

CONTENIDO

Voto particular

Del diputado Justino Eugenio Arriaga Rojas del Grupo Parlamentario del PAN, al dictamen de la Comisión de Energía, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Hidrocarburos

Anexo IV-4

Miércoles 14 de abril



Diputado Justino Eugenio Arriaga Rojas
Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional
LXIV Legislatura

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de abril de 2021

Diputado Manuel Rodríguez González
Presidente de la Comisión de Energía.
Cámara de Diputados.
Presente

El suscrito diputado Justino Eugenio Arriaga Rojas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la LXIV Legislatura, del Congreso de la Unión, e integrante de esta Comisión de Energía, y con el respaldo de los legisladores de ese Grupo Parlamentario, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 90 y 91 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ante usted, en relación con el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Hidrocarburos, comparecemos para presentar el siguiente:

Voto Particular

El presente voto particular se motiva en el hecho de que los integrantes de este Grupo Parlamentario en esta Comisión, disintimos del sentido y del texto normativo que se propone aprobar a través del dictamen de referencia, en virtud de que se aprecian diversas modificaciones que serían violatorias de las disposiciones consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la materia, así como porque, de aprobarse en sus términos, se generará una mayor incertidumbre jurídica en el sector hidrocarburos, con lo que se desincentivará la inversión privada, y ello impactará en pérdida de empleos y disminución de las condiciones de sana competencia a nivel nacional.

Por tal motivo, respetuosamente le solicité que el presente Voto Particular se remita a la Mesa Directiva con el dictamen que se apruebe en la sesión del día de hoy de esta Comisión de Energía, y que se ordene su publicación en la Gaceta Parlamentaria, como anexo a dicho dictamen, para dejar constancia de los fundamentos constitucionales y legales, así como de los motivos que consideramos deben guiar la discusión de la iniciativa que se dictamina, y para, en última instancia, ilustrar la discusión en el Pleno.

Sin otro particular por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
Diputado Justino Eugenio Arriaga Rojas
Integrante del Grupo Parlamentario del
Partido Acción Nacional (PAN)

13-04-2021

18:20 Víctor Gacera

Voto Particular sobre el dictamen de la Comisión de Energía, relativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Hidrocarburos.

El suscrito, diputado Justino Eugenio Arriaga Rojas, en mi carácter de integrante de la Comisión de Energía, así como las diputadas y los diputados del **Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (GPPAN)** integrantes de esta Comisión, con el respaldo de nuestros homólogos en el GPPAN, en la LXIV Legislatura, presentamos, respecto del dictamen de la Comisión de Energía relativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Hidrocarburos, el siguiente:

Voto Particular

I. Fundamento legal.

Fundamenta el presente Voto particular, en su estructura, trámite y contenido, lo dispuesto en los artículos 90 y 91 del Reglamento de la Cámara de Diputados, los cuales establecen, textualmente, lo siguiente:

"Artículo 90.

1. El voto particular es un punto de vista que disiente del dictamen en lo general, o de uno o varios artículos en particular. Puede presentarse por uno o más integrantes de la comisión correspondiente.
2. El voto particular podrá presentarse, pero no podrá discutirse en la comisión. Se presentará ante ésta, al momento que se discuta el proyecto de dictamen.
3. El voto particular deberá enviarse al Presidente de la Junta Directiva por escrito, hasta antes de que el dictamen aprobado se remita a la Mesa Directiva con el dictamen aprobado, con el fin de que se publique en la Gaceta y sirva para ilustrar la discusión en el Pleno.
4. El voto particular será puesto a discusión sólo en caso de que el Pleno deseche el dictamen, con proyecto de ley o decreto aprobado por la comisión.
5. Si hubiese más de un voto particular, se discutirán en orden decreciente atendiendo a la representatividad de los grupos a los que pertenezcan los ponentes del voto.

Artículo 91.

1. El voto particular deberá contener los siguientes elementos:

I. Una parte expositiva conformada por el fundamento jurídico del voto, los antecedentes que dan origen a éste y las consideraciones del o los promoventes para llegar a dicha determinación,

II. Una parte integrada por los resolutivos a los que han llegado el o los promoventes, ya sean estas normas o propuestas concretas, y

III. Las firmas de las diputadas y de los diputados que exponen el voto particular.

II. Antecedentes

1. El viernes 26 de marzo de 2021, el titular del Poder Ejecutivo Federal, Andrés Manuel López Obrador, remitió a la Cámara de Diputados una Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Hidrocarburos.
2. En esa misma fecha, se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados que dicha Iniciativa se había turnado, de manera directa, a la Comisión de Energía, para su análisis y dictamen; así como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.
3. El miércoles 31 de marzo de 2021, en sesión privada de la Junta Directiva de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados, se acordó la metodología para el proceso de análisis, discusión y, en su caso, aprobación de esta Iniciativa.

Se comenzaría con una Reunión Ordinaria en modalidad semipresencial, de dicha Comisión, para posteriormente, el martes 6 de abril, sostener una Mesa de Diálogo a distancia, en la que participará una persona experta independiente propuesta por cada Grupo Parlamentario (máximo 8 participantes).

La participación de cada persona experta sería de 20 minutos, con 10 minutos adicionales para preguntas y respuestas.

Posteriormente se convocaría a Reunión Ordinaria en modalidad semipresencial, de la Comisión de Energía, en la que se discutirá el dictamen que se hubiere formulado, para proceder a la votación nominal y, en su caso, aprobación.

III. Objeto de la Iniciativa

Del análisis de la exposición de motivos, como del texto normativo propuesto, se desprende que la iniciativa tiene los siguientes objetivos:



CÁMARA DE
DIPUTADOS

Presidente: Mariano Eugenio Arriaga Rojas
Secretario General: Partido Acción Nacional
LXIV Legislatura

1. Establecer normas que ordenen diversas actividades económicas en el sector hidrocarburos, para así otorgar mayores facultades a las autoridades del sector, para combatir la corrupción, garantizar el abasto y proteger la economía nacional y los ingresos públicos;
2. Desincentivar y sancionar prácticas de comercio ilícito de hidrocarburos y petrolíferos, en específico aquéllas relacionadas con contrabando y distribución de combustibles robados, a través de la revocación de permisos para su almacenamiento, venta y comercialización;
3. Establecer que los permisos que se otorguen a particulares estén sujetos a que el interesado demuestre que cuenta con la capacidad de almacenamiento que determine la Secretaría de Energía (SENER);
4. Modificar el sentido del silencio administrativo, que actualmente provoca una positiva ficta, instaurando la negativa ficta en el procedimiento de trámite de los permisos regulados en la Ley de Hidrocarburos;
5. Fortalecer los procedimientos sancionadores para erradicar las conductas y hechos delictivos en materia de hidrocarburos, con la revocación del permiso por el incumplimiento de las disposiciones aplicables a la cantidad, calidad y medición de hidrocarburos y petrolíferos, y la modificación de las condiciones técnicas de sistemas, ductos, instalaciones o equipos sin la autorización correspondiente;
6. Facultar a la SENER y a la CRE para suspender los permisos cuando se prevea un peligro inminente para la seguridad nacional, la seguridad energética o para la economía nacional, y
7. Facultar a la autoridad que haya suspendido un permiso para utilizar al personal que el permisionario suspendido utilizaba, contratar nuevos operadores o una combinación de ambas, para garantizar los intereses de los usuarios finales y de los consumidores.

IV. Conclusiones de los promoventes

Aspectos legales.

La iniciativa de reforma a la Ley de Hidrocarburos, presentada por el presidente Andrés Manuel López Obrador el pasado 26 de marzo, es violatoria de la Constitución Mexicana y

de diversos tratados internacionales vigentes en el país; además de que amenaza con dejar en el limbo la inversión de las empresas permisionarias, en beneficio de las empresas del estado.

Con dicha propuesta de reforma se desplazaría, de forma inconstitucional, al sector privado, generando una enorme incertidumbre jurídica a los inversionistas.

La iniciativa presidencial dotaría de facultades discrecionales a la SENER y a la CRE para suspender las actividades de aquellas empresas que, a su juicio, representen un peligro inminente para la seguridad nacional, la seguridad energética o para la economía.

En esas circunstancias, esas dependencias podrán suspender, de forma temporal o definitiva, los permisos de empresas privadas sin que exista un procedimiento ni causales precisas para tal efecto. Esto dará un poder discrecional absoluto a la SENER y a la CRE, lo que evidentemente viola el principio de legalidad.

Asimismo, la propuesta busca revocar permisos a los particulares que no cumplan, al momento de la entrada en vigor del decreto, con los mínimos de almacenamiento que establezca la autoridad, lo que viola el principio de no retroactividad de la ley.

Al igual que la reforma eléctrica, la propuesta en materia de hidrocarburos representaría un duro golpe al Estado de derecho y amenazaría las inversiones presentes y futuras, no solo en el sector energético, sino en otros sectores clave para la competitividad de México.

La propuesta de reforma haría posible que la autoridad energética desplace al sector privado que participa en la producción, procesamiento, almacenamiento, transporte, expendio, importación y exportación de hidrocarburos, al correr el riesgo de una expropiación de facto de sus instalaciones y operaciones, bajo criterios poco transparentes.

En caso de ser avalada por la Cámara de Diputados, la iniciativa representaría una clara violación a la Constitución y a los tratados comerciales internacionales ratificados por México, lo que afectaría el ya deteriorado clima de inversión que se observa en el sector energético desde el inicio de la actual administración y especialmente a partir de la reciente aprobación de la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica.

Opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)

El día 12 de abril de 2021, la COFECE emitió una opinión sobre la iniciativa de reforma a la Ley de Hidrocarburos objeto de este Voto Particular, publicando en su página de internet, un extracto de la misma. A continuación, se reproduce textualmente los puntos más relevantes



CÁMARA
DIPUTADOS

Ing. Guillermo Arriaga Rojas

Partido Acción Nacional

LXIV Legislatura

de ese extracto y, adjunta al presente Voto Particular se incorpora el texto completo de dicha opinión.

"La reforma planteada:

1. Desincentivaría la entrada y reduciría la oferta al distorsionar el régimen de permisos, porque faculta y da amplia discrecionalidad a la Secretaría de Energía (Sener) y a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) para suspender temporalmente permisos en caso de que consideren de peligro inminente para la *"seguridad nacional, la seguridad energética o para la economía nacional"*. Sin embargo, estos conceptos no se definen ni se establecen criterios para su clara aplicación.
2. Generaría incertidumbre al modificar de *afirmativa a negativa ficta* en la resolución de las solicitudes de cesión de permisos, lo que reduce los incentivos de la autoridad para resolverlas de manera expedita, e impide inicialmente a los agentes económicos conocer las razones para negarlas.
3. Reduciría el número de competidores y la oferta al establecer la comprobación previa de cierta capacidad de almacenamiento requerida por la Sener para el otorgamiento de permisos. Si bien contar con capacidad de almacenamiento suficiente es necesario para que exista competencia en la cadena de producción de combustibles, requerir su comprobación previa al otorgamiento del permiso genera un círculo vicioso entre la falta de dicha capacidad por la inexistencia de permisos, y la falta de estos ante la escasez de infraestructura, desalentando inversiones en este rubro. Además, la *Iniciativa* permite la *revocación de permisos vigentes* que, a la entrada en vigor de la reforma planteada, incumplan con este requisito, lo que constituiría una violación a los derechos adquiridos y una restricción injustificada a la oferta.

Por estas razones, la Comisión recomendó al Congreso de la Unión no aprobar en sus términos esta Iniciativa.

Por otra parte, la COFECCE reconoce como legítimos los esfuerzos del Gobierno Federal por combatir el contrabando de hidrocarburos y petrolíferos, por lo que en dicha opinión no se pronuncia sobre la modificación legal que prevé revocar los permisos por esta causa específica."

Artículo 51 de la Ley de Hidrocarburos

La iniciativa propone que, en el artículo 51 de la Ley de Hidrocarburos, se adicione una fracción III, que tendría como objetivo establecer un nuevo requisito para la obtención de

permisos en materia de hidrocarburos: contar con los mínimos de almacenamiento requeridos por la autoridad competente.

La necesidad de contar con una mayor infraestructura de almacenamiento en el país es clara, por ello, el 6 de diciembre de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, (DOF), el Acuerdo que modifica la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos, a través del cual se determinó que, a partir del 1º de julio de 2020, los comercializadores y distribuidores de gasolina, diésel y turbosina deberían contar con un inventario estratégico de esos combustibles para que, ante la ocurrencia de una emergencia, previsible o no, como un desastre natural, puedan liberar esos inventarios para abastecer al país por un periodo determinado.

La realidad es que, en México, la capacidad de almacenamiento se encuentra concentrada en Petróleos Mexicanos (PEMEX) y los permisionarios particulares han desarrollado poco esta infraestructura.

De acuerdo con datos de la COFECE, en 2020, PEMEX suministraba el 86.8% del mercado nacional de gasolinas y el 72.2% del de diésel, lo que genera una evidente falta de competencia en la venta al mayoreo de gasolina y diésel. Por otro lado, datos de la SENER permiten conocer que, en 2018, solamente 11% de la capacidad de almacenamiento estaba en manos de particulares.

El escenario es claro, pero, además, esta concentración de infraestructura en PEMEX y la falta de ella en los permisionarios privados genera una falta de competencia que afecta al mercado de hidrocarburos y evita su crecimiento.

Por ello, es loable que el Estado intente, a través de mecanismos normativos, propiciar que los permisionarios privados inviertan en la creación de esta infraestructura de almacenamiento, pero lo que la iniciativa propone no va a fomentar ese efecto, sino, por el contrario, va a ser una herramienta para sacarlos del mercado, lo que será aún más dañino para la competencia económica en el sector.

Ello porque el artículo Cuarto Transitorio es claro al establecer que quienes no cuenten con esa capacidad de almacenamiento al momento de entrar en vigor el decreto, sufrirán la cancelación de sus permisos, lo que otorga efectos retroactivos a esta reforma y viola los principios de libre competencia económica, consagrados en la Constitución.

Artículo 59 Bis

La iniciativa propone adicionar un artículo 59 Bis, que crearía una figura de suspensión de permisos, que podría ser invocada por la autoridad competente, ya sea la SENER o la CRE,



CÁMARA
DE DIPUTADOS

cuando se prevea un peligro inminente para la seguridad nacional, para la seguridad energética o para la economía nacional.

Es claro que esta propuesta es violatoria del principio de legalidad, en su vertiente de debida fundamentación y motivación, pues la Constitución exige que todo acto de la autoridad esté debidamente fundado y motivado, por lo que no basta con que la autoridad "exprese las razones" que motivan la suspensión temporal o definitiva del permiso.

Además, la propuesta viola el derecho de audiencia consagrado en el artículo 14 constitucional, pues no existe procedimiento previo en el que el permisionario pueda argumentar su defensa técnica y jurídica al respecto.

La discrecionalidad que se otorga a la SENER y a la CRE es tal que, ambas podrían determinar la suspensión definitiva de un permiso, lo que equivale a una expropiación de facto, que violaría una serie de derechos fundamentales y dejaría en el limbo jurídico a los permisionarios.

Cabe señalar que ya existe previsión en el artículo 59 que podría adecuarse para incorporar estas propuestas, de una manera adecuada y contando con procedimientos claros, que ya están establecidos en la ley, para que tanto la autoridad pueda ejercer estas nuevas facultades que se proponen y para que los permisionarios cuenten con la debida certeza jurídica en el procedimiento.

Artículo

El vigente artículo 53 de la Ley de Hidrocarburos establece la positiva ficta para las solicitudes de permisos presentadas por particulares, cuando la autoridad competente no dé respuesta en el plazo de 90 días.

Esta disposición tiene la finalidad de incentivar la inversión en el sector y, al cambiarla para instituir la negativa ficta, generará que los particulares que pidan un permiso a la SENER o a la CRE no obtengan respuesta alguna por parte de la autoridad, lo que, evidentemente, complicará planes de crecimiento de las empresas, así como que las empresas conozcan qué elementos de la solicitud no cumplieron los requisitos, lo que dejará a los particulares en una total indefensión pues dejará imposibilitado al particular para corregir errores de la solicitud de permiso y poder presentarla nuevamente de la forma correcta.

Esta disposición, de aprobarse así, cerrará la puerta para la obtención de permisos de cesión de derechos a los particulares. Por lo que es necesario no modificarla.



CÁMARA
DE DIPUTADOS

Dr. Genio Arriaga Rojas

Partido Acción Nacional

LXIV Legislatura

V. Propuesta por el Voto Particular

En razón de lo antes expuesto, a continuación, presentamos las propuestas concretas de modificación a los artículos 51, fracción III, 53, tercer párrafo, 59, 59 Bis, así como a los Artículos Cuarto y Sexto Transitorios, contenidos en el dictamen en discusión en esa Comisión de Energía:

	Propuesta por el Voto Particular
Artículo 51.-(...)	Artículo 51.-(...)
I. Un diseño de instalaciones o equipos acordes con la normativa aplicable y las mejores prácticas;	I. (...)
II. Las condiciones apropiadas para garantizar la adecuada continuidad de la actividad objeto del permiso, y	II. (...)
III. La capacidad de almacenamiento que determine la Secretaría conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.	III. En el caso de las actividades de distribución y comercialización de petrolíferos, la capacidad de almacenamiento que determine la Secretaría conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.
Artículo 53. (...)	Artículo 53.-(...)
La Secretaría de Energía o la Comisión Reguladora de Energía, según el permiso de que se trate, deberá resolver la solicitud de cesión dentro de un plazo de noventa días naturales, contados a partir del día siguiente al de la recepción de la solicitud. En caso de no emitirse una resolución por parte de la Secretaría de Energía o de la Comisión Reguladora de Energía, según corresponda, dentro del plazo establecido, ésta se entenderá en sentido negativo.	La Secretaría de Energía o la Comisión Reguladora de Energía, según el permiso de que se trate, deberá resolver la solicitud de cesión dentro de un plazo de noventa días naturales, contados a partir del día siguiente al de la recepción de la solicitud. En caso de no emitirse una resolución por parte de la Secretaría de Energía o de la Comisión Reguladora de Energía, según corresponda, dentro del plazo establecido, ésta se entenderá en sentido favorable .
No existe correlativo en el dictamen	Artículo 59.- La autoridad que haya expedido el permiso podrá intervenir en la realización de la actividad o la prestación del servicio, o suspender el permiso que ampara la actividad o la prestación del



CÁMARA DE
DIPUTADOS

Angelito Arriaga Rojas

Acción Nacional

LXIV Legislatura

	Propuesto por el Voto Particular
	servicio, cuando el Permisionario incumpla sus obligaciones, por causas imputables a éste, y ponga en peligro grave el suministro de los Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos relacionados con el objeto del permiso, o cuando exista un riesgo para la seguridad nacional, la seguridad energética o para la economía nacional.
No existe correlativo en el dictamen	Para tales efectos, la autoridad deberá notificar al Permisionario la causa que motiva la intervención o suspensión y señalar un plazo para subsanarla. Si dentro del plazo establecido el Permisionario no la corrige, la autoridad procederá a la intervención o suspensión, sin perjuicio de las sanciones y responsabilidades en las que, en su caso, incurra el Permisionario.
No existe correlativo en el dictamen	Durante la intervención o suspensión, la autoridad que haya emitido el permiso se hará cargo de la administración y operación del Permisionario, para asegurar el adecuado suministro y desarrollo de las actividades objeto del mismo. Al efecto, podrá designar a uno o varios interventores, utilizar al personal que el Permisionario venía utilizando, contratar a un nuevo operador o una combinación de las anteriores.
No existe correlativo en el dictamen	Los interventores podrán ser del sector público, privado o social, siempre y cuando cuenten con capacidad técnica y experiencia en el manejo y control de las instalaciones intervenidas. La autoridad y los interventores tendrán derecho a cobrar los gastos en que hayan incurrido, así como los honorarios correspondientes, con cargo a los ingresos del Permisionario durante el periodo de la intervención.



CÁMARA
DE DIPUTADOS

Dr. Carlos Arriaga Rojas

Secretaría de Energía

LXIV Legislatura

	Se elimina por el Voto Particular
No existe correlativo en el dictamen	La intervención o suspensión tendrá la duración que la autoridad determine sin que el plazo original y las prórrogas, en su conjunto, excedan de treinta y seis meses.
No existe correlativo en el dictamen	La intervención o suspensión no afectará los derechos adquiridos por terceros de buena fe relacionados directamente con la ejecución de las actividades sujetas a un permiso.
No existe correlativo en el dictamen	El Permisionario podrá solicitar la terminación de la intervención o suspensión, cuando demuestre que las causas que la ocasionaron ya fueron subsanadas o erradicadas.
No existe correlativo en el dictamen	Si transcurrido el plazo de la intervención o suspensión, el Permisionario no está en condiciones de continuar con sus obligaciones, la autoridad procederá a la revocación del permiso.
Artículo 10. La Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias, suspender los permisos expedidos en los términos establecidos en esta Ley, cuando se prevea un peligro inminente para la seguridad nacional, la seguridad energética o para la armonía nacional.	Se elimina
La autoridad que lo haya expedido integrará y tramitará el expediente de suspensión temporal o definitiva del permiso, a fin de expresar las razones por las cuales estima procedente la suspensión, así como la afectación que podría darse en caso de que continuaran los actos que ampare el permiso.	Se elimina
La autoridad que haya emitido el permiso se hará cargo de la administración y operación del Permiso, para la continuidad en la operación de las actividades que ampare el permiso, o para garantizar los intereses de	Se elimina

	Propuesto por el Voto Particular
los usuarios finales y consumidores, quedando a salvo los derechos de los terceros que, para utilizar al personal que el permisionario venía utilizando, contrataron un nuevo operador de una combinación de las anteriores.	
La suspensión tendrá la duración que la autoridad determine.	Se elimina
El Permisionario podrá solicitar a la autoridad competente la terminación de la suspensión, cuando demuestre que las causas que la ocasionaron ya fueron subsanadas o erradicadas, o bien de otro modo, siempre y cuando no exista un hecho ilícito en el almacenamiento, o alteración de los componentes del combustible.	Se elimina
Transitorios	
Primero a Tercero. ...	Primero a Tercero. ...
Cuarto. La autoridad competente procederá a la revocación de aquellos permisos que, a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, no cumplan con el requisito de almacenamiento determinado por la Secretaría de Energía conforme a las disposiciones aplicables.	Cuarto. Los permisionarios tendrán un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de las disposiciones jurídicas que emita la Secretaría para determinar la capacidad de almacenamiento, requerida en términos del artículo 51, fracción III, de este decreto, para cumplir con dicho requisito. Una vez fenecido el plazo, la autoridad competente procederá a la revocación de aquellos permisos que incumplan con el requisito de almacenamiento.
Quinto. ...	Quinto. ...
Sexto. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, los titulares de los permisos que no cumplan con los requisitos correspondientes, o que infrinjan las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos, tendrán un plazo de seis meses, para regularizar su situación y cumplir con lo dispuesto en las disposiciones	Sexto. Los permisionarios que, al momento de entrar en vigor el presente Decreto, no cumplan con los requisitos correspondientes o que infrinjan las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos, tendrán un plazo de seis meses, para regularizar su situación y cumplir con lo dispuesto en las disposiciones



CÁMARA
DIPUTADOS



Eugenio Arriaga Rojas

Partido Acción Nacional

LXIV Legislatura

Resolución por el Voto Particular

jurídicas aplicables. Una vez fenecido dicho
plazo se revocarán los permisos que no
cumplan con los requisitos
correspondientes o que infrinjan las
disposiciones de la Ley de Hidrocarburos.

firmado

DIPT. JOSÉ PEDRO JUSTINO EUGENIO ARRIAGA ROJAS

A NOMBRE DE LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE ENERGÍA DEL
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Ciudad de México, a 08 de abril de 2021.

DIP. DULCE MARÍA SAURI RIANCHO

Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados

H. Congreso de la Unión

SEN. ÓSCAR EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR

Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores

H. Congreso de la Unión

DIP. MANUEL RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

Presidente de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados

H. Congreso de la Unión

SEN. ROCÍO ADRIANA ABREU ARTIÑANO

Presidenta de la Comisión de Energía de la Cámara de Senadores

H. Congreso de la Unión

P R E S E N T E

Asunto: Se emite opinión

Con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo primero, décimo cuarto y vigésimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 1, 2, 10, 12, fracciones XII, XIII y XX, y 18 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE);¹ y, 1, 5, fracción XI, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica (ESTATUTO),² el Pleno de esta Comisión Federal de Competencia Económica (COMISIÓN O COFECE) emite opinión en materia de libre concurrencia y competencia económica sobre la *"Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Hidrocarburos"* (INICIATIVA) presentada por el Titular del Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.³

I. ANTECEDENTES

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 23 de mayo de 2014, modificada mediante Decreto publicado en el mismo medio de información oficial el 27 de enero de 2017.

² Publicado en el DOF, el 8 de julio de 2014 y su modificación publicada en el mismo medio oficial el 03 de julio de 2020.

³ Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/03/asun_4163191_20210325_1616809993.pdf

El artículo 28 constitucional establece un principio de competencia y libre concurrencia en beneficio de los consumidores y la sociedad en general. En lo que atañe al sector de hidrocarburos, conforme los artículos 25 y 28 de la CPEUM, las actividades de refinación y tratamiento, importación, transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público, están abiertas a la participación de privados y sujetas a un régimen de libre concurrencia y competencia. Esto permite el abasto de estos productos y servicios en las mejores condiciones de precio y disponibilidad.

De conformidad con el artículo 48 de la Ley de Hidrocarburos (LH), se requiere un permiso para la realización de las siguientes actividades: (i) el tratamiento y refinación de petróleo, el procesamiento de gas natural, y la exportación e importación de hidrocarburos y petrolíferos, expedido por la Secretaría de Energía (SENER), y (ii) el transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, según corresponda, así como la gestión de Sistemas Integrados, expedido por la Comisión Reguladora de Energía (CRE).⁴

Así, para que Petróleos Mexicanos (PEMEX), otras empresas productivas del Estado y los particulares puedan participar en dichas actividades, es condición necesaria contar con los permisos correspondientes, los cuales, para fomentar la concurrencia, deben otorgarse de forma expedita y no indebidamente discriminatoria. Además, para evitar la incertidumbre jurídica, su obtención debe estar sujeta a la comprobación de requisitos razonables y objetivos vinculados con aspectos de seguridad, capacidad operativa o infraestructura, entre otros, que en ningún caso restrinjan injustificadamente el acceso a los interesados en participar en estos mercados.

Al respecto, cabe recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado que la autorización o permiso sólo permite el ejercicio de un derecho preexistente del particular.⁵ Es decir, se trata de una manera de habilitar a un particular para que desempeñe una determinada actividad que supone una necesidad de comprobar de manera previa una serie de requisitos o capacidades.⁶ De forma que, la naturaleza de un régimen de permisos no es limitar su número, sino únicamente someter la participación en una actividad a ciertos requisitos.⁷

⁴ Artículos 48 y 51 de la LH. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_061120.pdf

⁵ Jurisprudencia 67/2007 del Pleno de la SCJN de rubro: "RADIO Y TELEVISIÓN. DIFERENCIAS ENTRE CONCESIÓN Y PERMISO A LA LUZ DE LA LEY FEDERAL RELATIVA", en la cual se indica: "La doctrina diferencia a la concesión de la autorización o permiso al catalogar a aquella como el acto por el cual se concede a un particular el derecho a prestar un servicio público o explotar y aprovechar un bien del dominio público de la Federación, esto es, la concesión crea un derecho a favor del particular concesionario que antes no tenía, mientras que a través de la autorización o permiso solo se permite el ejercicio de un derecho preexistente del particular en virtud de que no corresponde al Estado la facultad de realizar la actividad, esto es, solo se retira el obstáculo que impedía a aquél ejercer su derecho". Registro: 170638. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007. P. 1085. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170638>

⁶ OPN-011-2020. P. 1.1 Disponible en: <https://resoluciones.cofece.mx/CFCEResoluciones/docs/Opiniones/V170/3/5344481.pdf>

⁷ OPN-007-2020. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCEResoluciones/docs/Opiniones/V161/2/5192301.pdf>

El 26 de marzo de 2021, el Titular del Ejecutivo presentó la INICIATIVA, la cual, esta COMISIÓN considera que, de ser aprobada en sus términos, afectaría la libre competencia y competencia, principalmente al: (i) distorsionar las condiciones de entrada, las cuales dependen en gran medida del régimen de permisos regulado en la LH; (ii) considerar la negativa ficta para las solicitudes de cesión de permisos, cuando actualmente opera la afirmativa ficta, generando incertidumbre jurídica; y (iii) requerir la demostración previa de cierta capacidad de almacenamiento para la obtención de permisos, lo que podría resultar en una restricción a la oferta. Las modificaciones consideradas en la INICIATIVA afectarían el otorgamiento y ejercicio de los permisos a lo largo de la cadena de valor de los hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

Al respecto, esta COFECE ha señalado que el precio final de venta al público de gasolinas y diésel en las estaciones de servicio refleja la suma de los costos de toda su cadena de valor, conformada, en primer lugar, por la producción en las refinerías o la importación de gasolinas y diésel; en segundo lugar, por su transporte a través de distintos medios hasta las Terminales de Almacenamiento y Reparto; en tercer lugar, por la distribución hasta las estaciones de servicio; y finalmente, por las actividades que se realizan mediante el expendio al público en las estaciones de servicio.^{8, 9, 10} Esto sucede de la misma manera para cualquier hidrocarburo, petrolífero o petroquímico. De forma que, una barrera a la entrada o restricción de oferta en alguno o varios de los eslabones genera concentración de mercado a lo largo de la cadena de valor; esto otorgaría poder de mercado a ciertos agentes, permitiéndoles incrementar su precio y su margen (generando una cadena de marginalizaciones), lo que afecta a los consumidores finales, que son las familias y las empresas mexicanas.

II. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE COMPETENCIA Y LIBRE CONCURRENCIA

- a) *Distorsiona el régimen de entrada mediante una precarización del régimen de permisos, lo que desincentivaría la entrada y reduciría la oferta en estas actividades.*

La INICIATIVA incluye diversas modificaciones a los criterios para la revocación y suspensión de permisos. Destaca la adición del artículo 59 Bis, que faculta a la SENER y la CRE para: “[...] en el ámbito de sus respectivas competencias, **suspender temporalmente los permisos expedidos en los términos establecidos en [la LH], cuando se prevea un peligro inminente para la seguridad nacional, la seguridad energética o para la economía nacional.**” (Énfasis añadido). Lo anterior, sin definir dichos conceptos o establecer criterios para su aplicación. Asimismo, la INICIATIVA es omisa en especificar parámetros para determinar la duración de

⁸ OPN 013-2016. P. 3. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V16/4/3673619.pdf>

⁹ COFECE (2019). Transición hacia mercados competidos de energía: Gasolina y diésel. P.74. Disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/01/CPC-GasolinayDiesel-30012019.pdf>

¹⁰ OPN-007-2020. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V16/12/5192301.pdf>

esta suspensión “temporal” y el procedimiento respectivo para decretarla; es decir, sin dejar clara la forma en que la autoridad habría de determinar en cada caso dicha temporalidad.¹¹

Esta modificación generaría incertidumbre jurídica para los participantes del mercado y los potenciales entrantes, al otorgar amplia discrecionalidad a los reguladores para suspender permisos. Esto es especialmente perjudicial dado que dichos permisos son necesarios para operar en toda la cadena de valor: desde el tratamiento y refinación de petróleo, el procesamiento de gas natural, y la exportación e importación de hidrocarburos y petrolíferos, hasta el transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos.

Lo anterior tendría un doble efecto. Por una parte, desalentaría la entrada de nuevos participantes al mercado, al no contar con certeza razonable que les permita diseñar sus planes de negocio y de inversión. Por la otra, podría restringir injustificadamente la oferta y preservar o incrementar la concentración de mercado a lo largo de la cadena de valor al habilitar la suspensión de permisos vigentes con criterios poco claros; todo esto podría perturbar las condiciones de oferta e incrementar los precios de estos bienes y servicios en perjuicio de familias y empresas.

b) Modifica de afirmativa a negativa ficta la resolución de las solicitudes de cesión de permisos.

Conforme al artículo 53 de la LH vigente, tanto la CRE como la SENER cuentan con un plazo de 90 días naturales para resolver sobre la solicitud de cesión de permisos y, en caso de no emitirse una resolución por la autoridad correspondiente en dicho plazo, opera la afirmativa ficta.¹² En contraste, la INICIATIVA modifica dicho artículo para establecer que: “[e]n caso de no emitirse una resolución por parte de la [SENER] o de la [CRE], según corresponda, dentro del plazo establecido, ésta se entenderá en sentido **negativo**.” (Énfasis añadido)

Esta modificación propicia incertidumbre regulatoria debido a que, como ha señalado esta COFECE, la negativa ficta reduce los incentivos para que la autoridad resuelva de forma expedita las solicitudes y la exime de justificar y explicar al solicitante las razones técnicas para negarlas, implicando que los agentes económicos deban presentar una nueva solicitud sin conocer -salvo

¹¹ Cabe además mencionar que, conforme al artículo 57 de la LH vigente, la autoridad puede llevar a cabo la ocupación temporal o la intervención de instalaciones asociadas a cierto permiso, contemplando la posibilidad para “contratar a empresas productivas del Estado o a terceros, con capacidad técnica para el manejo y control de las instalaciones ocupadas o intervenidas” (Énfasis añadido). En contraste, la INICIATIVA modifica dicho artículo para eliminar la posibilidad de que la autoridad pueda contratar a terceros con capacidad técnica para el manejo y control de las instalaciones que hayan sido ocupadas, intervenidas o suspendidas; de manera que, para tales fines, únicamente podría contratar a empresas productivas del Estado, lo que podría conferirles a éstas una ventaja exclusiva injustificada en comparación con los privados.

¹² Segundo párrafo del artículo 53 de la LH.

a través de un amparo- las omisiones o errores en los que, en su caso, incurrieron en la original.^{13,14}

En particular, la oportuna resolución de las solicitudes de cesión de permisos (sujeta a una serie de requisitos y a la revisión de la autoridad correspondiente)¹⁵ es relevante para el desempeño eficiente del sector porque puede constituir la manera en que distintos grupos compitan vigorosamente en los mercados.¹⁶ Así, una empresa que no es rentable puede ceder su permiso a otra antes de salir del mercado; así la figura de cesión permite preservar la oferta a través de la entrada o expansión del agente económico al que se le cede el permiso. Esto, a su vez, habilita la entrada o crecimiento de agentes económicos que pueden proveer el bien o servicio de mejor forma, optimizando las condiciones de oferta del mercado. Por lo tanto, entorpecer la cesión de permisos podría reducir el número, la variedad y la eficiencia de los competidores en el mercado.

c) Requiere la comprobación previa de cierta capacidad de almacenamiento para el otorgamiento de permisos, lo que podría dificultar la participación de más competidores.

La INICIATIVA adiciona una tercera fracción al artículo 51 de la LH para especificar que: “[e]l otorgamiento de los permisos estará sujeto a que el interesado demuestre que, en su caso, cuenta con: [...] III. La capacidad de almacenamiento que determine la [SENER] conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.” (Énfasis añadido)

Sobre este tema, esta COFECE ha señalado que contar con capacidad de almacenamiento y transporte suficiente es fundamental para asegurar el suministro de combustibles en el país.¹⁷ Al respecto, la *Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos*, a cargo de la SENER conforme al artículo 80 de la LH, ya regula las obligaciones de los permisionarios en materia de almacenamiento mínimo de petrolíferos.¹⁸ En este sentido, esta COMISIÓN ha

¹³ Conforme al artículo 17 de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, a petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver.

¹⁴ OPN-011-2020. P. 7. Disponible en: <https://resoluciones.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V170/3/5344481.pdf>

¹⁵ El artículo 53 de la LH establece que: “[l]a cesión de los permisos o de la realización de las actividades reguladas al amparo del mismo, sólo podrá realizarse previa autorización de la [SENER] o de la [CRE], según corresponda, siempre que los permisos se encuentren vigentes, que el cedente haya cumplido con todas sus obligaciones, así como que el cesionario reúna los requisitos para ser Permisionario y se comprometa a cumplir en sus términos las obligaciones previstas en dichos permisos”.

¹⁶ Por ejemplo, en el expendio de gasolinas se han generado más opciones de consumo, a través de la compra de estaciones de servicio que previamente operaban bajo la franquicia de PEMEX. Ver OPN-011-2020. P. 7. Disponible en: <https://resoluciones.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V170/3/5344481.pdf>

¹⁷ OPN-011-2020. P. 7. Disponible en: <https://resoluciones.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V170/3/5344481.pdf>

¹⁸ Cabe mencionar que el 6 de diciembre de 2019, la SENER modificó la *Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos*, para disminuir la obligación de inventarios mínimos de gasolina y diésel a 5 días en todo el territorio, y eliminó la meta creciente de inventarios estratégicos que originalmente se había instituido en la Reforma Energética como medida para

mencionado que establecer como requisito para la obtención de un permiso demostrar previamente que se cuenta con la capacidad requerida por la SENER, genera un círculo vicioso entre la falta de capacidad de almacenamiento por la inexistencia de permisos, y la falta de permisos por la escasez de infraestructura, desalentando nuevas inversiones.¹⁹

De esta manera, establecer *ex ante* el requisito de comprobación de capacidad de almacenamiento de manera genérica para todas las actividades que requieren un permiso puede resultar contraproducente; y a la vez innecesario, pues nada impide —como sucede ahora— que se impongan obligaciones sobre cierto tipo de permisionarios conforme la política del sector. Además, una determinación inadecuada sobre estos requisitos de capacidad puede exacerbar el problema y generar barreras regulatorias a la entrada de nuevos oferentes.

Más aún, el cuarto transitorio de la INICIATIVA determina que: “[l]a autoridad competente procederá a la revocación de aquellos permisos que, a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, incumplan con el requisito de almacenamiento determinado por la Secretaría de Energía conforme a las disposiciones jurídicas aplicables”. Revocar permisos mediante la aplicación de requisitos posteriores a su otorgamiento constituiría una violación a los derechos adquiridos y una restricción injustificada a la oferta.²⁰

III. RECOMENDACIÓN

En virtud de todo lo expuesto, esta COFECE considera que, de aprobarse la INICIATIVA se afectaría el proceso de competencia y libre concurrencia a lo largo de la cadena de valor de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, al generar incertidumbre jurídica tanto a la entrada de nuevos participantes, como a la participación de los agentes que ya operan en los mercados, además de habilitar la restricción artificial de la oferta de estos productos y servicios. Esto podría resultar en el incremento de precios de los bienes y servicios ofrecidos a lo largo de la cadena de valor de estos mercados, con el correspondiente impacto negativo en el poder de compra de los consumidores y el aumento de costos y pérdida de competitividad de las empresas.

En este sentido, esta COMISIÓN recomienda no aprobar la INICIATIVA en sus términos en lo relativo a los puntos expuestos a lo largo de esta Opinión.

incentivar la construcción de infraestructura de almacenamiento. Acuerdo que modifica al diverso por el que se emite la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581171&fecha=06/12/2019

¹⁹ OPN-007-2020. P. 7. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V161/2/5192301.pdf>

²⁰ Vale mencionar que actualmente conforme a los artículos 54 y 56 de la LH vigente, los permisos pueden ser revocados por la CRE o la SENER en el ámbito de sus competencias.

Notifíquese y publíquese.- Así lo resolvió el Pleno de la COFECE por unanimidad de votos en la sesión de mérito, de conformidad con los artículos antes referidos, así como el *Acuerdo mediante el cual el Pleno autoriza la celebración de sesiones de forma remota en virtud de la contingencia existente en materia de salud y se derogan ciertos artículos de los Lineamientos para el funcionamiento del Pleno* y ante la fe del Secretario Técnico de la COFECE, en términos de los dispuesto en los artículos 4, fracción IV, 18 y 20, fracciones XXVI, XXVII y LVI, del ESTATUTO.



Alejandra Palacios Prieto
Comisionada Presidenta



Brenda Gisela Hernández Ramírez
Comisionada



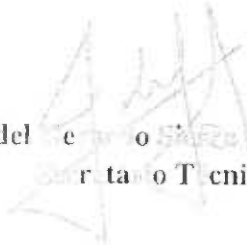
Alejandro Faya Rodríguez
Comisionado



José Eduardo Salas Contreras
Comisionado



Ana María Reséndiz Mora
Comisionada



Fidel Cejudo Salas Aranda
Secretario Técnico

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIV Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Moisés Ignacio Mier Velasco, presidente, MORENA; Juan Carlos Romero Hicks, PAN; René Juárez Cisneros, PRI; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández, MOVIMIENTO CIUDADANO; Jorge Arturo Argüelles Victorero, PES; Arturo Escobar y Vega, PVEM; Verónica Beatriz Juárez Piña, PRD.

Mesa Directiva

Diputados: Dulce María Sauri Riancho, presidenta; vicepresidentes, Raúl Eduardo Bonifaz Moedano, MORENA; Xavier Azuara Zúñiga, PAN; Ma. Sara Rocha Medina, PRI; secretarios, María Guadalupe Díaz Avilez, MORENA; Karen Michel González Márquez, PAN; Martha Hortensia Garay Cadena, PRI; Carmen Julieta Macías Rábago, MOVIMIENTO CIUDADANO; Edgar Guzmán Valdéz, PES; Lilia Villafuerte Zavala, PVEM; Mónica Bautista Rodríguez, PRD.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldivar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>