

La reestructura energética del Estado Mexicano Comentario legislativo

Ma. Teresa Montalvo Romero[□]

El decreto de reforma constitucional en materia de energía fue presentado en diciembre de 2013. Cuando México se encuentra en un proceso de reestructuración como Estado-nación, el sexenio actual se ha caracterizado por presentar una serie de reformas constitucionales y legales en los puntos neurálgicos de la estructura estatal para su desarrollo económico, social, cultural y político. En esta ocasión haré alusión a la reforma presentada por el Ejecutivo de la Unión para la reforma energética del país.

En el año 2013 en los meses de julio y agosto se presentaron por el grupo parlamentario del Partido de Acción Nacional, el Titular del Ejecutivo de la Unión y por el grupo parlamentario de la Revolución Democrática, en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, tres iniciativas con proyecto de decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En esa misma fecha, las iniciativas en cuestión fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos Primera, para su estudio y dictamen correspondiente.

Una vez analizadas las iniciativas, el Congreso de la Unión señaló que los principales problemas de ambas industrias son:

Industria petrolera:

1. Ha disminuido la producción de crudo y la vida de las reservas, poniendo en riesgo a las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno, así como la seguridad energética de la economía nacional.
2. En relación al gas natural, la producción es insuficiente para cubrir el consumo interno y desde hace varios años constituye un cuello de botella al desarrollo industrial y eléctrico.
3. De la lectura de las exposiciones de motivos de las tres iniciativas se concluye que la dependencia de las finanzas públicas respecto de los ingresos

[□] Dra. en Derecho Público, Docente de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Veracruzana, Miembro del SNI.

de origen petrolero es la razón principal, entre otras, que explica los problemas de la industria. Esa dependencia se refleja en una restricción de recursos para inversión en infraestructura, obligando a Pemex a tener que priorizar los proyectos que aceleran la extracción de crudo, en perjuicio de todos los demás, que aunque son rentables, no tienen comparación con la venta del petróleo. De ahí el rezago y en algunos casos, el abandono que se tiene en materia de refinerías, ductos terminales de almacenamiento, gas y plantas petroquímicas.

Industria eléctrica:

- a) Falta de competitividad de las tarifas eléctricas.
- b) Situación financiera de la CFE.
- c) Limitaciones y costos en la generación de energía eléctrica.
- d) Limitaciones en la transmisión y distribución de energía eléctrica.
- e) Conflictos de interés en el Sistema Eléctrico Nacional.
- f) Limitaciones en la transición energética¹.

El 20 de Diciembre de 2013 se publica el Decreto² que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Federal:

Artículo Único. - Se reforman los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25; el párrafo sexto del artículo 27; los párrafos cuarto y sexto del artículo 28; y se adicionan un párrafo séptimo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 27; un párrafo octavo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25 constitucional:

Se crean las empresas productivas del Estado; se agrega el criterio de sustentabilidad para apoyar a las empresas de los sectores social y privado de la economía y se establece que para el desenvolvimiento del sector privado la política nacional para el desarrollo industrial debe ser además sustentable.

Artículo 27 constitucional:

¹ Dictamen de las Comisiones Unidas de puntos Constitucionales; de Energía, y Estudios Legislativos, primera, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía. <http://comunicacion.senado.gob.mx/pdf/2013/dic/RefEne.pdf>. Consultada el 23 de Mayo de 2013.

² Decreto de reforma Constitucional del 20 de Diciembre de 2013, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20131211_energia/dof_20dic13.pdf. Consultado en 21 de mayo de 2013.

Se adiciona lo referente a los minerales radioactivos estableciendo que no se otorgarán concesiones y se faculta al Estado a celebrar contratos con particulares para las actividades de la industria eléctrica excepto: la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. En el caso del Petróleo y los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos en el subsuelo la propiedad de la nación es inalienable e imprescriptible, pero el Estado podrá realizar asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares.

Artículo 28 constitucional:

Dejan de considerarse áreas estratégicas del Estado: el petróleo y los demás hidrocarburos y petroquímica básica y se agregan: la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27° constitucional. Se crea el fideicomiso público denominado "Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo" el cual tiene como función principal recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos que se establecen el párrafo séptimo del artículo 27°; Se agregan al poder Ejecutivo de la Unión dos órganos reguladores en materia energética: la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía.

Están en discusión y aprobación las reformas a las siguientes leyes secundarias:

1. Ley de Petróleos Mexicanos;
2. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo;
3. Ley Federal de Derechos;
4. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
6. Ley Federal de Entidades Paraestatales;
7. Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos;
8. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica;
9. Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética;
10. Ley General de Deuda Pública;
11. Ley de la Comisión Reguladora de Energía;
12. Ley de Instituciones de Crédito, y
13. Creación de la Ley del Fondo de Excedentes Petroleros

Varios son los aspectos que desde el punto de vista de la ciencia jurídica deben estudiarse a partir de esta reforma constitucional, pero en esta ocasión haré alusión

solo a uno de ellos: la posible participación, en México, desde el primero de enero de 1994 de los particulares en el área de energía y petroquímica básica, con fundamento en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Las modificaciones al marco constitucional responden en gran medida a la política exterior establecida desde los años 90s, con el impacto del fenómeno global en nuestro país y con la firma del TLCAN, en el cual se establecen tres principios básicos de la Organización Mundial del Comercio, para regular las relaciones comerciales: Trato de nación más favorecida, trato nacional y transparencia.

Estos principios se aplican en todos los capítulos del TLCAN y significan entre otras cosas que todos los bienes y servicios que abarca el tratado están dentro del mercado y deben tener un trato igualitario que los bienes y servicios nacionales.

El capítulo VI del TLCAN, que trata sobre energía y petroquímica básica considera a los hidrocarburos como una mercancía y no como recurso natural, la cual, al igual que las demás debe estar dentro de una competencia leal. Efectivamente, mientras los recursos se encuentren en el subsuelo pertenecen a la nación, pero una vez extraídos están en el mercado bajo los principios de libre competencia y libre concurrencia desde 1994.

CAPÍTULO VI³. Energía y Petroquímica Básica

Art. 601.- Principios:

1...

2.- Las partes reconocen que es deseable fortalecer el importante papel que el comercio de los bienes energéticos y petroquímicos básicos desempeña en la zona de libre comercio, y acrecentarlo a través de su liberación gradual y sostenida.

3.- Las partes reconocen la importancia de estar con sectores energéticos y petroquímicos viables y competitivos a nivel internacional para promover sus respectivos intereses nacionales.

Art. 602.- Ámbito de Aplicación:

1.- Son materia de este capítulo las medidas relacionadas con los bienes energéticos y petroquímicos básicos que se originan en territorio de las partes, y las medidas relacionadas con la inversión y con el comercio transfronterizo de servicios vinculados dichos bienes, tal como se establece en este capítulo.

Hasta antes de la reforma constitucional de diciembre del 2013, este capítulo contradecía el mandato constitucional en cuanto hace al tema de la titularidad pública exclusiva y las concesiones, por ejemplo en áreas como la explotación de minerales, en donde a nivel constitucional se establecía como sectores de propiedad y dominio exclusivo de la nación.

La Constitución establecía una limitación absoluta para que los particulares pudieran acceder a los bienes protegidos por el artículo 27, imposibilitándose por lo tanto la existencia jurídica de un mercado de la propiedad de los mismos.

³ Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La reestructura energética del Estado Mexicano

Lo que se pone de manifiesto es que la reforma en materia energética responde a encuadrar la Constitución con el TLCAN, atendiendo así a los intereses y legislación internacionales, minimizando la rectoría económica del Estado y la economía mixta establecida en la Constitución y fortaleciendo la economía de mercado.