenedores la venta de sus títulos a precios de mercado.

En síntesis esta reforma, tiene dentro de sus aspectos fundamentales no solo el desarrollo económico, y político, sino también el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad mexicana. De ser aprobada esta reforma, no implica, que

en un tiempo determinado, estos beneficios se vean reflejados dentro de la misma sociedad, consiste en una extensa transición que a corto mediano o largo plazo, estos beneficios serán reflejados en la nación mexicana.

De ahí la importancia de esta reforma, quedando demostrado que solo es para tener una vida futura mejor del país, y por lo tanto no implica privatizar a PEMEX que es patrimonio de los mexicanos; dado que no se propone la venta de un solo activo ni infraestructura propiedad de la paraestatal, al igual tampoco se propone compartir la renta petrolera. La paraestatal sigue y seguirá en manos de los mexicanos; en consecuencia no significa ceder la soberanía de la nación sobre sus recursos naturales, por el contrario, refuerza el control del Estado sobre el petróleo.

### **3.1.2 Económico**

El petróleo y los hidrocarburos han sido, durante siete décadas el recurso natural más importante de la nación, convirtiendo en la actualidad a Petróleos Mexicanos como la mejor empresa de su rubro de Latinoamérica, así mismo hoy en día la paraestatal es la mayor contribuyente fiscal del país.

En la actualidad, México es uno de los países con la mayor diversidad de recursos naturales, entre estos, se destacan sus reservas petroleras; su explotación ha propiciado, el desarrollo económico y social de la Federación los Estados y los Municipios.

Como consecuencia del crecimiento demográfico, y de las exigencias de índole internacional, y a la extensa demanda de productos derivados de los hidrocarburos, exigen que en el presente Petróleos Mexicanos, sea una empresa, competitiva y autosuficiente que le permita abastecer y dar cumplimiento a las demandas sociales, económicas y políticas que le permita competitividad de acuerdo a las exigencias globales internacionales.

En consecuencia la reforma energética, esta proyectada a hacer de Petróleos Mexicanos una empresa competitiva, que este a la altura de grandes compañías petroleras internacionales, que le permitan, abastecer a corto y largo plazo fuentes de energía para la sociedad en general, así como de recursos derivados de petróleo y gas, satisfaciendo así las necesidades básicas de los mexicanos.

Por ello, la reforma energética, proyecta nuevos retos en materia económica, que darán paso a hacer de México un país autosuficiente en materia de energéticos, y de nuevas fuentes de energía; dentro de los principales aspectos de esta reforma en materia de económica se encuentran los siguientes; permitirá dinamizar el crecimiento de la economía, se estima que por medio de los incentivos se permita avanzar en proyectos de explotación y producción de crudo, y deriven en la construcción de tres nuevas refinerías en los próximos doce años; fortalecerá las finanzas públicas del Gobierno Federal e incrementará las participaciones de Estados y Municipios, propiciando un mayor desarrollo regional, accederá a que las industrias cementera, fundidora, siderúrgica, bienes de capital y metal mecánica, entre otras, tengan la posibilidad de incrementar sus actividades y consecuentemente emplear a un mayor número de trabajadores.

Lo anterior dará paso al país de explotar los recursos que le pertenecen y que se encuentran en las aguas profundas, en consecuencia será la apertura de nuevos horizontes para el desarrollo del país, que permitirá, que la riqueza petrolera se use para financiar metas clave como la superación de la pobreza y garantizar la educación y la salud de todos los mexicanos, así mismo permitirá al país acceder a tecnología de vanguardia, que a largo plazo podrá ser desarrollada en México por científicos mexicanos, en síntesis fortalecerá las finanzas de PEMEX, al darle mayor libertad para reinvertir sus ingresos y promover la participación de los mexicanos en el progreso de la industria petrolera nacional mediante la emisión de bonos ciudadanos.

Al propio tiempo, Petróleos Mexicanos exige también consolidarse como una institución con posibilidades reales de competir con empresas similares en el entorno global. Una entidad capaz de explorar y aprovechar la riqueza petrolera de la mejor manera, requiriendo así una mayor autonomía en la toma de decisiones que demandan conocimiento altamente especializado, y visión a largo plazo.

En conclusión la propuesta busca aprovechar al máximo los recursos naturales y tecnológicos disponibles, así como la generación de nuevas tecnologías que le permitan a la paraestatal, una mejor y mayor explotación de los recursos petrolíferos, para así ubicar a México, como una potencia económica petrolera a nivel internacional, y como consecuencia combatir con ello los problemas sociales que aquejan a la nación, tales como, los altos precios en productos derivados del petróleo, (gasolinas, gas, etc.), así como en la alza de productos básicos alimentarios, que sin alguna duda se ven reflejados en la economía de la sociedad mexicana, a su vez permitirá combatir un problema social y económico no solo de México sino del mundo entero como lo es la pobreza.

### **3.1.3 Jurídico**

México enfrenta importantes desafíos en materia de hidrocarburos para poder garantizar el abasto de combustibles necesarios para el progreso y desarrollo de nuestro país en los próximos años. Para que Petróleos Mexicanos pueda atender los retos que se le presentan requiere flexibilizar el marco regulatorio al que esta sujeto a efectos de que tenga mayor libertad en la toma de decisiones y pueda adecuarse oportunamente a condiciones cambiantes.

Para PEMEX, el principal reto no es sólo financiero, sino fundamentalmente operativo, tecnológico y de capacidad de ejecución. Los recursos son importantes en la investigación y desarrollo tecnológico, pero no es el único tema fundamental, se requiere de un marco institucional adecuado para el

desarrollo de la tecnología; los retos que enfrenta el país no pueden superarse a los ritmos de ejecución a los que opera Petróleos Mexicanos en la actualidad.

Es necesario dotar a PEMEX, de las capacidades necesarias para asimilar a la brevedad los conocimientos para administrar nueva tecnología, al tiempo de multiplicar su capacidad de ejecución.

En este sentido, es fundamental realizar cambios y adecuar el marco legal de la industria petrolera nacional, para asegurar que Petróleos Mexicanos cuente con las herramientas para poder hacer frente a los nuevos retos que hoy demandan no sólo las exigencias vanguardistas internacionales, sino toda la sociedad mexicana, situación que con el marco jurídico actual es imposible de cumplir, debido a las deficiencias y lagunas que se encuentran en el cuerpo de las diferentes normatividades jurídicas, ello, en razón de que la paraestatal solo puede funcionar de acuerdo a lo establecido por su propia Ley Orgánica, por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, por la Ley General de Deuda Pública, entre otras, lo que obstruye el debido funcionamiento de Petróleos Mexicanos, y a consecuencia de esto su funcionamiento no es adecuado.

Igualmente, las actuales condiciones con las que opera PEMEX, no permiten una adecuada gestión de tecnología debido a que no es posible generar una visión de largo plazo en virtud de quedar sujeta a ciclos presupuestales anuales.

Ello implica, contar con un marco operativo y de gestión que le dé mayores facultades en la toma de decisiones en la contratación, de modo que se multiplique su capacidad de operación y ejecución, y obtenga la mejor tecnología.

Por lo tanto, la reforma energética, pretende la modificación de manera integral al marco legal de la industria petrolera nacional, con pleno apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta se sujeta estrictamente a las disposiciones constitucionales en materia de petróleo

contenidas en los artículos, 27 y 28. Estableciendo que la Nación tiene el dominio y propiedad de los hidrocarburos. El Estado mantiene la propiedad y el control total sobre PEMEX, el cual conserva además su naturaleza de organismo descentralizado de la Administración Pública. Esta reforma presenta cinco iniciativas que son fundamentales para Petróleos Mexicanos, que a continuación se citan:

- 1.- Una nueva Ley Orgánica para Petróleos Mexicanos.
- 2.- Reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 3.- La Iniciativa de Ley para la creación de la Comisión del Petróleo. (Órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, con autonomía técnica y operativa).
- 4.- Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.
- 5.- Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la ley de la Comisión Reguladora de Energía.

Las iniciativas arriba citadas se caracterizan por ser integrales y de gran alcance, que permitirán a Petróleos Mexicanos tomar decisiones oportunas con un criterio empresarial, dándole así mayor libertad para administrar y contratar la tecnología que se requiere para hacer más eficientes sus operaciones, así mismo estas garantizan la rectoría y propiedad nacional del Estado sobre los hidrocarburos, pero todo apegado a su marco jurídico regulatorio.

La reforma energética, establece ciertas modificaciones al marco legal de la industria petrolera nacional, dentro de estos cambios destaca la creación de una nueva Ley Orgánica para Petróleos Mexicanos, sin duda es una de las premisas fundamentales tendientes a reformar la organización y funcionamiento de la paraestatal, este proyecto de iniciativa se compone de seis capítulos dedicados a las disposiciones generales; la organización de Petróleos

Mexicanos; responsabilidades; régimen especial de operación; informes específicos y disposición final.

En el primer capítulo de la Ley se indica el objeto de la misma y se establece que Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios que se constituyan se sujetarán a la Ley Orgánica que los regula y, en lo no previsto, a las demás disposiciones aplicables. Con ello se busca que Petróleos Mexicanos goce de la mayor autonomía posible a través de las normas específicas contenidas en el ordenamiento que lo rige, sin perjuicio de que, como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, le sean aplicables los demás ordenamientos que regulan a cualquier entidad paraestatal, tales como la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley General de Deuda Pública, entre otros.

En la actual Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, se establece la organización y funcionamiento interno de PEMEX, siendo esta integrada por cuatro organismos descentralizados subsidiarios, mismos que deben tomar decisiones en forma conjunta al momento de llevarse a cabo las sesiones, situación que por lógica trae consigo retraso en la toma de decisiones, ya que la mayoría de las veces es difícil reunir a todos los organismos subsidiarios, situación que es necesaria para cubrir el quórum y se celebren las sesiones.

Todo lo anterior trae como consecuencia que PEMEX, no funcione adecuadamente, siendo esto, un punto primordial a reformar con la propuesta del Ejecutivo Federal.

Por otra parte, el régimen actual de deuda de Petróleos Mexicanos, el cual sujeta a la empresa a múltiples autorizaciones por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; esta situación ocasiona que la contratación y administración de su deuda no sea oportuna ni eficiente. La presente iniciativa busca liberar a la paraestatal de los trámites o autorizaciones intermedios ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, en uso de su autonomía de gestión, y en congruencia con el régimen de gobierno corporativo que se

implementará, adopte las decisiones en esta materia que más beneficien al organismo y al país en general.

Esto implica que, PEMEX no tendrá que sujetarse al techo de endeudamiento que fije el Congreso. No obstante lo anterior, Petróleos Mexicanos podrá realizar negociaciones para acudir al mercado externo de dinero y capitales; contratar los financiamientos externos que se requieran o que se concierten en moneda extranjera, sin autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Director General de la paraestatal dará aviso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con quince días hábiles de anticipación, sobre cada operación que pretenda realizar. Dicha Secretaría sólo podrá ordenar la suspensión del proceso cuando considere que podría afectar el acceso y costo de financiamiento de otras entidades públicas. De no ordenar la suspensión en un plazo de diez días hábiles, procederá la operación.

Esta iniciativa de reforma energética, incorpora nuevas reglas que le permitirán erogar a PEMEX los recursos presupuestales de manera más oportuna en atención a sus necesidades. Ejemplo de ello es la autonomía que se le otorgaría, en caso de ser aprobada la iniciativa, para disponer de los excedentes de ingresos propios que genere, así como para aprobar adecuaciones a su presupuesto, sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como ocurre actualmente (siempre que no se afecte el balance financiero y el presupuesto regularizable de servicios personales).

Los capítulos II y IV a su vez se integran con distintas secciones. El capítulo II abarca las secciones de disposiciones generales; del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos; de los comités; del director general de Petróleos Mexicanos y de la vigilancia de éste. Por su parte el capítulo IV abarca la sección I, con los apartados A relativo a deuda, y B de los bonos ciudadanos; la sección II que se refiere a presupuesto, así como sección III

sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas. En suma el proyecto de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos contiene cuarenta y nueve artículos y un régimen transitorio de once artículos.

En consecuencia, se propone crear una nueva Ley Orgánica para PEMEX, para de esta forma, garantizar que frente a las nuevas realidades tecnológicas, económicas y ambientales que vive la industria petrolera en el mundo, Petróleos Mexicanos pueda incrementar sustancialmente sus niveles de producción de petróleo, gas, derivados y refinados, así como participar en la exploración de nuevas reservas que garanticen el futuro de la paraestatal y los recursos energéticos en beneficio de las generaciones futuras de los mexicanos.

Esta iniciativa de reforma propone modificar el régimen especial de operación de PEMEX, esto significa, que las medidas de control y la regulación aplicables al resto de las entidades paraestatales no resultan idóneas para la operación de una empresa petrolera que exige un manejo específico. Dado que resulta impostergable reconocer al organismo descentralizado su carácter de entidad productiva, industrial y comercial a que se ve sujeta, por lo tanto, se propone un régimen especial de operación que le dé a la empresa flexibilidad en cuestiones como:

- Deuda
- Financiamiento
- Presupuesto
- Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obra Pública.

En síntesis, esta Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos que, de ser aprobada, fortalecerá la estructura y operación de la entidad. Lo anterior, mediante una nueva estructura de gobierno corporativo, un régimen especial de operación, así como con mayores y mejores instrumentos de control, transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, otra reforma primordial al marco legal aplicable al sector energético, esta vinculado, a las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública, que como ha quedado establecido en el capítulo antecesor, se establece en ella, que es el poder Ejecutivo el encargado de definir y conducir la política energética, por medio de la Secretaría de Energía, en donde asimismo se establecen las atribuciones de dicha Secretaría; la reforma energética, establece como objetivo esencial ampliar las atribuciones de ésta, para que cuente con los mecanismos y herramientas necesarias para así lograr cabalmente, todas y cada una de las funciones atribuidas.

Entre las funciones adicionales y complementarias que establece la iniciativa de reforma a esta Secretaría, se encuentran las siguientes; en primer lugar, la Secretaría estará obligada a elaborar planes estratégicos de mediano y largo plazos en las áreas de exploración y explotación de las reservas de hidrocarburos. Dichos planes se definirán sobre la base de una explotación sostenible de los recursos que maximice la riqueza petrolera en favor de la Nación.

También corresponderá a dicha dependencia preservar e incrementar el acervo de reservas de hidrocarburos propiedad de la Nación y, en este orden de ideas, será su responsabilidad la definición de una plataforma de producción sostenible a largo plazo. En segundo lugar, se pone a consideración del H. Congreso de la Unión incorporar como atribuciones de esa Secretaría, normar y supervisar que la explotación de los yacimientos se lleve a cabo con la mayor eficiencia. Ello demanda regular el uso de las mejores técnicas de evaluación y ejecución de proyectos; emitir la normatividad y supervisar el uso de las mejores tecnologías, así como dictaminar y supervisar la ejecución de los proyectos de explotación que lleve a cabo Petróleos Mexicanos.

En tercer lugar, se plantea asignar a la autoridad la tarea de regular y supervisar el uso de las mejores prácticas en materia de seguridad industrial.

Finalmente, se considera necesario señalar como atribución de la Secretaría que, en el ejercicio de sus facultades, propicie el desarrollo de la industria nacional, así como el de la tecnología, por parte de empresas nacionales.

En síntesis, esta reforma ampliará y dotará a la Secretaría de Energía de nuevas facultades en materia de hidrocarburos, estableciendo así, que esta gozará de una mayor intervención y control en los procesos de exploración, y explotación de la industria petrolera nacional, en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública, por conducto del Ejecutivo Federal, pretendiendo así fortalecer y posicionar aún más a la dependencia como rectora del sector energético, ya que no sólo conducirá, sino que establecerá y supervisará la política energética del país.

Por otra parte y prosiguiendo con la línea de estudio, la iniciativa en análisis, al mismo modo propone la creación de la Comisión del Petróleo, el cual será un organismo técnico, especializado, y profesional desconcentrado de la Secretaría, que gozará de autonomía técnica y operativa. Ésta tendrá como funciones esenciales, las siguientes:

- Apoyar a la Secretaría de Energía en sus tareas de planeación y programación sectorial,
- Aportará elementos técnicos en la evaluación de las asignaciones de áreas para la exploración y explotación,
- Llevará a cabo la determinación de reservas de hidrocarburos y emitirá los dictámenes técnicos de los proyectos de exploración y explotación de Petróleos Mexicanos.

De manera similar a como se integran otras comisiones con facultades de regulación y supervisión en el país, la Comisión estaría formada por cinco comisionados, incluyendo al Presidente de la misma. Estos comisionados serían designados por el Ejecutivo Federal a propuesta del Titular de la Secretaría de Energía.

A fin de que las decisiones de la Comisión garanticen la claridad, objetividad e imparcialidad, se propone que dicho órgano se integre por cinco comisionados, quienes deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos. Los requisitos que deberán cumplir son:

- 1.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- 2.- Haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales o académicas, relacionadas con la exploración y explotación de hidrocarburos;
- 3.- No desempeñar cargos de elección popular, aún contando con licencia, o de dirigencia partidista;
- 4.- No ser consejero, funcionario, comisario o apoderado de Petróleos Mexicanos;
- 5.- No ser accionista, consejero, directivo, comisario o apoderado de empresas asociadas o comercialmente relacionadas con Petróleos Mexicanos;
- 6.- No tener litigio pendiente con la Comisión o con Petróleos Mexicanos, y
- 7.- No estar inhabilitado para ser servidor público.

Los comisionados ejercerán su encargo por un período de cinco años de manera escalonada y prorrogables por única ocasión; estableciéndose como requisitos para desempeñarse como miembro de este órgano colegiado el cumplimiento de los principios de profesionalismo, capacidad, experiencia e integridad.

El proyecto de Ley de la Comisión del Petróleo se compone de tres capítulos dedicados a Naturaleza y Atribuciones; Organización y Funcionamiento y Disposiciones Generales. En suma, el proyecto de Ley de la Comisión del Petróleo contiene nueve artículos y un régimen transitorio de cuatro artículos.

Actualmente, países como Canadá, Brasil, Noruega, y el Reino Unido, cuentan con órganos técnicos de este tipo, que han denotado, importancia y trascendencia en el mejor y mayor funcionamiento de las actividades petroleras, con el fin de lograr una mejor gestión de los recursos petroleros de la nación.

De aprobarse esta propuesta, la Secretaría de Energía contaría con un brazo técnico para ejercer con mayor efectividad la titularidad de los derechos de la Nación en materia de petróleo, mandato que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por otro lado, la reforma energética, que se caracteriza por ser integral, propone la adición y modificación a diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional; como ha quedado establecido en capítulos antecesores esta ley también regula a la industria petrolera nacional, y han sido señalados aspectos básicos tales como; el dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales, entre cuyas características se encuentran que son inalienables e imprescriptibles, es decir, que nunca pueden ni deben salir de la propiedad y dominio del Estado.

Asimismo se estableció, en el propio artículo 27 Constitucional que, tratándose del petróleo y de todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no puede haber concesiones ni contratos y, por tanto, sólo la Nación llevará a cabo su explotación.

La iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal, establece ciertas modificaciones a la Ley en comento, de ser aprobadas éstas, permitirán a la paraestatal, obtener los siguientes beneficios:

- Un PEMEX capaz de ofrecer a ésta y a las nuevas generaciones, combustibles de calidad y en la cantidad suficiente para seguir impulsando el progreso del país.

- Un PEMEX fuerte, que recupere su posición de liderazgo en el mundo y que pueda abrirse camino en el exterior, para competir con las mejores empresas, en beneficio de México.

En síntesis, estas reformas implican permitir a la empresa aprovechar de manera más eficiente el apoyo de terceros, dándole la oportunidad de diseñar mecanismos de colaboración que conduzcan a reducir costos de operación y que propicien el mejor desempeño posible de las empresas participantes. Lo anterior debe enmarcarse en un mandato legal que precise la prohibición de comprometer la propiedad del hidrocarburo o el control de las actividades en exploración y desarrollo de recursos petroleros. Asimismo, significa dotar a Petróleos Mexicanos de las herramientas para expandir la capacidad de procesamiento industrial, al tiempo que propicie la ampliación de la infraestructura en materia de transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos básicos.

En segundo lugar, significa diseñar una regulación en materia de obras y adquisiciones, que refleje la complejidad y particularidades de la industria petrolera. Un aspecto fundamental, tiene que ver con darle mayor flexibilidad en el ámbito presupuestario y de gestión, así como hacer las adecuaciones a su régimen tributario, para reflejar las nuevas condiciones de la industria y la naturaleza de los yacimientos que deberán explotarse en los próximos años.

Asimismo se requiere también fortalecer la estructura de gobierno corporativo de Petróleos Mexicanos, ampliando sus atribuciones y favoreciendo, con ello, que su gestión se oriente a optimizar el valor de la empresa. A ello debe agregarse un nuevo modelo de control y fiscalización que no obstaculice el trabajo y se enfoque a la obtención de resultados.

Entre las reformas más significativas a esta Ley Reglamentaria, se encuentra la relativa al artículo 6 de la Ley vigente, misma que establece que Petróleos

Mexicanos puede celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. También prevé limitaciones para el tipo de remuneraciones que pueden ser aplicables a las contrataciones que realiza la paraestatal.

No obstante, el texto de este precepto ha dado lugar a múltiples interpretaciones en cuanto a su aplicación y alcances. Derivado de esta situación, cuando Petróleos Mexicanos o alguno de sus organismos subsidiarios han tratado de tener acceso a nuevas fórmulas de contratación que les permitan acceder a mejores tecnologías o bien a esquemas de financiamiento innovadores, suelen presentarse cuestionamientos sobre la legalidad de tales contrataciones, creando incertidumbre jurídica tanto para proveedores y contratistas, como para los servidores públicos que proponen la contratación de terceros.

Desde hace varias décadas la paraestatal, utiliza de manera intensa a empresas de servicios en distintas actividades relativas a la exploración y explotación de hidrocarburos. Esto, por cierto, no hace de Petróleos Mexicanos una excepción en el mundo. Las empresas petroleras internacionales suelen concentrar sus actividades en las tareas críticas de planear y administrar las actividades de exploración y producción, mientras que recurren a terceros para la ejecución de diversas funciones.

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

esa Soberanía propone únicamente introducir dos precisiones importantes en el texto del artículo 6, que hagan explícito el mandato previsto en el artículo 27 de la Constitución, evitando en el futuro incertidumbre jurídica o, más aun, especulaciones o interpretaciones no deseadas. Tales precisiones son las siguientes:

- a) En la celebración de cualquier contrato, PEMEX debe mantener en todo momento el control sobre las actividades de exploración y desarrollo de los recursos petroleros, y
- b) Que las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, en ningún caso concederán la propiedad sobre los hidrocarburos.

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

Por su parte, ante el reto de ampliar la infraestructura de refinación, la iniciativa propone adicionar el artículo 4 de la Ley para señalar que, tratándose de servicios vinculados a esta actividad, los contratos que llegaren a celebrarse no podrán, en modo alguno, transmitir la propiedad del hidrocarburo al contratista señalándose, además, que este último tendrá la obligación de entregar todos los productos y residuos aprovechables.

Por otra parte, es congruente con los intereses nacionales el que la actividad de la refinación continúe siendo parte de la industria petrolera. En tal virtud, no se propone cambio alguno en esta materia y, por tanto, las actividades de refinación del petróleo continuarían como hasta hoy, siendo un área exclusiva y reservada a la Nación, a través de Petróleos Mexicanos, haciendo explícita la facultad de la empresa de contratar servicios asociados a la refinación de petróleo que realice la empresa.

Además la iniciativa, propone que en las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de los productos derivados de la refinación, del gas y de la petroquímica básica, puedan participar los sectores social y privado, mediante un régimen de permisos administrativos. Es importante recordar que nuestro marco constitucional vigente no excluye de manera alguna la participación de los particulares en estas tres actividades, toda vez que es evidente la realización de las mismas no supone en modo alguno la explotación del recurso.

Asimismo, se propone que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios puedan realizar los actos necesarios para dar cumplimiento a los tratados internacionales que se llegaren a celebrar en materia de yacimientos transfronterizos, disposición legal que no existía anteriormente, misma que es benéfica para México.

Desde luego, la iniciativa comprende un régimen administrativo estricto tanto para obtener como para mantener la vigencia de un permiso administrativo. Para ello, se reforman diversos preceptos para incluir una serie de obligaciones a las que estarán sujetos los permisionarios, de tal manera que se asegure una eficiente vigilancia y control por parte de las autoridades administrativas sobre las actividades que, en su caso, realicen los particulares. Congruentemente con lo anterior, se fortalecen las actividades de regulación y vigilancia del Ejecutivo Federal y se adiciona un régimen completo de infracciones administrativas que sancionarían cualquier incumplimiento a las nuevas disposiciones legales.

Por último, la reforma energética, tiene como proyecto hacer determinadas modificaciones a diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía. Dicha Comisión fue creada mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de octubre de 1993, por virtud de este decreto de creación, esta Comisión, se constituyó como un órgano administrativo desconcentrado de la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, encargado de resolver las cuestiones derivadas

de la aplicación de las disposiciones reglamentarias del artículo 27 constitucional en materia de energía eléctrica.

En octubre de 1995, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, se modificó su naturaleza jurídica, pasando a ser un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Energía con autonomía técnica y operativa con atribuciones que previamente se encontraban dispersas en la Secretaría de Energía (SENER), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Economía (SE). Ello permitió a la Comisión Reguladora de Energía tener la capacidad de implementar el marco regulatorio en los sectores de gas y electricidad.

Actualmente la función de la Comisión Reguladora de Energía es, la de promover el desarrollo eficiente de la industria eléctrica, del gas natural y el gas LP, mediante una regulación que permita, salvaguardar la prestación de servicios, fomentar una sana competencia, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y prestación de los servicios.

La iniciativa de reforma energética, plantea aprovechar la experiencia institucional de la Comisión, mediante el fortalecimiento de sus actuales atribuciones y otorgándole nuevas en las actividades que se abren a la participación social y privada. Así, la propuesta es que esta Comisión se encargue de promover la eficiencia de los permisionarios en la prestación de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de todos los hidrocarburos, tal como lo ha venido haciendo en gas.

Por otro parte, se plantea que la Comisión, continúe estableciendo los términos y condiciones a que deberán sujetarse las ventas de primera mano de gas natural y de gas licuado de petróleo; que siga determinando los términos y condiciones a que deberá sujetarse la prestación de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural; que se mantenga emitiendo los términos y condiciones a que deberá sujetarse la prestación de los servicios de

transporte y distribución de gas licuado de petróleo por medio de ductos; que siga estableciendo convenios y contratos de adhesión para la realización de las actividades reguladas; y que continúe cobrando derechos y multas.

Además, la Comisión seguirá proponiendo a la Secretaría de Energía las actualizaciones al marco jurídico en el ámbito de su competencia y participará en la formulación de proyectos de iniciativas de leyes, decretos, disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas relativas a las actividades que regula.

Con las adecuaciones propuestas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, se plantea que ésta se encargue de las nuevas atribuciones regulatorias derivadas de cambios a la Ley Reglamentaria al Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en materia de transporte, almacenamiento y distribución, de petrolíferos y petroquímicos básicos, que permitirían la participación de particulares en estas actividades. Por lo anterior, la Comisión Reguladora de Energía llevaría a cabo las siguientes atribuciones:

- Expedir las metodologías para determinar los precios de venta de primera mano de los productos refinados y derivados del petróleo y de los petroquímicos básicos;
- Determinar los términos y condiciones para dicha venta de primera mano;
- Determinar los modelos de convenios y contratos de adhesión para estas actividades; expedir las metodologías para el cálculo de precios por estos servicios y determinar los términos y condiciones a que deberá de sujetarse la prestación de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de estos productos, supervisar y vigilar en el ámbito de su competencia e imponer sanciones administrativas por infracciones a las

disposiciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Con estas atribuciones se encomendaría a la Comisión en estudio, que conduzca el desarrollo de las actividades de transporte y de almacenamiento de petrolíferos y petroquímicos básicos, dentro de las directrices de las mejores prácticas internacionales en esta industria.

De esta manera, se establecerían las bases para que la sociedad mexicana tenga acceso al suministro de los hidrocarburos que requiere para impulsar la planta productiva nacional y generar empleos, así como sostener y mejorar la calidad de vida de la población mexicana.

El fortalecimiento de este ente regulador es, una condición necesaria para que, la apertura a la participación de los sectores social y privado en el transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos básicos tenga los beneficios en materia de seguridad energética que demanda la Nación, así mismo por lo que se reafirmarían sus funciones como autoridad. El proyecto de reforma a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía consiste principalmente en la modificación de los artículos 2, 3 y 10 el primero de ellos relativo al objeto de dicha Comisión, el segundo correspondiente a las atribuciones de ese órgano desconcentrado; y el último regula lo relativo al otorgamiento de permisos.

### **3.2 Necesidad de Aprobar la Iniciativa de Reforma Energética para el Fortalecimiento de Petróleos Mexicanos**

Del análisis anterior, se deduce que es necesario aprobar la reforma energética para el fortalecimiento de Petróleos Mexicanos, ya que ésta, solo focaliza a PEMEX, como la entidad encargada de las actividades de la industria petrolera

nacional, resguardando así el recurso energético natural y sus derivados en cualquiera de sus formas, permitiendo a la iniciativa privada y social desarrollar e incrementar su participación en la industria secundaria y comercialización, bajo las normas de los entes reguladores.

Además, ninguna de las iniciativas de reforma, plantea la venta de activos de Petróleos Mexicanos, por lo que técnicamente no puede hablarse de una privatización de la empresa, debido a que la virtud de la iniciativa de reforma es modificar, de manera integral y con pleno apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el marco regulatorio que rige a la industria petrolera, y que actualmente representa un obstáculo para un mejor funcionamiento de la empresa, ello con apego a las acciones en materia de gobierno corporativo, deuda, presupuesto, contratación, adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, capacidad de ejecución, autonomía de gestión, régimen fiscal y transparencia. La autonomía de gestión permitirá que prevalezca un criterio empresarial ajustado a los intereses de la empresa y las necesidades de la industria petrolera, menos burocrática y más ágil.

En efecto, se establecen diversos criterios en torno a esta reforma, y se deducen así ciertos elementos, estos son: la llamada reforma energética, implica una reestructuración y modificación total de la legislación jurídica aplicable a este sector, es decir de aplicarse, el marco jurídico de la paraestatal, tendría que modificarse no solo en cuanto a su forma, lo ideal es modificarlo respecto a su contenido y acorde a los avances jurídicos, económicos y tecnológicos vigentes en el país, apegado a los mandatos constitucionales, y de acuerdo a las exigencias de competencia económica de índole internacional; implica la participación del sector privado y social, por lo que respecta al primero de ellos, genera la participación de capital proveniente ya sea del sector extranjero, o en su defecto de recursos de empresas privadas nacionales, solo en la intervención de actividades secundarias de la industria petrolera, y su comercialización; por lo que respecta al segundo, de igual manera generará la participación del sector social, a través de la emisión de bonos ciudadanos con

la intención de que los mexicanos se beneficien de manera directa del buen desempeño de Petróleos Mexicanos, estas iniciativas garantizan la rectoría del Estado y propiedad nacional de los hidrocarburos.

En resumen, la reforma energética busca dotar a Petróleos Mexicanos de mayor autonomía de gestión, ampliar la transparencia en su administración y la rendición de cuentas a los ciudadanos, aprovechar mejor los recursos tecnológicos disponibles, multiplicar su capacidad de operación y, al propio tiempo, garantizar que el petróleo que existe en la totalidad del territorio nacional continúe siendo propiedad exclusiva de los mexicanos y una fuente de ingresos duradera para esta y futuras generaciones.

En virtud de los fundamentos antes citados, es necesaria la aprobación de la reforma energética, que es una premisa fundamental, la cual permitirá a la paraestatal, suministrarla de las herramientas necesarias para multiplicar su capacidad de ejecución y hacerse de la tecnología más avanzada, que le permita ser autosuficiente, y competitiva a nivel internacional.

Es así, que la reforma energética, debe ser aprobada, bajo un estricto proceso legal, que le permita ser apegada a los lineamientos jurídicos vigentes en nuestro país, toda vez que ésta, es una reforma integral que permitirá, obtener avances a corto y mediano plazo, en los sectores social, económico, jurídico, y político de la nación, respetando así principios básicos tales como la legalidad, la igualdad, y la transparencia, focalizada a fines comunes del Estado.

Dejando así, aun lado intereses personales o políticos, que puedan menoscabar la aprobación de esta reforma, toda vez que ésta iniciativa, es apoyada, y aprobada por parte de legisladores, y expertos en esta materia, quienes han llevado a cabo foros de discusión y debate, pero sobre todo porque beneficia a México. No obstante determinados grupos sociales, o partidos políticos, han desatado su inconformidad por ésta.

En conclusión, es necesario aprobar la reforma energética, toda vez que permitirá lograr cambios significativos en este sector estratégico y fundamental en la vida económica del país, como ha quedado señalado, en ningún momento se pretende, la privatización de PEMEX que es patrimonio de todos los mexicanos; significando así no ceder la soberanía de la nación sobre sus recursos naturales; asimismo no propone modificar ningún artículo constitucional, solo las leyes secundarias y reglamentarias aplicables a este sector, respetando así plenamente la letra y el espíritu de la Constitución.

### **3.2.1 Beneficios**

Los beneficios de la aprobación de la Reforma Energética, en los términos presentados por el Ejecutivo Federal, para la sociedad mexicana, son los siguientes:

- 1.-Permitiría la creación de nuevos empleos en el territorio nacional, mismos que actualmente se generan en el extranjero por las importaciones que se consumen.
- 2.-Incrementaría la producción de gasolinas y disminuir la importación de estos productos con lo que se ahorrarían miles de millones de dólares que podrán invertirse en otros rubros.
- 3.-Fortalecería las redes de abasto del país, lo que reduciría riesgos futuros de desabasto.
- 4.-Los gobiernos estatales y municipales contarían con mayores recursos para realizar obras públicas que beneficien a la población en general.
- 5.-Incrementaría las acciones de Desarrollo Social para apoyar a las comunidades en las que realiza sus actividades.

6.-Sin distinción alguna, los mexicanos podrán adquirir bonos ciudadanos, mediante los cuales obtendrán un rendimiento económico adecuado, que tendrá una relación directa con el desempeño financiero de PEMEX.

7.-Una mayor producción de refinados en territorio nacional permitirá mejorar la balanza comercial de hidrocarburos, lo que se traducirá en menor dependencia de compras al exterior.

8.-Las nuevas actividades de PEMEX permitirán una mayor tasa de crecimiento económico, generando más empleos para los mexicanos.

9.-La industria petrolera podrá otorgar los recursos para vivir mejor: más escuelas, clínicas y hospitales, más caminos, carreteras y puentes, más redes de agua potable, drenaje y electricidad, ya que se obtendrían más ganancias.

10.-Fortalecerá las finanzas públicas del Gobierno Federal e incrementará las participaciones de Estados y Municipios, propiciando un mayor desarrollo regional.

11.-La reforma permitirá asegurar que los mexicanos cuenten con los combustibles necesarios para realizar sus actividades productivas.

12.-Permitirá al país alcanzar la riqueza que es nuestra y que se encuentra en las aguas profundas del Golfo de México. Otros países ya están trabajando en yacimientos muy cerca de nuestras fronteras.

13.-Abre nuevos horizontes para el desarrollo del país, ya que permitirá que la riqueza petrolera se utilice para financiar metas clave como la superación de la pobreza y garantizar la educación y la salud de todos los mexicanos.

14.-Permitiría retomar el lugar que le corresponde a Petróleos Mexicanos como potencia petrolera en el mundo y reducir la necesidad de importaciones de gasolinas, construyendo refinerías en nuestro país.

15.-Se tendría acceso a tecnología de vanguardia, que a largo plazo podrá ser desarrollada en México por científicos mexicanos.

16.- Fortalecerá la soberanía nacional, pues un PEMEX fuerte es la mejor forma de defender el control pleno de México sobre su petróleo.

Con lo anteriormente citado, se refleja en forma notable beneficios económicos, sociales y jurídicos para nuestro país, debido a que si Petróleos Mexicanos, es capaz de realizar sus funciones, no se necesitaría apoyo del sector extranjero, y con ello se evitará deuda pública externa, además no pagaría precios elevados por el combustible que como se sabe existe en México, si nuestro país cuenta con la infraestructura necesaria dejaría de pagar cantidades excesivas por los productos ya procesados, situación que busca mejorar la reforma energética.

Asimismo para Petróleos Mexicanos, también existirían una gran gama de beneficios, mismos que se presentan en el siguiente cuadro sinóptico.

	TEMA	PROBLEMÁTICA	PROPUESTA DE SOLUCIÓN
1	Transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos	En esta materia, PEMEX Refinación enfrenta serios rezagos en la construcción de infraestructura, tanto por la insuficiencia de la que el país requiere, existe un amplio rezago en cuanto a infraestructura de transporte, almacenamiento, y distribución. En ciertas áreas la capacidad de almacenamiento es de apenas un día de consumo y existe un gran número de ductos que presentan	Con la reforma se podrá renovar y expandir a una mayor velocidad la red de ductos y en general el sistema de transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos básicos.  La iniciativa de reforma plantea permitir que las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo y los petroquímicos básicos, pueda ser

		<p>saturación. Lo anterior pone en riesgo el suministro de combustibles</p> <p>Actualmente PEMEX, cuenta con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5, 197 Km. de oleoductos;</li> <li>• 8,835 Km. de poliductos ;</li> <li>• 77 terminales de almacenamiento y reparto y,</li> <li>• 15 terminales marítimas</li> </ul> <p>Principal Problemática:</p> <p><b>Oleoductos</b></p> <p>Infraestructura con rezago tecnológico y 24 años de edad promedio.</p> <p>Baja confiabilidad operativa e integridad mecánica.</p> <p>Fugas y tomas clandestinas.</p> <p>Altos consumos de energía.</p> <p><b>Poliductos</b></p> <p>Infraestructura con rezago tecnológico y 28 años de edad</p> <p>Baja confiabilidad operativa e integridad mecánica.</p> <p>Fugas y tomas</p>	<p>complementada por los sectores social y privado.</p> <p>Su participación sería bajo un esquema de permisos administrativos otorgados por la autoridad competente. Se incorporarían obligaciones a las que deberán sujetarse los permisionarios para garantizar seguridad y calidad de servicio a los usuarios.</p> <p>A la vez, se propone un régimen completo de infracciones y sanciones administrativas a cualquier incumplimiento a las nuevas disposiciones legales</p> <p>PEMEX, seguiría realizando estas actividades por sí mismo o de manera conjunta con terceros.</p> <p>Absolutamente no implica la privatización de la red de ductos, ya que de toda la red de ductos de la extensa red que tiene PEMEX, permanecerá en propiedad de la empresa.</p> <p>La nueva red de ductos que se genere con las nuevas inversiones será administrada mediante un régimen de permisos administrativos, como ocurre en la actualidad con los gasoductos.</p> <p>Es importante recordar que nuestro marco constitucional vigente no excluye de manera alguna la participación de los particulares en estas tres</p>
--	--	--	---

		<p>clandestinas.</p> <p>Estaciones de bombeo obsoletas.</p> <p><b>Buques tanque</b></p> <p>Desempeño por debajo de estándares.</p> <p>Doce unidades fuera de operación.</p> <p><b>Transporte terrestre</b></p> <p>Baja eficiencia en procesos de carga y descarga en terminales y refinerías, por falta de infraestructura y capacidad multifuncional.</p> <p><b>Terminales Marítimas.</b></p> <p>Instalaciones deterioradas.</p> <p>Mantenimiento insuficiente.</p> <p>Falta de capacidad en brazos de carga.</p> <p><b>Terminales Terrestres.</b></p> <p>Instalaciones y sistemas de medición con rezagos.</p> <p>Necesidad de reubicación de terminales.</p> <p><b>Reparto local</b></p> <p>57% de la flota con más de 10 años.</p> <p>Altos costos de operación</p>	<p>actividades, toda vez que es evidente que la realización de las mismas no supone en modo alguno la explotación del recurso.</p> <p>Con esta reforma, se podrán elevar los parámetros de seguridad, sin distraer recursos que PEMEX y sus organismos subsidiarios requieren para otras actividades más redituables como los son la exploración y extracción de gas y petróleo.</p>
--	--	---	--

		<p>y mantenimiento.</p> <p>Por último, cabe destacar que la autonomía en cuanto almacenamiento y distribución es de tan sólo tres días en gasolina Magna, de siete días en Premium y de siete días en diesel. En algunas terminales, la autonomía es de tan sólo un día, lo que pone en riesgo el abasto en temporadas de alta demanda.</p>	
2	Capacidad de refinación	<p>El país importa cuatro de cada 10 litros de gasolina que consume. De no aumentar la capacidad de refinación, para 2015, las importaciones podrían alcanzar 489 mil barriles diarios, es decir, la mitad de la demanda nacional. Actualmente la demanda de gasolinas crece a un ritmo superior al de la economía (cinco por ciento anual), mientras que la oferta de gasolinas ha crecido lentamente. Entre 2000 y 2006 la demanda de gasolina aumentó 35% y la de diesel 21%.</p> <p>Durante el primer trimestre del 2008, diariamente, PEMEX importó 334.5 mil barriles de gasolina.</p>	<p>Con la reforma PEMEX puede ampliar su capacidad de refinación con el apoyo de los sectores social y privado, con lo que se fomentaría inversión en el territorio nacional, detonando además un efecto multiplicador para el crecimiento industrial y la provisión de empleos. Lo anterior contribuirá a reducciones de costos en las operaciones de PEMEX y a elevar su productividad, propiciando con ello un aumento en la renta petrolera en beneficio del país.</p> <p>En los próximos 20 años, será necesaria la reconfiguración de tres refinerías y la construcción de cinco o seis nuevas, para abatir en su totalidad la importación de</p>

		En el año 2007, la factura de importaciones de gasolina superó los 10 mil millones de dólares (cerca de 110 mil millones de pesos).	gasolinas. En la actualidad México cuenta con 6 Refinerías, mientras que Estados Unidos, cuenta con 149 refinerías.
3	Gobierno Corporativo	Se requiere mejorar el gobierno corporativo de la empresa para hacer de PEMEX una empresa más eficiente, que rinda cuentas a la sociedad de manera más clara y directa.	Se propone fortalecer el Consejo de Administración a través de la incorporación de cuatro consejeros profesionales.
4	Régimen fiscal	Se estima que dada la declinación de los yacimientos que se explotan actualmente y a los costos crecientes de los nuevos campos, tanto la generación de recursos como la renta petrolera, serán complicados de sostener en los próximos años.	La iniciativa de reforma incluye un nuevo régimen fiscal para PEMEX donde se establecerán tasas diferenciadas de derechos de acuerdo al proyecto o al desarrollo de los campos, de tal manera que resulte rentable la explotación de diversos campos.
5	Presupuesto	PEMEX no cuenta con suficiente flexibilidad presupuestal, lo que provoca lentitud en la aplicación de su presupuesto y excesiva regulación para la toma de decisiones en temas urgentes que requieren	La reforma propone que PEMEX pueda disponer de mayores ingresos excedentes, provenientes de sus ingresos propios y tener la autonomía suficiente para decidir su aplicación a los proyectos que ya tiene autorizados, en mantenimiento y en su operación.

		<p>rápida resolución</p> <p>El Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 contemplo un gasto programable de 281 mil 409 millones 412 mil 086 pesos, más los recursos adicionales de adecuaciones presupuestales que pudiesen generarse durante el año.</p>	
6	Financiamiento	<p>PEMEX requiere ampliar y diversificar las fuentes de financiamiento, al tiempo de fortalecer su proceso de rendición de cuentas.</p>	<p>La reforma propone la creación de los bonos ciudadanos como una nueva fuente de financiamiento de PEMEX, así como un mecanismo que obligará a la empresa a una mayor transparencia y rendición de cuentas. La experiencia internacional indica que el mecanismo más efectivo para propiciar la eficiencia de una empresa pública en beneficio de sus dueños, que son todos los mexicanos, es el de que estos cuenten con un instrumento cuyo valor este relacionado con el buen desempeño de la empresa.</p> <p>Petróleos Mexicanos como parte de sus mecanismos de financiamiento, podrá emitir títulos de crédito, cuyo rendimiento este ligado al desempeño del organismo, denominados bonos</p>

			<p>ciudadanos Se trata de un mecanismo innovador tendiente a que los mexicanos se beneficien de manera directa del buen desempeño de Petróleos Mexicanos y, al mismo tiempo, supervisen más de cerca a la paraestatal.</p> <p>Los bonos ayudarían a crear un sistema más efectivo de rendición de cuentas al estar los tenedores directamente interesados en su inversión a través de estos bonos.</p>
7	Contratación	<p>Para la contratación de proyectos de gran tamaño y complejidad, Petróleos Mexicanos se encuentra sujeto a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, lo que se traduce en una camisa de fuerza que provoca retrasos e ineficiencia.</p>	<p>La reforma propone diseñar un esquema de contratación propio de la industria petrolera que aplicará cuando se trate de actividades específicas de la industria, lo que se traducirá en una mayor flexibilidad y mayor eficiencia.</p> <p>Se propone un régimen mixto que pretende distinguir con un régimen especial de obras y adquisiciones en actividades sustantivas de carácter productivo a cargo de la entidad paraestatal y sus organismos subsidiarios, manteniendo el esquema actual en el caso de otras obras y adquisiciones de menor envergadura y complejidad en la Administración Pública Federal.</p> <p>Las adquisiciones y contratación de obras y</p>

			servicios se efectuarán, por regla general, mediante licitación pública, para garantizar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.
8	Capacidad de Ejecución	El marco regulatorio que rige a la industria petrolera no responde los nuevos tiempos. Las restricciones existentes en las leyes de adquisiciones, obras públicas y servicios restan eficiencia en la toma de decisiones, que se traducen en numerosos trámites y requerimientos que merman la capacidad de respuesta a la entidad.	La reforma propone establecer un marco jurídico específico en las materias de adquisiciones y obras públicas para las actividades de la industria petrolera, que además de multiplicar la capacidad de ejecución de PEMEX, dará mayor certidumbre en la contratación de servicios, permitirá lograr importantes ahorros respecto al esquema actual de contratación, incentivará la utilización de tecnologías más avanzadas con lo que se logrará una mayor productividad en las tareas productivas y otorgará a PEMEX una mayor flexibilidad para alcanzar los metas encomendadas.

9	Deuda	En materia de deuda, la regulación vigente resta flexibilidad y oportunidad a las operaciones que PEMEX realiza y requiere en materia de financiamiento externo	La reforma propone facultar a PEMEX para contratar los financiamientos externos que requiera, así como contratar obligaciones constitutivas de deuda, de acuerdo a los términos y condiciones que para tal efecto apruebe el Consejo de Administración.
10	Transparencia, control y vigilancia	La ciudadanía relaciona a PEMEX con problemas de corrupción y opacidad. La fiscalización se ha enfocado más a un seguimiento escrupuloso de los procedimientos, que a un efectivo combate a la corrupción. Se padece de una excesiva carga de revisión por parte de diversos entes de fiscalización.	La reforma plantea reforzar los mecanismos de control y vigilancia, así como establecer mecanismos más efectivos de transparencia y rendición de cuentas, fortaleciendo el gobierno corporativo de la entidad.  Se propone establecer un Comité de Transparencia y Auditoría que estará integrado por tres consejeros profesionales.

Finalmente, como puede observarse la reforma energética trae un cúmulo de beneficios, tanto para la sociedad, como para Petróleos Mexicanos, por tanto, es necesario que se apruebe dicha reforma.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** La Administración Pública Federal, es el cuerpo orgánico que se encuentra formado por las diferentes dependencias de gobierno que auxilian al Poder Ejecutivo, en las tareas que le asigna la Constitución, para así lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público. Además esta constituida por órganos administrativos de carácter centralizado y paraestatal que la Constitución Política del país y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal instituye formalmente como auxiliares en las tareas del Poder Ejecutivo Federal.

**SEGUNDA.** La Administración Pública Centralizada, es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el poder central, y que es una forma de organización administrativa, donde la subordinación, y jerarquización constituyen, la piedra angular de la Administración Centralizada, para mantener la unidad entre los diversos órganos que la componen, y que redunde en una coordinada, concreta acción administrativa.

**TERCERA.** Por lo que respecta a la Administración Pública descentralizada o paraestatal, es aquel conjunto de órganos públicos que gozan de autonomía y patrimonio propios, creados por el Poder Ejecutivo, o por el Congreso de la Unión (por ley o decreto en su caso), tendientes a la realización de servicios públicos especializados, que competen al Estado, y en un momento dado al interés general.

**CUARTA.** La Reforma Energética, es aquel proceso político, económico, y jurídico, que pretende la modificación integral al marco legal de la industria petrolera nacional, con pleno apego a la Constitución; la cual permitirá así, la participación de empresas privadas y sociales en la generación y distribución de la energía eléctrica, en la extracción y el procesamiento de petróleo en actividades secundarias que conforman la industria petrolera, y en la producción

de otras formas de energía. No implicando así la privatización de Petróleos Mexicanos.

**QUINTA.** El Estado Mexicano posee el uso y dominio de forma directa de todos los elementos naturales ubicados dentro de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas; dentro del listado de recursos naturales, destaca el referente al petróleo y los carburos de hidrógeno en cualquiera de sus estados, mismos que son de uso y explotación exclusivo de la Nación. Las características del dominio que la Nación ejerce sobre los recursos naturales situados dentro del territorio nacional, es inalienable e imprescriptible y en materia de petróleo, carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso y materiales radioactivos, no habrá concesiones, ni contratos.

**SEXTA.** Es facultad del Poder Ejecutivo Federal definir y conducir la política energética del país, que llevará a cabo por conducto de la Secretaría de Energía, cuyas atribuciones se encuentran establecidas en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**SÉPTIMA.** Es menester de la Federación llevar a cabo la exploración y explotación del petróleo, y de las demás actividades que incluyen la industria petrolera, que actualmente lo realiza por conducto de Petróleos Mexicanos. El Ejecutivo Federal dictará las disposiciones relativas a la vigencia de los trabajos de la industria petrolera, así como las normas técnicas a que deberán sujetarse para su explotación.

**OCTAVA.** Petróleos Mexicanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera; será dirigido y administrado por un Consejo de Administración, que será el órgano superior de gobierno de la industria

petrolera, sin perjuicio de la autonomía de gestión de los organismos, el Director General será nombrado por el Ejecutivo Federal.

**NOVENA.** La reforma energética, pretende la modificación de manera integral al marco legal de la industria petrolera nacional, con pleno apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta se sujeta estrictamente a las disposiciones constitucionales. Esta reforma presenta cinco iniciativas que son fundamentales para Petróleos Mexicanos, las cuales son: a) Una nueva Ley Orgánica para Petróleos Mexicanos, b) Reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, c) La Iniciativa de Ley para la creación de la Comisión del Petróleo. (Órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, con autonomía técnica y operativa), d) Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, e) Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la ley de la Comisión Reguladora de Energía.

**DÉCIMA.** La privatización, es aquel acto jurídico – político y económico, mediante el cual el Estado, transfiere totalmente, el dominio directo de bienes o servicios de actividades propias de él, a personas jurídicas privadas para el uso y aprovechamiento exclusivo de éstas. La privatización fundamentalmente es dejar a los particulares o extranjeros brindar servicios libremente que anteriormente habían sido monopolizados por el Estado, en este contexto es notable que el objetivo de la reforma energética presentada por el Ejecutivo Federal, no es privatizar, debido a que no se pretenden vender los activos de la paraestatal, sino que solo se busca el fortalecimiento de dicho organismo descentralizado.

**ONCEAVA.** Las iniciativas de reforma a la industria de los hidrocarburos focaliza a Petróleos Mexicanos, como la entidad encargada de las actividades de la industria petrolera nacional, resguardando así el recurso energético natural y sus derivados en cualquiera de sus formas, permitiendo a la iniciativa privada y social desarrollar e incrementar su participación en la industria

secundaria y comercialización, bajo las normas de los entes reguladores, lo que significa que no se pretende la privatización, porque nunca se plantea la venta de activos de Petróleos Mexicanos, por lo que técnicamente no puede hablarse de una privatización de la paraestatal

**DOCEAVA.** Es necesaria la aprobación de la reforma energética, la cual es una premisa fundamental, que permitirá a la paraestatal, suministrarla de las herramientas necesarias para multiplicar su capacidad de ejecución y hacerse de la tecnología más avanzada, que le permita ser autosuficiente, y competitiva a nivel internacional. Es así, que la reforma energética, debe ser aprobada, bajo un estricto proceso legal, que le permita ser apegada a los lineamientos jurídicos vigentes en nuestro país, toda vez que ésta, es una reforma integral que permitirá, obtener avances a corto y mediano plazo, en los sectores social, económico, jurídico, y político de la nación, respetando así principios básicos tales como la legalidad, la igualdad, y la transparencia, focalizada a fines comunes del Estado.

**TRECEAVA.** Es emergente que se autorice la reforma energética, debido a que con ella se obtiene una extensa gama de beneficios sociales, económicos y jurídicos, todos y cada uno a favor de la sociedad mexicana, y de Petróleos Mexicanos dentro de los cuales, se señalan los siguientes: permitiría la creación de nuevos empleos en el territorio nacional, mismos que actualmente se generan en el extranjero, abrirá nuevos horizontes para el desarrollo del país, ya que permitirá que la riqueza petrolera se use para financiar metas clave como la superación de la pobreza y garantizar la educación y la salud de los mexicanos, los gobiernos estatales y municipales contarían con mayores recursos para realizar obras públicas que beneficien a la población en general; fortalecerá las finanzas públicas del Gobierno Federal e incrementará las participaciones de Estados y Municipios, propiciando un mayor desarrollo regional; asimismo su aprobación permitirá a Petróleos Mexicanos, contar con un actual y moderno marco legal, el cual le permitirá adquirir una mayor autonomía de gestión, control, ejecución y transparencia; permitiéndole así

retomar el lugar que le corresponde a Petróleos Mexicanos como potencia petrolera en el mundo.

## FUENTES CONSULTADAS

### BIBLIOGRÁFICAS

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, 3ª edición actualizada, Porrúa, México, 2001.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial Tomo II, s. ed, Porrúa, México, 1999.
- AYALA ESPINO, José, Límites del Mercado, Límites del Estado, 1ª edición, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.
- FAYA VIESCA, Jacinto, Administración Pública Federal, 2ª edición actualizada, Porrúa, México, 1993.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Derecho Administrativo I, Antología, 2ª edición, UNAM, México, 2001.
- GABINO FRAGA, Derecho Administrativo, 41ª edición, Porrúa, México, 2001.
- GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo, Tomo 1, 3ª edición, Porrúa, México, 2000.
- GALINDO CAMACHO, Miguel, Teoría de la Administración Pública, 2ª edición, Porrúa, México, 2003.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo 1er y 2º curso, Oxford University Press, México, 2000.

- MARTÍNEZ PICHARDO, José, Lineamientos para la Investigación Jurídica, 8ª edición, Porrúa, México, 2005.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1998.
- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo 1er Curso, 21ª edición, Porrúa, México, 2000.
- VALLETTA Laura, Diccionario de Derecho Comercial, Valletta ediciones, Argentina, 2000.

### **BIBLIOGRÁFICAS DE METODOLOGÍA JURÍDICA**

- ARELLANO GARCÍA, Carlos, Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica, Porrúa, México, 1999.
- AZUA REYES, Sergio, Técnicas de la Investigación Jurídica, 6ª edición, Porrúa, México, 2005.
- MARTÍNEZ PICHARDO, José, Lineamientos para la Investigación Jurídica, 8ª edición, Porrúa, México, 2005.

### **LEGISLATIVAS**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
- Ley de la Comisión Reguladora de Energía.
- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.
- Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.

### **ECONOGRÁFICAS**

- DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 26ª edición, Porrúa, México, 2001.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I – O*, 13ª edición, UNAM, México, 1999.