



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
“BELISARIO DOMÍNGUEZ”



DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:
Gobierno y Administración Pública

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
LEGISLATIVAS
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
“BELISARIO DOMÍNGUEZ”**

LX LEGISLATURA

CUADERNOS DE APOYO

**MODERNIDAD, GESTIÓN PÚBLICA Y
AUTONOMÍA DE GESTIÓN**

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

JUNIO-2008

MODERNIDAD, GESTIÓN PÚBLICA Y AUTONOMÍA DE GESTIÓN

I. Introducción

II. El concepto de autonomía

III. La aplicación del concepto de autonomía a los órganos constitucionales

IV. Las principales manifestaciones de la autonomía

1. Autonomía organizativa
2. Autonomía presupuestal
3. Autonomía normativa

V. Consideraciones sobre la autonomía en el Derecho Mexicano.

VI. Clarificación de conceptos en nuestro Marco Jurídico

1. Marco Jurídico
2. Centralización
3. Descentralización
 - a. Descentralización por región.
 - b. Descentralización por servicio.
 - c. Descentralización por colaboración.
4. Desconcentración
5. Descentralización y Desconcentración
6. El Concepto de Autonomía en el Marco Jurídico Nacional
7. Autonomía de Gestión Desconcentrada

VII. Perspectivas Internacionales

1. Proceso de reforma presupuestaria y administrativa en Nueva Zelanda
2. Proceso de reforma presupuestaria en el Reino Unido
3. Proceso de reforma presupuestaria en Australia
4. El Gobierno Digital (e-Government).
5. Evolución de las estrategias de cambio en la Administración Pública
6. El Modelo Gerencialista

- 7.** La nueva Gestión Pública
- 8.** El Modelo de Gestión Comunitarista

VIII. La experiencia del IMSS

- 1.** Rendición de Cuentas
- 2.** Resultados
- 3.** Esquema Actual de Autonomía de Gestión al IMSS

IX. La autonomía de Gestión como propuesta de solución para Petróleos Mexicanos y organismos de magnitudes similares

- 1.** Análisis del Entorno Mundial
 - a.** Producción y Consumo de Hidrocarburos
 - b.** Reservas Mundiales, Distribución y Tendencias
 - c.** Las Tendencias Actuales de Reestructuración de la Industria
 - d.** Modelos Exitosos y Mejores Prácticas
 - i. El Modelo Noruego
 - ii. El Modelo Canadiense
 - iii. El Proceso de Transformación de la Industria Brasileña de Hidrocarburos
- 2.** Esquema de autonomía de gestión para PEMEX

ANEXO I. Comparativo entre el Texto Vigente y las Iniciativas

ANEXO II. Algunas Ideas Externadas por los Tres Principales Partidos Representados en el Congreso a la Iniciativa del Ejecutivo Federal

Bibliografía

I. Introducción

La autonomía de diferentes órganos del Estado y aún dentro del propio gobierno, como parte fundamental del Estado, parece obedecer, en México, a un esfuerzo por salvaguardar el ejercicio de algunas políticas de la irrupción del poder avasallador de la autoridad política.

En efecto, ha sido claro apreciar en los distintos niveles de gobierno, cómo las decisiones se subordinan de una forma metafísica al siguiente eslabón de la jerarquía en una suerte de estructura piramidal que deja todo al arbitrio de la cúpula. Esta distorsión buscó ser corregida de alguna manera con el régimen de autonomía.

Si bien los orígenes de la autonomía en el mundo, pueden ser atribuidos a la necesidad de salvaguardar el ámbito local frente a uno central de carácter nacional o aún supranacional, actualmente se le ha entendido como una forma eficaz para acercar la operación y la toma de decisiones al ámbito en que se ejercen las políticas, que es el más cercano al ciudadano, al usuario o beneficiario de servicios públicos, proveyéndolo de capacidad de respuesta y de adaptación, ante una sociedad cada vez más compleja, exigente y diferenciada.

En esta doble acepción -salvaguardar el espacio de atribuciones de un ente público específico provisto de funciones y tareas que cumplir ante la actitud intervencionista de un poder avasallador, y el acercar las decisiones al plano local- es que se ubica el presente trabajo. Por ende, habrán de abordarse los distintos planos de autonomía, como se practican en México, a fin de disponer de elementos para su comprensión. Esto, con el objeto de plantear la autonomía de gestión desconcentrada como solución para un sector específico como el de energía, y particularmente para Petróleos Mexicanos.

II. El concepto de autonomía

Desde una perspectiva etimológica, el concepto de autonomía indica toda posibilidad de autodeterminación, entendida como la potestad de un órgano para darse su propio ordenamiento jurídico (Romano, Argentina, 1964). Establece la capacidad de un ente "no soberano" para establecer las normas jurídicas que habrán de regularlo, pero que precisamente por su característica de no soberanía, las normas creadas se encuentran estrechamente subordinadas al sistema de fuentes del derecho del que forman parte.

No obstante, es una opinión generalmente aceptada que el concepto de autonomía difícilmente puede reducirse a un significado unitario o unívoco. Por ello, frente a las definiciones que intentan subrayar lo que implica la autonomía como concepto jurídico, acaso sea mejor aproximarse a él, de conformidad con la opinión de Giannini, atendiendo a los elementos con que no se identifica. Lo anterior quiere decir que los alcances y el contenido mismo del concepto de autonomía puede ser mejor definido a través de la negación de los elementos que le son contrarios, que son aquellos que contienen implícitamente la idea de límite o de vínculo, que por sus características propias.

En este contexto, el concepto de autonomía expresa (Giannini, Italia, 1956):

- a) No tanto la independencia, como la no dependencia.
- b) No tanto la autodeterminación, sino la no heterodeterminación.
- c) No tanto la libertad, sino la no sujeción;
- d) No tanto el carácter originario, sino la no derivación.

III. La aplicación del concepto de autonomía a los órganos constitucionales

La aplicación del concepto de autonomía a los órganos constitucionales ha producido un cambio notable en la apreciación de los órganos del poder y en la teoría jurídica que los soporta.

En un Estado en donde los partidos políticos no tenían el rol de primera importancia que juegan en la actualidad, el control del poder podía ejercitarse mediante el principio de división de poderes que estaba destinado a dividir el conjunto de funciones estatales y de los poderes que las ejercitaban, en donde los órganos del poder ejecutivo, legislativo y judicial, se controlaban, fiscalizaban y racionalizaban sus conductas de forma mutua (Valadés, México, 1998).

No obstante, la dinámica que los partidos políticos le han conferido a la vida pública, y la aparición de funciones estatales atípicas que no logran ubicarse plenamente en uno de los tres grandes rubros del ejercicio del poder, han sugerido la instauración de nuevos órganos estatales, situados al margen de la división tradicional de poderes, y dotados de plena autonomía organizativa, de gestión y normativa, para garantizarles un espacio de actuación institucional ajeno a interferencias; propiciando el ejercicio de sus atribuciones desde criterios técnicos y especializados, y reduciendo las consideraciones de tipo político. Estos órganos, de conformidad con sus características concretas han sido denominados "órganos constitucionales autónomos" u "órganos extrapoder" (Bidart, Argentina, 1967), en virtud, sobre todo, de encontrarse especificados en el texto constitucional.

Estos órganos nacen, además, como consecuencia de la diversificación de funciones, la multiplicación de estructuras y la especialización de actividades que produce una organización compleja y abigarrada como la del Estado contemporáneo. Por ende, la necesidad de establecer un equilibrio político y constitucional se compagina con especialización de las funciones, justificando con ello la existencia de órganos que se ponen al margen o por fuera de la división de poderes y que, por su trascendencia, complejidad y tecnificación han debido ser independizados, con el fin de velar por el respeto del orden constitucional y el interés público que les subyace (Reinhold, México, 1989).

La aplicación del principio de autonomía a un órgano constitucional se produjo por vez primera en Alemania, a mitad del siglo XX. No obstante, las particularidades e implicaciones teóricas de estos órganos datan de finales del siglo XIX cuando juristas como Jellinek, Santi Romano, Aldo Sandulli, Costantino Mortati y Enzo Cheli realizaron aportaciones de gran trascendencia para clarificarlas.

Jellinek realizó una distinción relevante entre lo que llamó "órganos directos" y "órganos indirectos del Estado".

En su opinión, son órganos directos las instituciones que cumplen la función de órganos estatales, porque están llamados a ello directamente por la Constitución, y que por ese sólo hecho adquieren de inmediato la posición de órganos constitucionales de la mayor relevancia. Los órganos indirectos del Estado, en cambio, son aquellos que realizan funciones de derecho público, es decir, de interés general, bajo atribuciones que no derivan directamente de la Constitución, sino de un órgano directo (Jellinek, Italia, 1912).

Santi Romano, por su parte, de la mano de la opinión de juristas alemanes, distinguió los "órganos constitucionales" de los "órganos administrativos", destacando que los primeros participan inmediata y directamente de la soberanía estatal, coadyuvando en consecuencia con la formación de la voluntad del Estado, mientras que los segundos sólo participan de manera mediata, y no tienen un poder directo sino derivado.

Romano incidió básicamente en la conceptualización de los órganos constitucionales, enfatizando que una de sus notas distintivas era que en relación a ellos no procedía la aplicación del principio de jerarquía, puesto que éstos no tienen ningún órgano superior que los obligue a mantener relaciones de sujeción o dependencia. De conformidad con lo señalado, el autor considera como "órganos constitucionales", aquellos a los que se confía una actividad directa del Estado, y en cuya actividad gozan, dentro de los límites del derecho objetivo que los coordina mutuamente, de una completa independencia recíproca (Romano, Italia, 1950).

Aldo M. Sandulli, destacó un conjunto de elementos a tomar en cuenta a la hora de “ubicar” a un órgano constitucional en el ámbito de los órganos supremos del Estado. El análisis debe considerar en primer lugar, el grado de autoridad conferido a una institución, característica que se observa en la naturaleza de las funciones que tiene encomendadas, del nivel normativo en el que las mismas se ejercitan, y de la eficacia de los actos o resoluciones con los que se concreta su actividad. En segundo lugar, señala la necesidad de analizar el régimen jurídico del propio órgano, es decir su posición o estatus dentro del esquema constitucional, para advertir con qué calidad actúa en el sistema jurídico. En este contexto, un órgano constitucional autónomo, por su propia naturaleza debe estar investido de una posición de “supremacía” que le permita afirmar, a la par, su “independencia”. (Sandulli, Italia, 1990)

Correspondió a Constantino Mortati y a Enzo Cheli el mérito de hacer una distinción de gran trascendencia para el análisis de los órganos estatales, pues siguiendo la clasificación de Jellinek entre órganos mediatos e inmediatos, hicieron una separación entre lo que denominaron “órganos constitucionales autónomos” y “órganos de relevancia constitucional”.

Los primeros son los que están configurados de forma inmediata por la Constitución, de tal forma que la norma fundamental se encarga de mencionarlos expresamente, describir la función que realizan, sus principales atribuciones, señalarles su estatus o jerarquía, su composición, la forma de designación de sus titulares y sus garantías.

Los segundos, en cambio, únicamente comparten con los primeros su nominación expresa, la determinación de alguna o algunas de sus atribuciones por el texto constitucional y su posición de órganos “vértice” dentro del sistema constitucional, lo que los hace insuprimibles por el legislador ordinario. La diferencia avanzada por los autores se condensa en el hecho de que los primeros son órganos constitucionales plenos, mientras que los segundos están acotados. Los primeros se consideran esenciales para la vida del Estado, mientras que los segundos solamente coesenciales, ya que están destinados a coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de éste. Si bien se ubican en el mismo peldaño normativo, se debe destacar que los órganos constitucionales autónomos son órganos al margen de la división de poderes, mientras que los de relevancia constitucional dependen orgánicamente de alguno de los poderes tradicionales (Mortati, Italia, 1965).

La distinción de los autores coadyuva a destacar que el concepto de autonomía aplicado a los órganos constitucionales debe caracterizarse por su completitud. Debe corresponder al máximo de garantías necesarias para salvaguardar la independencia de instituciones que, por la función que realizan, requieren una ubicación específica en el conjunto de las instituciones del Estado; por fuera de la división tradicional de poderes.

IV. Las principales manifestaciones de la autonomía

Una aplicación práctica relevante del concepto de autonomía a un órgano constitucional se realizó en 1952 en Alemania, ante la necesidad de esclarecer la posición constitucional del Tribunal Constitucional Federal dentro de su sistema jurídico (Rodríguez-Patrón, España, 2005).

El informe del status del Tribunal Constitucional representa un documento de la mayor relevancia porque deriva la posición constitucional del órgano en cuestión sobre la base de la autonomía que le garantiza la Constitución, y porque a partir de ese documento se desprenden las principales vertientes en que la propia autonomía se manifiesta. Este informe determinó que la autonomía de los órganos constitucionales se desarrolla en tres vertientes:

1. Autonomía organizativa

2. Autonomía presupuestaria

3. Autonomía normativa

A partir de ese momento, se produjo una generalización de los órganos constitucionales autónomos en el seno de las constituciones promulgadas en la posguerra, y se expandió igualmente la percepción de las vertientes que conformaban, y conforman en la actualidad, sus notas distintivas. No obstante, es importante señalar que un sector de la doctrina ha insistido en que la única manifestación directa de la autonomía es la normativa, en virtud que la capacidad de organización de una institución, o la potestad de determinar su presupuesto y gestionarlo, necesitan inexorablemente de aquellas normas jurídicas que dicho órgano está en posibilidad de crear.

1. Autonomía organizativa

Esta forma de autonomía supone la capacidad de un órgano constitucional para determinar su estructura y organización interna; su capacidad se refleja en dos subtipos de autonomía:

1.- La autonomía gubernativa

2.- La autonomía administrativa

La autonomía gubernativa representa la capacidad de un órgano para ejercer el autogobierno. Esta manifestación se expresa, fundamentalmente, en la posibilidad de crear órganos y subórganos al seno de la institución, de tener un personal propio para el cumplimiento de sus funciones, y en la necesidad de que todos los cargos con funciones de dirección y gobierno dentro de la misma sean elegidos en el seno del propio órgano, bajo criterios de selección y contratación internos, sin que exista algún tipo de interferencia exterior en el nombramiento de sus funcionarios. También en la aptitud para encomendar nuevas tareas a sus órganos, subórganos y a su personal, además de las estipuladas en la ley.

Esta capacidad se relaciona con otras más que derivan de la propia autonomía del órgano y que valoradas en su conjunto, propician el autogobierno. Entre ellas destaca la potestad reglamentaria, la elaboración del presupuesto, la determinación de la plantilla del personal, las atribuciones en materia de seguridad y la potestad sancionatoria.

La autonomía "administrativa" se configura como garantía para el desarrollo independiente de las funciones del órgano constitucional, que presupone la especialidad en su administración por su status jurídico y la función que desempeña.

Esta autonomía significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro, por ley.

Lo anterior supone la capacidad de emprender la acción administrativa de manera independiente y sin ninguna interferencia de un agente u órgano de poder externo.

Esta vertiente de la autonomía, implica, en principio, la existencia de una autonomía presupuestaria que dote al órgano de un patrimonio propio, suficiente para el cumplimiento de sus fines, así como la entera responsabilidad de su gestión administrativa.

Por ende, a pesar de que existen paralelismos o aproximaciones teóricas que llevarían a considerar la posibilidad de realizar ejercicios de homogenización, lo cierto es que la especialidad de la administración del órgano es un elemento distintivo de la autonomía, porque en su determinación no hay que tomar en cuenta el régimen retributivo per se, sino que se impone la necesidad de vincular dicho régimen con las funciones que se desempeñan. Aunado a esto, la especialidad de la administración del órgano autónomo emana en buena medida de las cualidades de sus funcionarios, ya que el rigor técnico demanda la función del órgano requiere perfiles objetivos, imparciales e independientes.

La especialidad de la administración se observa en tres aspectos principales:

- a) En el régimen jurídico y los mecanismos para la selección de su personal.
- b) En su régimen retributivo.
- c) En su sistema disciplinario.

2. Autonomía presupuestal

La autonomía presupuestal implica la capacidad del órgano constitucional para determinar por sí mismo los montos económicos necesarios para cumplir con las atribuciones que tiene constitucionalmente conferidas, para gestionarlos de manera independiente de conformidad con su objeto, y para fiscalizarlos a través de órganos y procedimientos propios.

Esta vertiente de la autonomía se divide en tres subtipos:

- 1.- Autonomía de determinación presupuestal
- 2.- Autonomía de gestión
- 3.- Autonomía de fiscalización del gasto

La autonomía de determinación presupuestal supone una plena capacidad para establecer el presupuesto del organismo de conformidad con sus estructuras y cometidos, sin que ningún órgano externo pueda interferir en su conformación y posterior presentación ante las instancias de decisión correspondientes.

Esta capacidad impide que el presupuesto de dichas instituciones pueda ser condicionado en su diseño y formulación, o modificado de forma previa por los órganos de intermediación hacendaria dependientes del Gobierno, lo cual quiere decir que, en principio, los órganos de gobierno se encuentran vinculados por el contenido del presupuesto que se les presenta, teniendo que limitarse a incorporarlo en sus términos al Presupuesto de Egresos sin modificación alguna.

El único órgano que no se encuentra vinculado por el contenido del presupuesto presentado es el Poder Legislativo, pues en función de las características esenciales del sistema democrático y de configurarse como representante de la voluntad popular, posee amplias y exclusivas facultades en materia de aprobación del presupuesto nacional, estando en aptitud de aprobar en sus términos el que presenten los órganos constitucionales autónomos, o de realizarles modificaciones de conformidad con los requerimientos generales del presupuesto del Estado.

La autonomía de gestión supone un ámbito de libertad conferido a una institución para que pueda ejecutar su presupuesto con miras a cumplir debidamente con el objeto para el que fue creada, para que pueda ejercer sus facultades y alcanzar los objetivos y metas estipulados en las normas que la regulan. Esto significa conferir al órgano suficientes atribuciones para que puedan elegir y realizar sus propios objetivos constitucionales, administrativos o económicos, al margen de cual haya sido la fuente de su presupuesto.

Esta característica se vincula con la autonomía presupuestaria y el ejercicio del gasto en la medida en que confirma la plena capacidad de una institución para disponer de sus recursos presupuestales, con base en criterios propios vinculados al cumplimiento de su objeto, sus fines y funciones. Destacan la autoridad para definir, en concordancia con su vertiente organizativa, el tamaño de su estructura burocrática; para determinar los montos de las remuneraciones y prestaciones de sus funcionarios y empleados;

para decidir la adquisición de bienes y servicios, entre otras, que se lleven a cabo con los criterios de eficiencia, eficacia y transparencia, previamente establecidos.

De esta forma, se impide que el ejercicio de la gestión financiera, una vez aprobado el presupuesto, se encuentre limitado por instrucciones u observaciones de cualquier entidad externa.

La autonomía de fiscalización parte de la necesidad de que sea el propio órgano quien determine, gestione y administre sus recursos, y el que deba fiscalizarlos a través de órganos técnicos y especializados que dependan orgánicamente de la institución.

Lo apenas señalado, conduce a destacar que uno de los elementos determinantes de la autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales autónomos consiste en que la fiscalización de sus recursos la realice el propio órgano, lo cual se concretiza en la capacidad de designar libremente al contralor o auditor interno.

Al margen de lo señalado, la autonomía presupuestal se vincula también con otras vertientes de la autonomía constitucional reconocida a ciertos órganos. Por ejemplo, con la autonomía normativa y de organización, en específico con los reglamentos de personal y de remuneraciones, puesto que posibilitan la concesión de retribuciones específicas al personal en determinados momentos y circunstancias, y siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos de modo previo.

La importancia de la autonomía presupuestal no consiste en los montos económicos de las partidas aprobadas, sino fundamentalmente en que se erige como una condición necesaria para conseguir la independencia de un órgano en relación con los poderes tradicionales. En este sentido, implica una elemental garantía de independencia institucional.

3. Autonomía normativa

La autonomía normativa en relación a los órganos constitucionales implica, en términos generales, la potestad para darse sus propias normas; es decir, la capacidad que se les confiere para ordenar y regular su propia organización, su funcionamiento y los procedimientos de que se vale para el ejercicio de sus atribuciones.

La prerrogativa en cuestión no se ejerce en atención a un interés privado del órgano, sino en función a un interés público que deriva de la necesidad de asegurar su funcionamiento independiente. En este contexto, la independencia del órgano se configura a través de los límites impuestos a su regulación jurídica desde órganos externos, como los que tienen a su cargo la reforma de la Constitución o de la ley ordinaria, y de las capacidades de regulación autónoma conferidas al mismo.

Su manifestación más evidente consiste en la atribución de una potestad reglamentaria, cuyos productos, reglamento interior, lineamientos y acuerdos, deben sujetarse al mismo procedimiento de publicación del resto de las normas jurídicas estatales.

La producción normativa de un órgano constitucional no representa solamente la capacidad de establecer normas de autoorganización con efectos internos, cuya eficacia vincule en exclusiva a los órganos y funcionarios de la institución; por el contrario, son normas con efectos externos que vinculan no sólo al órgano que los produce sino a todos aquellos entes o personas que por la función desarrollada por el órgano, mantienen un conjunto de relaciones institucionales con él. Son normas que no necesitan sanción o promulgación, ni ser refrendadas o ratificadas por ningún otro órgano del Estado. Por el órgano del que emanan, en muchas ocasiones se les confiere un rango jurídico igual al de la ley.

La autonomía normativa supone la racionalización normativa de la vida y el funcionamiento de los órganos constitucionales, de conformidad con lo establecido por la Constitución y por la ley de referencia. Estas normas deben dictar únicamente lo que se considere jurídicamente relevante para la existencia autónoma, la organización, funcionalidad e independencia del órgano, dejando la concreta regulación de sus perfiles en manos de normas de producción propias.

El ámbito de actuación de la potestad normativa alcanza la autonomía organizativa y presupuestal en función de que cualquier capacidad de decisión que se derive de ellas debe estar adecuadamente regulada a través de normas jurídicas.

En ese sentido, es posible señalar que dicha autonomía se divide en distintos subtipos, sin dejar de destacar la notable proximidad existente entre ellas:

- 1.- Autonomía organizativa
- 2.- Autonomía funcional
- 3.- Autonomía procedimental

1.- La autonomía organizativa representa la prerrogativa conferida a un órgano para que mediante normas propias, proceda a la estructuración orgánica de la institución, en las vertientes de gobierno y administración señaladas líneas atrás, de conformidad con lo estipulado por la Constitución y la Ley.

2.- La autonomía funcional es una potestad próxima a la autonomía organizativa, en tanto concede a un órgano la posibilidad de regular su funcionamiento interno al margen de cualquier interferencia exterior que pudiera encaminarse justamente a impedir su adecuada funcionalidad. La proximidad es notoria desde el momento en que se advierte que toda norma dirigida a crear o regular órganos de gobierno internos debe estar acompañada de normas adicionales que señalen las atribuciones que se les confieren para la adecuada realización de sus tareas.

Esta característica es relevante en virtud que permite que sea el propio órgano el que, teniendo en cuenta las expectativas constitucionales a satisfacer, busque la mejor manera de regular sus atribuciones con el objetivo de fijar las condiciones más óptimas para la realización de sus fines y funciones, de conformidad con la Constitución y la Ley.

Esta vertiente no debe confundirse con la autonomía gubernativa o administrativa que igualmente racionaliza el ejercicio de los órganos y subórganos de la institución, pues su cometido se encamina a articular y delimitar las competencias administrativas de dichos órganos. En cambio, la autonomía funcional se encamina a regular las funciones sustantivas que dan lugar a la existencia del órgano y que por su propia naturaleza son de mayor relevancia.

3.- La autonomía funcional es la condición necesaria para determinar la existencia de una autonomía procedimental. La primaria regulación que la Constitución y la Ley hacen de las funciones que competen al órgano constitucional, conduce a dejar en manos del propio órgano la regulación puntual de los mecanismos o procedimientos bajo los cuales habrá de cumplir con sus tareas sustanciales.

Si el órgano realiza funciones de control, y la Constitución y la Ley le especifican las líneas maestras de los procedimientos de control a su cargo, la autonomía normativa del órgano le confiere la posibilidad de completar dicha regulación con el objeto de cumplir con sus atribuciones de manera altamente técnica y especializada.

En este contexto, el carácter "técnico" otorgado a los órganos constitucionales es uno de los elementos que conforman su autonomía procedimental, en virtud de que impone al órgano la obligación de complementar su regulación normativa bajo criterios eminentemente técnicos y especializados, limitando así la influencia de condicionamientos políticos en sus decisiones.

La especialidad y alta calidad técnica reconocida a los órganos constitucionales vinculados al principio de autonomía, determina que en todo ejercicio de autorregulación se deseche cualquier argumento que ponga en peligro la imparcialidad, independencia y objetividad de la institución. Por ende, dicho carácter técnico constriñe al propio diseño de los mecanismos de actuación del órgano, haciéndolo compaginar con las características del control jurídico.

V. Consideraciones sobre la autonomía en el Derecho Mexicano.

Una tendencia perceptible de la organización de las funciones ejecutivas del Estado, es la expansión de la autonomía administrativa.

El Derecho en México no ha desarrollado una teoría sistémica de la autonomía administrativa que permita su cabal comprensión y su ordenado y armónico otorgamiento. En este sentido, no hay principios jurídicos generales si bien sí existen específicos que regulen puntualmente su procedencia y alcance.

Por ello es que, de la revisión de los distintos casos particulares en que la voz "autonomía" es empleada, se percibe que hay distintos tipos de autonomía, entre las que destacan:

La autonomía técnica que, en resumen, reconoce la capacidad de tomar libremente decisiones relacionadas con el ámbito competencial. Crea excepción en los casos en que existe un vínculo de subordinación.

La autonomía de gestión, por su parte, alude a la capacidad de decidir sobre la organización interna de la dependencia o entidad, sin sometimiento a las disposiciones generales que rigen para la administración pública. La encontramos plasmada como principio general, en el artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

La autonomía presupuestal implica la no sujeción a las normas que en materia de gasto aplican para el común de dependencias y entidades, y por ende sujeción a normas propias.

En cuanto a la naturaleza jurídica de las instancias a las que les es conferida, podemos encontrar una graduación que supone mayor autonomía en el siguiente orden:

A órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo Federal.- Usualmente consiste en autonomía técnica. Sería la menos amplia, toda vez que subsiste el vínculo general de subordinación y control que deriva de la desconcentración.

A entidades paraestatales.- Como se ha señalado, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales les reconoce autonomía de gestión en su artículo 11. Es claro que por tratarse de personas de derecho distintas no existe el principio exacto de subordinación respecto del Poder Ejecutivo Federal, por lo que en todos los casos tendrían también autonomía técnica.

A organismos reconocidos en la Constitución.- Ya en el texto constitucional encontramos casos de mención de autonomía que, empero, no es otorgada por la propia Constitución, sino que ésta remite a una ley secundaria que la confiere. Es el caso de las universidades y demás instituciones de educación superior, en el artículo 3º, fracción VII. Les son reconocidas facultades que entrañan autonomías técnica y de gestión.

Existen casos especiales en que la Constitución de la República reconoce autonomías específicas, por ejemplo:

En el artículo 27, fracción XIX, se indica que la ley instituirá tribunales de justicia agraria dotados de autonomía y plena jurisdicción. En este caso, se trata de autonomía técnica;

En el artículo 73, fracción XIX, se refiere que las leyes instituirán tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y

En el artículo 79, se establece que la entidad de fiscalización superior de la federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión.

A organismos autónomos por mandato constitucional. La más amplia autonomía en el Derecho Nacional es la de los órganos constitucionales autónomos, como es el caso del Banco de México, del Instituto Federal Electoral y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta autonomía amplísima comprende todos los tipos: técnica, de gestión y presupuestal. Su inclusión en el Texto Supremo implica también una intencionalidad política, en el sentido de remarcar la no injerencia de los poderes públicos.

VI. Clarificación de conceptos en nuestro Marco Jurídico

1. Marco Jurídico

El artículo 90 constitucional precisa que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), la que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos (LOAPF, art. 2º) y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Poder Ejecutivo en su operación.

Conforme al artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo Federal se auxilia, para cumplir con sus funciones administrativas, de las dependencias de la administración centralizada y las entidades paraestatales. En la primera categoría se encuentran: la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República. Por otra parte, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, integran la administración pública paraestatal.

La organización administrativa se presenta bajo diversas modalidades, pero a los tipos a los que éstas pueden reducirse son fundamentalmente dos: el Régimen de centralización y el régimen de descentralización.

2. Centralización

Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.

La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que se acaba de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía.

Mediante dicha relación se explica como se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman.

La relación de jerarquía consiste en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, hasta el Presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la administración pública federal.

En México, el régimen centralizado, constituye la forma principal de la organización administrativa. Su estudio viene a ser el de la organización del Poder Ejecutivo, en cuyas manos se concentra principalmente la mayor parte de la función administrativa.

El Presidente posee, según la Constitución, un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo. Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad tiende a ser considerada como la voluntad del Estado.

Como autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el jefe de la administración pública federal y es quien ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en la administración.

3. Descentralización

Gabino Fraga define la descentralización en los términos siguientes: "Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía" y concluye: "el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y

empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos (Fraga, México, 1998).

Así aparece, una diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización administrativas, ya que en esta última todos los órganos que la integran están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica una independencia de los poderes estatales frente a los poderes federales.

Además, en tanto que la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la descentralización federal los estados miembros son los que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que, por el contrario es originaria en el sentido que las facultades que son atribuidas expresamente al Estado federal se entienden reservadas a los Estados miembros.

Para el diccionario de la Lengua Española, la palabra descentralización significa acción y efecto de descentralizar y esta última: "Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado" (Real Academia Española, España, 2001)

Descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

Por su parte, Andrés Serra Rojas explica que descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control (Serra, México, 1997).

La autonomía de los órganos descentralizados presupone no estar sujetos a la administración central, esto es, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta. Dotar de personalidad jurídica y patrimonio propios a los entes descentralizados, es una forma de asegurar en parte esa autonomía, pero falta su autonomía económica consistente en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio propio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central.

En México la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, que son:

a. Descentralización por región.

Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Esta modalidad de la descentralización se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, y además, desde el punto de vista de la administración, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servidores públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Los organismos descentralizados por región son aquellos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como es el municipio.

b. Descentralización por servicio.

El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. Los organismos descentralizados por servicio son aquellos que prestan determinados servicios públicos (Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, etc.).

c. Descentralización por colaboración.

Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos anteriores de

descentralización. La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado adquiere mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esta manera, la descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

En estos tres tipos de descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes, pues a diferencia de la centralización, aquel régimen constituye una tendencia de alcances muy variables. Sin embargo, y reconociendo todos los matices que pueden revestir los organismos descentralizados, la doctrina ha tratado de fijar algún carácter esencial común para todos ellos.

Así pues, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos característicos del régimen centralizado en el que las autoridades superiores tienen determinadas facultades con relación a las personas y a los actos de los empleados inferiores.

4. Desconcentración

La centralización y la desconcentración responden a la misma noción de organización administrativa centralizada. La desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones.

Los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. Luego pueden desconcentrarse las administraciones federal, estatal y municipal. La administración del Distrito Federal tiene como principales órganos desconcentrados a las delegaciones políticas.

Es entonces la desconcentración, la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propias, presta servicios o

desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.

Para el jurista español De la Vallina Velarde, la desconcentración es "aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma".

La desconcentración está consagrada en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a saber: Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

5. Descentralización y Desconcentración

Se distingue la descentralización de la desconcentración, ya que ésta consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

La descentralización y la desconcentración son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. Existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están fuera de la relación jerárquica del poder central y los organismos de la segunda están sujetos al poder jerárquico.

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados carecen de los dos. No existe diferencia por cuanto a las funciones que pueden desarrollar, pero para el derecho es mejor mecanismo el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes.

6. El Concepto de Autonomía en el Marco Jurídico Nacional

La idea de autonomía es normalmente malinterpretada y mal concebida. Aseverar que un órgano, un poder, una entidad y un organismo son autónomos, suele interpretarse en el sentido de que comparten un atributo en común, lo que es parcialmente correcto, y por lo tanto parcialmente falso.

La autonomía es solamente una forma o modo de actuar, con base en la cual un entidad, ya sea órgano, organismo, etc., realiza determinados actos y ejerce ciertas facultades por medio de autoridades que integran sus poderes constituidos, sin intervención de otro centro de poder del que dependa su funcionamiento. La autonomía substancialmente carece de definición pues no es un qué sino un cómo. Cuando una entidad es autónoma puede actuar por sí misma pero únicamente dentro de un ámbito que es propiamente el contenido de esa autonomía.

Por eso es posible emplear una misma idea o expresión, autonomía, para contenidos diversos entre sí, como la autonomía de una entidad federativa, un municipio, un organismo descentralizado o una universidad, es lo mismo en sentido abstracto y modal. En todo escenario conlleva un "poder hacer" sin interferencia, autorización o supervisión previas o posteriores. Sin embargo, es cualitativamente diversa entre un caso y otro, en cuanto a su concreción, contenido y alcances, esto es, con relación a lo que cada sujeto autónomicamente "hace". Es decir todos hacen lo que pueden realizar en forma autónoma pero cada uno actúa substancialmente de forma diferente, pues no siempre hay coincidencia en el contenido o materia de la autonomía.

A esto se debe que la confusión en el uso del concepto, consiste en suponer que el atributo autonomía identifica o asemeja a los sujetos que la detentan, en cuanto a su capacidad y ámbito de acción, siendo frecuente en términos prácticos, suponer que si una entidad autónoma no hace lo que realiza otra, es porque su autonomía se vulnera o se interfiere, cuando lo que posiblemente ocurre en el fondo, es que el ámbito competencial de la primera sea más restringido o simplemente distinto frente al de la segunda.

Obviamente puede darse el caso de que el contenido material de la autonomía coincida entre órganos o entidades distintos, pero puede suceder, y sucede, lo contrario, lo que nunca implica que la autonomía se lesione, se extinga o no exista.

El contenido de la autonomía es la competencia, esto es, las facultades y atribuciones que ejerce el ente autónomo, sin interferencia de ninguna otra instancia que la condicione u obstruya. Esta es la razón fundamental por la cual la naturaleza de la autonomía es por antonomasia jurídica. Así el ámbito competencial de cualquier entidad es establecido en normas, en las cuales también se determina que esa competencia será ejercida de forma autónoma, o bien se atribuye tal carácter a la entidad, de lo que resulta que ésta actuará sin interferencia de ninguna otra.

De esta manera la entidad autónoma no hace valer frente a otras su poder con fundamento en la fuerza que detenta, como lo haría un ente soberano, sino en función del Derecho que le otorga status (autónomo) y competencia (contenido de la autonomía).

Por esta razón la autonomía siempre es limitada, independientemente de su contenido. Si es amplia o restringida es irrelevante, en todo caso la autonomía es una forma de actuar no sujeta a otro límite que a la dimensión de la esfera competencial que la sustenta materialmente. Toda autonomía es limitada, por lo que resulta erróneo hablar de "diferentes autonomías"; pues en todo caso es el contenido el que varía. Es éste el que varía, pudiendo ser mayor en un caso que en otro, o más relevante que otro, pero la autonomía como forma de actuar es siempre un modo determinado (no sujeto a otra instancia), de actuar, de ejercer facultades y de cumplir obligaciones.

Lo que debe analizarse, entonces, es la competencia de una entidad frente a la otra, habida cuenta de que ambas están dotadas del atributo de la autonomía. Por ende, cuando se habla de "grados de autonomía", también se incurre en un error, pues una entidad no puede ser más o menos autónoma para ejercer su competencia. Es autónoma o no lo es, si los límites de la autonomía siempre existen y son fijados por las leyes, entonces no es un problema de grado, sino de dimensión, el que aclara las diferencias entre una autonomía u otra.

Con base en lo anterior podemos concluir que estos dos caracteres son típicos de la autonomía: naturaleza jurídica y limitada. Sobre la autonomía, para ser tal, no debe haber nadie ni nada, salvo la ley.

7. Autonomía de Gestión Desconcentrada

El modelo de autonomía de gestión desconcentrada se propone, y se presenta, en agencias gubernamentales que prestan un servicio público a un segmento específico de usuarios o bien, clientes-ciudadanos, en cuanto que a los regímenes de autonomía constitucional surgen ante la necesidad de acotar la capacidad de intervención del Gobierno en la fijación de políticas fundamentales, que históricamente han devenido en excesos de intervencionismo, como son la emisión de papel moneda, la organización de los procesos electorales o la vigilancia del respeto a los derechos humanos.

Esto es, la autonomía de gestión desconcentrada no supone autonomía política, dado que en el nivel del Gobierno Político se establecen metas y objetivos y se fijan presupuestos; en tanto que en el nivel de la autonomía constitucional, existe independencia ante el Poder Ejecutivo para establecer niveles de confianza en la ciudadanía sobre el manejo de materias clave, como pueden ser la política monetaria o la confiabilidad de las elecciones, por ejemplo. En tanto que la autonomía universitaria surge para reducir la ingerencia gubernamental autoritaria orientada a limitar, dirigir o acotar el pensamiento y la cátedra, como sucedía en países autoritarios de la época (1929).

Teóricamente el modelo de autonomía de gestión desconcentrada ha resultado útil en otros países para establecer una gestión por contrato combinada con una gestión de calidad en el servicio, en determinadas agencias públicas que tienen un objetivo específico que cumplir y un universo de usuarios o beneficiarios bien determinado, entre los que suele darse una relación cuasi-contractual, al establecerse derechos y obligaciones mediante prestación de un servicio público y obtención de una contraprestación con el consecuente pago del servicio aludido (Mendoza, México, 2002).

Es innegable la situación de desafección que enfrenta la actual administración pública, en especial en lo referente a la relación guardada entre gobernantes y gobernados así como la creciente preocupación del sector público por recuperar la confianza de estos últimos.

Resulta evidente que, ante la presión ciudadana, el gobierno, ha readaptado sus estructuras de forma tal, que la verticalidad de muchas instituciones es reemplazada por arreglos que le permitan una mayor interacción con la ciudadanía. Esto, con la intención de crear un gobierno que goce de la confianza de los ciudadanos por su capacidad para dar respuesta a sus demandas, por el empeño que pone en el cumplimiento de sus deberes esenciales -seguridad, promover el desarrollo, regular y compensar los desequilibrios del funcionamiento de la economía de mercado, suministrar servicios básicos y bienes públicos deseables, y propiciar el entendimiento y la concordia, basados en la democracia tanto electoral como participativa-, y por la calidad con que lo hace.

Ciertamente, las tendencias de cambio registradas en el ámbito de la administración pública se han modificado, desde modelos correspondientes a gobiernos con enfoque keynesiano, pasando por los modelos gerencialistas con criterios de eficiencia y rentabilidad propias del sector privado, seguido por la nueva gestión pública que diferencia las funciones de planeación y financiación de la operación de los servicios públicos más representativos para el ciudadano, hasta la práctica de una gestión pública comunitaria, que hace de la gestación, ejecución de políticas públicas y operación autónoma de agencias gubernamentales, un medio para propiciar la cohesión social y establecer pactos de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía; esto es en el ámbito comunitario, se ejercen derechos pero se cumplen obligaciones.

En los países de América Latina, estas tendencias de cambio registran distintos impulsos en su práctica e implementación. Existe una marcada tendencia a recurrir a modelos exitosos en países desarrollados pertenecientes a la OCDE, considerados como casos de éxito, como punto de partida para acercar las decisiones al nivel operativo en que se ejecutan.

En México se ha transitado por el esfuerzo de la reforma presupuestaria, mediante el esquema, a partir de 1995, de la Nueva Estructura Programática y la implantación de un Sistema de Evaluación del Desempeño. El reducido impacto en términos públicos del Programa de Modernización de la Administración Pública en el periodo 1994-2000 (PROMAP) y posteriormente en la creación de un Servicio Civil de Carrera y el esquema de innovación gubernamental 2000-2006, mostró que no basta solamente con importar un modelo, sino que se precisa atender a las prácticas culturales de la

burocracia, que resiste a los cambios, y carece en muchos sentidos de un verdadero incentivo a la profesionalización; tendiendo a simular y cumplir las normas, sin vincular el desempeño a los resultados.

Claro está, la legislación actual no provee de incentivos para la innovación ni el cumplimiento de metas y objetivos, mucho menos para evaluar resultados en donde importa, que es en el impacto en los usuarios. La legislación restrictiva del régimen de responsabilidades del servidor público, administrada férreamente por la entonces SECODAM, hoy SFP, propicia que los servidores públicos se preocupen más por las exigencias de la normatividad, limitando así sus márgenes de acción, que por servir y buscar el máximo rendimiento, la mayor eficiencia y el mejor resultado en el desempeño de las responsabilidades públicas.

La posibilidad de instaurar organismos autónomos de gestión desconcentrada ofrece una oportunidad para el cambio de tales prácticas, al demarcar específicamente ciertos ámbitos de la administración pública.

Tal es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, pionero en el régimen de autonomía de gestión en el sector público mexicano, el cual, con la reforma legislativa realizada en 2001, adquirió rasgos propios de un órgano autónomo de gestión desconcentrada, con un régimen presupuestario propio que le provee de ingresos, flexibilidad para el ejercicio de los mismos y rendición de cuentas ante el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión. Asimismo, la ley le dio la posibilidad de organizarse internamente y contar con la flexibilidad necesaria para canalizar economías y recursos propios al financiamiento de los programas que su órgano de gobierno considere prioritarios, así como incentivos para modernizar la relación contractual.

En este caso, se percibe con nitidez la diferenciación de la función de planeación-financiación, realizada en los órganos de gobierno del Instituto y ante las autoridades jerárquicas superiores, como son el Ejecutivo Federal a través de la SCHP, y el Congreso de la Unión, de la función de operación y provisión de servicios, realizada por el Instituto y regulada mediante el cumplimiento de metas y objetivos de desempeño, establecidos en el programa anual de trabajo que autoriza la Asamblea General, integrada de manera tripartita por un número igual de representantes del gobierno federal, del sector privado y de las organizaciones de trabajadores.

El mecanismo autonómico del IMSS enfrenta un conjunto de restricciones, algunas de carácter interno, señaladas regularmente en los textos del Informe sobre los Riesgos que deberá enfrentar el Instituto, que se somete a la consideración del Ejecutivo y el Congreso cada año en el mes de junio. En él se destaca el peso de los pasivos actuariales en el flujo de caja, el papel que ha de desempeñar el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, constituido por más de 300 mil trabajadores, incluidos médicos, enfermeras, personal técnico y de apoyo administrativo, que regulan su relación laboral por medio del Contrato Colectivo de Trabajo, el cual establece, entre otras cosas, el “analítico puesto-plaza” del que deriva la permanencia en el puesto y la descripción precisa de actividades a desarrollar por cada trabajador, con la estabilidad laboral que ello representa (IMSS, México , 2005).

VII. Perspectivas Internacionales

1. Proceso de reforma presupuestaria y administrativa en Nueva Zelanda

Hacia la década de los ochentas en el siglo pasado, Nueva Zelanda enfrentó los problemas propios de un Estado centralista e interventor. El gobierno buscaba alcanzar sus objetivos políticos privilegiando la acción central, definiendo programas genéricos, financiamiento asignado por el Parlamento y asignaciones a las agencias gubernamentales con controles en los asignados basados en los insumos. El resultado de esta política centralista y vertical fue el distanciamiento del gobierno con los ciudadanos.

En 1984, se introdujo una propuesta de reformas para reactivar la economía y la gestión pública. Las reformas fueron introducidas en tres fases: en la primera, el gobierno examinó el papel del Estado en la economía y diferenció los papeles del sector público y privado, resaltando la prevalencia del mercado como elemento articulador de la economía.

La segunda fase de la reforma se orientó hacia la reorganización gubernamental, estableciendo departamentos del servicio público mediante la constitución de empresas autónomas propiedad del Estado reguladas por la "State-Owner Enterprises Act" (equivalente a nuestra Ley de Empresas Paraestatales).

La tercera etapa de la reforma se orientó hacia el núcleo de la administración central, mediante la introducción de la "State Sector Act" (equivalente a la Ley Orgánica del Sector Público) en 1988 y la "Public Finance Act" (equivalente a la Ley de Presupuesto, y Responsabilidad Hacendaria en México) en 1989.

El Conjunto de reformas, ejecutadas en un lapso de cinco años, se orientó a crear incentivos para incrementar la eficiencia del gobierno, acercarse a los ciudadanos y mejorar el costo de las actividades públicas. Las reformas buscaron:

- Desconcentración: otorgar mayor responsabilidad a los jefes de departamentos públicos asociado con un esquema de estímulos y penalizaciones.

- Reducir el control de las actividades públicas basado en los insumos (control al detalle o como se establece en México “por concepto del gasto”).
- Especificación de metas y objetivos (“outputs”), ampliamente definidos.
- Introducción de sistemas de información para medir los resultados.

Con ello, se logró separar el aspecto político del operativo, y se cambió la asignación de contratos basados en relaciones jerárquicas y rigurosos sistemas de administración, por uno basado en resultados, lo que ha mejorado la rendición de cuentas de los Ministerios al Parlamento y de los servidores públicos a los Ministros.

Cabe subrayar que, conforme a las State Owner Enterprises Act, las empresas públicas se diferenciaron de acuerdo al sector al que pertenecían y la formulación de las políticas quedó a cargo del ministerio sectorial. A las empresas públicas prestadoras de servicios se les otorgó libertad de contratación de insumos, incluyendo la facultad de endeudarse. Lo relevante es que se identifica y separa el papel de los ministros (gobierno político) de los administradores (gobierno administrativo), así como el reporte de los resultados logrados, previa especificación de los objetivos.

La State Sector Act modificó las condiciones para designar a los jefes ejecutivos (chief Executive o CEO) de las agencias gubernamentales basados en mérito, capacidad y desempeño y redefinió las relaciones y responsabilidades de los CEO frente a los ministerios, entregando a los primeros la mayor parte de la responsabilidad de la gestión de personal y financiera, que anteriormente eran administrados centralmente por la Comisión del Servicio Estatal y por la Tesorería. Esto es, se reemplazó al jefe permanente en los departamentos del gobierno por jefes ejecutivos a través de un contrato específico con la posibilidad de renovarlo conforme al desempeño y cumplimiento de metas.

Cabe subrayar que este esquema es diferente al del servicio civil de carrera, que en entornos de competitividad real y mercado abierto se torna en un elemento limitante. En Nueva Zelanda, poco tiempo después de la reforma administrativa, se abolió el servicio civil de carrera que había prevalecido en el gobierno desde 1913.

Respecto de la gestión financiera, la Public Finance Act operó la transformación del control presupuestal, al pasar de un control al detalle gasto-financiamiento, a un control con énfasis en los resultados por medio del establecimiento de objetivos y

metas a alcanzarse en un periodo determinado (outputs), midiendo, además, el impacto que éstos tienen en la sociedad (outcomes). Se buscó:

- Pasar de la presupuestación por programas, a la presupuestación por resultados.
- Obtener mayor valor y productividad de los recursos públicos.
- Mejorar el control del gasto público.
- Asegurar que el mejoramiento del desempeño macroeconómico se refleje en el sector público: competitividad, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

De esta forma, la Public Finance Act establece especificaciones ex ante de objetivos y metas de bienes y servicios (outputs), concibe el presupuesto y asignaciones posteriores como “contrato por resultados”, en el cual se especifica la asignación de recursos por la oferta de “outcomes” (impacto en la comunidad). Como cada departamento público depende de un Ministerio y está encabezado por un jefe ejecutivo (CEO), el papel del Ministerio es el de “comprador” de los outcomes” o impactos en la sociedad, en tanto que los jefes ejecutivos los ofertan, mediante la gestión de los recursos que necesitan para operar. Con el tiempo, la forma de los contratos de resultados se estandarizó, mediante el establecimiento de Áreas de Resultados Prioritarios (key Reult Areas). Las SRA definen objetivos; las KRA, establecidas en cada departamento público, identifican los bienes y servicios necesarios para que se cumplan las SRA.

Por su parte la Fiscal Responsibility Act o Ley de Responsabilidad Fiscal, aprobada en 1994, estableció los principios en que debe sustentarse la política fiscal, norma la publicación de los distintos actos con consecuencias fiscales y especifica lo que el gobierno deberá publicar en relación con los resultados alcanzados por su actuación, así como intenciones y propuestas para el corto y largo plazo. De esta forma, los principios básicos de la política fiscal de Nueva Zelanda con:

- Reducción del nivel de endeudamiento neto del gobierno.
- Mantenimiento de un nivel prudente de deuda pública.
- Conservación de un nivel patrimonial adecuado que permita atenuar los efectos de eventos adversos en el futuro.
- Manejo prudente de riesgos fiscales.

- Sistema impositivo razonablemente predecible.

En conjunto, el proceso presupuestario, aún cuando está preparado bajo una base anual, está enmarcado en un contexto multianual; por medio de las Strategic Result Areas, las Key Result Areas y la Fiscal Responsibility Act, lo que enfatiza la visión integral y estratégica en la asignación de los recursos, así como también el control de éstos y menores márgenes de decisiones arbitrarias por parte de los funcionarios.

Ahora los jefes ejecutivos, quienes son responsables de los departamentos públicos, son nombrados a través de un concurso abierto y por un tiempo determinado, en tanto que la permanencia en el puesto está en función de los resultados. La relación entre el jefe ejecutivo y el ministro responsable del área se ha hecho más transparente a través de acuerdos anuales donde se negocia lo que el Ministerio espera obtener del departamento público (bienes o servicios) y la responsabilidad del jefe ejecutivo de proveerlos.

2. Proceso de reforma presupuestaria en el Reino Unido

El Reino Unido, al igual que otros países que habían funcionado por largos años como Estados de bienestar, se vio afectado por las crisis económicas y financiera de los años setenta en el siglo pasado. Los indicadores macroeconómicos reflejaban esta situación: caída del crecimiento del PIB y de la inversión, crecimiento de la inflación y del desempleo galopante. Al igual que otros Estados, se vivía el auge del Estado interventor, con programación de recursos basada en presupuestos anuales y la planeación basada en grandes objetivos, muchos de ellos desvinculados de una lógica de competitividad y mercado.

Al igual que en otros países de la OCDE, la gestión del sector público se vio presionada hacia una mayor eficiencia y hacia la búsqueda de mecanismos que permitieran asignar de mejor manera los recursos y recuperar la confianza de los ciudadanos en la capacidad gubernamental. Ha sido legendaria la actuación del gobierno de Margaret Thatcher como Primera Ministro, continuada por John Major, Tony Blair y Gordon Brown durante los cuales se dio paso al redimensionamiento del Estado británico mediante la privatización de extensos sectores de la economía, la inserción del Reino Unido a la Europa comunitaria y la reforma del aparato administrativo.

En este período, se dieron dos grandes iniciativas de reforma presupuestaria y administrativa. El primero, fue la Iniciativa de la Administración Financiera en 1982 (Financial Management Initiative) y el segundo se refiere al Mejoramiento de la Administración del Gobierno, mediante el instrumento denominado “los siguientes Pasos (Improving Management in Government: the Next Steps)” en 1988.

Cada reforma empujó la transformación de la gestión gubernamental de manera que las instituciones del Gobierno central negocian, establecen objetivos de resultados y deben planear la entrega de reportes financieros al Parlamento, así como desarrollar mecanismos para medir resultados y evaluarse, generando medios para rendir cuentas de la administración de los bienes públicos, conforme a las normas de la Europa comunitaria.

La iniciativa de la Administración Financiera de 1982 se promovió como un medio para desarrollar en cada departamento público una organización y un sistema que permitiera a los administradores:

- Contar con una clara visión de sus objetivos y un medio para evaluar y medir los resultados en relación con los objetivos planeados.
- Establecer su responsabilidad para hacer el mejor uso de los recursos incluyendo un escrutinio crítico de los resultados.
- Contar con información de los costos, capacitación y mejor experiencia para ejercer la responsabilidad encomendada.

Asimismo, se modificó el proceso de planeación y los sistemas para delegar el presupuesto (Reseña Multidepartamental del Presupuesto, 1986).

Sin embargo, después de una década, se realizó un estudio sobre la gestión pública que fue denominado: “Mejorando la Administración en el Gobierno: los próximos pasos”, cuyas conclusiones establecieron que diez años después de las reformas, los administradores carecían de flexibilidad para alcanzar los fines que se proponían, esto es, ofrecer un mejor servicio y de más calidad. El control presupuestal se seguía dando en los recursos y en los objetivos, así como en los medios para establecerlos. Más aún, la selección de personal, su contratación, pagos, promociones, etc., eran decididos no en el nivel apropiado de cada administración, sino en el centro del Servicio Civil.

De ahí que se considerara necesaria la adopción de esferas de autonomía de gestión. Propiciar que los servicios públicos fueran establecidos por los departamentos, desconcentrar éstos hacia unidades pequeñas que dirigieran los objetivos y no grandes departamentos ocupados en programas operativos. La clave del cambio fue la propuesta de creación de agencias que realizarían funciones gubernamentales en un marco institucional específico: las "agencias next steps".

Con la intención de clarificar prioridades y objetivos, la iniciativa Next Steps consideró que cada agencia pública tendría un solo propósito, a partir del cual sus resultados pudieran ser medidos y valorados. A menos que el Primer Ministro hubiera autorizado un candidato externo, el jefe ejecutivo sería personalmente responsable frente al Ministerio correspondiente por los resultados de la agencia, especialmente con respecto a los acuerdos de resultados, y una parte de la remuneración del jefe ejecutivo estaría relacionada con el alcance de los objetivos.

El Ministro es responsable ante el Parlamento (gobierno político), en tanto que el jefe ejecutivo es responsable ante el Ministro (gobierno administrativo). El gobierno del reino Unido manifestó que las agencias Next Steps no significan reducir responsabilidades de los ministros ante el Parlamento, pero sí se establece una distinción entre la responsabilidad de los jefes ejecutivos al frente de una agencia pública, la cual puede ser delegada.

A principios de 1995, había más de cien agencias Next Steps establecidas, con 353 000 puestos del servicio civil (OCDE, 1997). Había asimismo, 64 candidatas más, con otros 100,000 puestos del servicio civil. Actualmente, el haber delegado a los departamentos de la administración de personal y la gestión financiera, implicó, de hecho, la desaparición del Servicio Civil centralizado en el Reino Unido.

Por otra parte, el papel del Ministerio de Hacienda ha cambiado radicalmente. Al inicio de las reformas, Hacienda llevaba a cabo un control detallado del gasto. Actualmente, existen unidades autónomas en el entorno hacendario que realizan funciones importantes, como son la Unidad de Eficiencia, las propias Agencias Next Steps, la Carta del Ciudadano y la Unidad de Competitividad y Calidad.

Con el paso de las reformas, el Ministerio de Hacienda concluyó que el control total de gastos no se fundamenta en la concentración de los detalles y adoptó disposiciones

para que las normas presupuestarias otorguen a los poseedores del presupuesto (las agencias Next Steps) una mayor libertad en el gasto administrativo, delegando el ejercicio presupuestal pero adoptando medidas de resultados y el mejoramiento de la información administrativa. Ahora, Hacienda es una activa promotora de la regulación administrativa a través de instructivos y manuales con respecto al control de costos, gasto corriente, reportes anuales y mecanismos de rendición de cuentas.

Cada año desde 1993, el Gobierno revisa los planes de gastos para los dos años siguientes y formula planes para el tercer año, bajo los principios de reducir la relación gasto público/ingreso nacional y asegurar un mejor uso de los recursos disponibles.

En suma, las reformas en el sector público del Reino Unido se realizaron siguiendo dos ideas: la primera, que los servicios públicos serían provistos a través de acuerdos de resultados con orientación hacia el mercado (calidad, buen servicio, satisfacción del cliente); la segunda, que las organizaciones públicas serían administradas por personas a quienes se les han dado los recursos y la autoridad para proveer bienes y servicios, de los cuales ellos son los responsables.

La visión de confiar responsabilidad a los administradores que proveen los servicios ha dado mejores resultados que controlar desde el centro y al detalle, en tanto que la evaluación por resultados ha contribuido más a la efectividad de los programas que el método anterior de control por insumos, con el aliciente adicional de proveer una mejor relación entre el gobierno y la ciudadanía. Se ha reconocido la revitalización del sector público con un espíritu de competencia, con nuevos métodos de trabajo, con personal innovador, el otorgamiento de mejores servicios a la ciudadanía y la recuperación del aprecio ciudadano por las actividades del sector público.

Más importante aún, las reformas se han institucionalizado en la praxis de la administración pública, al proveer un continuo escrutinio “de abajo hacia arriba”, que pone de manifiesto los requerimientos de los jefes ejecutivos para el cumplimiento de los objetivos que les son planteados por los Ministerios; en tanto que de “arriba hacia abajo” se complementa con la delegación de las atribuciones y los recursos necesarios para el cumplimiento de estos objetivos, comprometidos en los “acuerdos de resultados”.

De hecho, con el cambio de gobierno habido hace algunos años, del Partido Conservador al Partido Laborista, el Primer Ministro Anthony Blair, lejos de desechar las reformas, profundizó el ritmo de la desconcentración y la provisión de autonomía de gestión a las agencias gubernamentales, proveyendo de nuevas metas y objetivos establecidas en el programa político popularmente conocido como Tercera Vía, que de hecho fortalecen el papel de la actividad al que todo ciudadano tiene derecho.

3. Proceso de reforma presupuestaria y administrativa en Australia

Al igual que otros países de la OCDE, en la década de los años setenta del siglo pasado, los indicadores macroeconómicos del país reflejaban la crisis del Estado de Bienestar. En 1976, se formó la Comisión Real sobre la Administración Gubernamental, que estableció en el "Informe Coombs" la necesidad de readaptar el sector público para ofrecer eficiente y eficazmente los servicios a los ciudadanos. Hacia 1983, se plantean cambios de la administración pública concernientes a la descentralización en la toma de decisiones con respecto a los recursos disponibles.

En 1983 se implementó un programa de reforma del gobierno y mejoría de la productividad en el sector público, guiado por los principios de obtener un mayor valor por el dinero de los contribuyentes y establecer restricciones al gasto público. Congruentes con la tendencia mundial se consideró que si los administradores tenían libertad o flexibilidad para administrar los servicios públicos, podrían entonces evaluar la calidad y efectividad de los mismos y tomar iniciativas para su mejoramiento.

En 1984, con la implementación del Financial Management Improvement Programme (Programa de Mejora de la Gestión Financiera), se impulsaron iniciativas adicionales para mejorar el marco presupuestario y reglamentario del sector público, creando un entorno más flexible. Esta iniciativa considero, sobre todo, descentralización de la toma de decisiones en materia de asignación de recursos públicos, así como flexibilidad y estabilidad en el manejo de los mismos. Acto seguido, se promovió el Programme Management and Budgeting, para flexibilizar el proceso de planeación programación-presupuestación introduciendo la autonomía de gestión, los acuerdos de resultados y la evaluación de resultados y su impacto en la sociedad.

El programa de Mejoramiento de la Administración Financiera realizó planes integrales, programas presupuestarios multianuales (hasta por tres años) y programas de evaluación. El desarrollo organizacional se realizó mediante resultados, en contraste con el proceso de control al detalle que se realizaba hasta entonces. Este programa incluye gastos corrientes, la flexibilidad en el ejercicio presupuestario y la realización de reportes por medio de bases contables apropiadas. Incluye acuerdos de resultados, dividendos de eficiencia, flexibilidad respecto de recursos no utilizados y préstamos de futuros presupuestos, descentralización financiera e indicadores de resultados, entre otros instrumentos puestos a disposición de los administradores públicos.

De ahí que la reforma en el sector público de Australia considere a la descentralización de la toma de decisiones como el eje de la transformación en la relación del gobierno con la ciudadanía, lo que generó que las agencias gubernamentales posean una mayor autonomía administrativa.

Han existido problemas entre las agencias autónomas y los organismos centrales, propias del funcionamiento de mecanismos de control y subordinación, como son complicadas negociaciones de acuerdos de los gastos corrientes, difícil distinción entre impacto en la sociedad y metas y objetivos específicos a alcanzar, desigual coordinación dentro de los Ministerios, entre otros. Sin embargo, son problemas propios del funcionamiento de un aparato administrativo, no obstáculos insuperables en el ámbito de la administración pública. De alguna manera siempre es preferible considerar los riesgos andando, que enfrentar el peligro de la inacción o la desafección ciudadana.

En la actualidad, los indicadores macroeconómicos de los países analizados (Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia) reflejan un mejor desempeño del sector público, una macroeconomía estable, crecimiento del PIB, reducción de la inflación, incremento de la inversión pública y privada y una reducción efectiva en el tamaño del aparato administrativo, con algún reflejo en la tasa de desempleo, la cual se ha incrementado pero no necesariamente como un efecto de la reforma administrativa del sector público, sino como resultado de una transformación de la economía en su conjunto.

4. El Gobierno Digital (e-Government)

En nuestros días, además del redimensionamiento y reforma de la administración pública, un poderoso agente de cambio en la relación entre el Gobierno y la sociedad, lo constituyen las Tecnologías de Información.

Apoyados en casi ilimitada disponibilidad de acceso ciudadano a servicios de Internet, los gobiernos parecieron darse cuenta del potencial de la comunicación en línea con el ciudadano para transformar a las instituciones públicas y mejorar la recuperación de la confianza en ella, mediante el desarrollo de su capacidad administrativa desconcentrada e impersonal.

El término del e-Gobierno o Gobierno Digital, comprende el papel central del ciudadano como cliente, al que debe atenderse con oportunidad, eficiencia, calidad y precio. El uso estratégico de las Tecnologías de Información permite desatar el proceso de innovación gubernamental para facilitar la eficiencia y la efectividad gubernamental, promover la participación ciudadana, incrementar la transparencia y rendición de cuentas y ofrecer a los ciudadanos un acceso más amplio y oportuno a la información y servicios públicos.

Esta estrategia del Gobierno Digital, propone una revolución ciudadana para transformar la naturaleza del gobierno: qué hace, cómo lo hace y por qué lo hace. Ambiciosamente, el e-Gobierno se define como un nuevo modelo de gobierno y gobernación, acorde a la sociedad de la información y el conocimiento.

En realidad, el esquema del Gobierno Digital en modo alguno sustituye al aparato administrativo público, sino que es una estrategia complementaria para un proceso de reforma administrativa orientado hacia la calidad en el servicio, la satisfacción del cliente-ciudadano y la impersonalidad del mismo.

Desde el punto de vista del presente trabajo, el e-Gobierno es considerado como una estrategia innovadora de comunicación, relación e interacción con la ciudadanía, para acercar algunas funciones y servicios administrativos y proveer, en muchos casos, un modelo de simplificación y desregulación administrativa, mediante una especie de "ventanilla única" en la cual el ciudadano pueda pagar impuestos, realizar trámites y consultar información pública de su interés.

Ciertamente, el Gobierno Digital es la parte visible de un proceso más amplio de reorganización gubernamental, que en los casos analizados han pasado ya por la reforma de los procesos presupuestarios y adoptado el modelo de autonomía de gestión para las agencias específicas de ciudadanos, y ha sido posible diferenciar el gobierno político del gobierno administrativo.

Para instrumentar un gobierno digital, se requiere una estrategia que combina varias acciones:

- Pensar en el cliente-ciudadano, no en la agencia gubernamental.
- Reinventar el gobierno, no sólo automatizarlo.
- Fijarse una meta ambiciosa, dado el potencial y la velocidad de la cibercomunidad.
- Invertir hoy para ahorrar mañana, tanto en personal como en papeleo y almacenaje de documentos.
- Enfocarse en transacciones habituales entre gobierno y ciudadanos, esto es, facilitarle la vida a los ciudadanos.
- Trabajar en la interoperabilidad de sistemas.
- Brindar valor agregado al ciudadano en las transacciones electrónicas.
- Promover el acceso universal de la información en Internet.
- Respetar la privacidad de los ciudadanos.
- El acceso en línea el Gobierno no debe eclipsar los medios tradicionales de relación Gobierno-ciudadano.
- Los esfuerzos gubernamentales deben complementar, no duplicar ni sustituir, los esfuerzos del sector privado.
- Actuar ahora y aprender de los errores.

En general, en diferentes estrategias nacionales de construcción de e-Gobierno, existen los siguientes puntos en común:

- Provisión de servicios gubernamentales de manera electrónica: establecimiento de una sola entrada (portal Internet), oferta de toda la información pública, trámites y servicios disponibles todo el tiempo, con enfoque en necesidades del ciudadano y de los negocios.

- Apoyo a la estrategia del gobierno eficiente: mayor eficiencia y reducción de costos, con una tendencia hacia un gobierno sin papel.
- Elemento de participación ciudadana (concepto de e-democracia): transparencia y rendición de cuentas, acceso a toda la información pública e interactividad mediante correos electrónicos.
- Promoción del desarrollo económico: impulso a la competitividad nacional a través del establecimiento de nuevas formas de colaboración entre el sector privado y el sector público.

Conviene señalar someramente el avance en algunas estrategias nacionales de e-Gobierno.

1. Singapur (www.egov.sg): 700 servicios públicos en línea en 2002.
2. Reino Unido (www.e-envoy.gob.uk): acceso universal a Internet para el año 2005. Un millón de pequeñas y medianas empresas en línea para 2005. 451 servicios públicos gestionados y entregados electrónicamente para 2005.
3. Canadá (www.gol-ged.gc.ca): Toda la información y servicios en línea para 2005. Para finales de 2002, el 80% de los canadienses serán usuarios habituales de Internet (6 millones de e-mail gobierno-ciudadanos)
4. Nueva Zelanda (www.e-government.govt.nz): en 2002, nuevo portal de e-Gobierno. Finalización del proyecto de interoperabilidad. Para 2004, disponibles en línea, el acceso a toda la información y servicios gubernamentales.
5. México (www.e-mexico.gob.mx): proyecto en desarrollo, concebido como la estrategia para conjuntar esfuerzos públicos y privados para integrar una red amplia que permita brindar servicios en línea de gobierno, salud, educación y comercio electrónico a 10,000 localidades para el año 2006.

5. Evolución de las estrategias de cambio en la Administración Pública

En este punto de la revisión realizada a las estrategias de cambio seguidas por varios países, es posible identificar diferentes momentos y la adopción de distintos modelos, con un cierto gradualismo, que han sustentado el cambio paradigma, de una administración tradicional centralista, a una administración desconcentrada, responsable y autónoma, con los cuales el aparato administrativo ha tratado de responder al contexto en el que debe desenvolverse.

Conviene caracterizar estos modelos de cambio, a efecto de crear una cierta capacidad de identificación del momento en que se encuentre alguna estructura administrativa que sea objeto de análisis. En este sentido, se han identificado tres modelos de cambio:

- El modelo gerencialista;
- La Nueva Gestión Pública;
- El Modelo comunitarista.

A continuación, se realizará una breve caracterización de cada uno de ellos.

6. El Modelo Gerencialista

Ante la presunción de agotamiento del modelo de Estado de Bienestar, caracterizado por gobiernos interventores, propietarios y obesos, surge una tendencia gerencialista, que busca trasladar técnicas de administración propias de la empresa privada y devolverle al mercado el papel como el principal asignador de recursos públicos y privados.

La “revolución conservadora” de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, trajo a la palestra el modelo gerencial, cuyos postulados fundamentales fueron:

- Modernización del sector público, reduciendo su tamaño.
- Reducción del rol propietario del Estado, mediante la privatización de empresas públicas.
- Reducción del rol interventor del gobierno, mediante la desregulación y la apertura de la economía, propiciando el desarrollo del mercado como el elemento principal de concurrencia de los factores de la producción y de fijación de precios y salarios.
- Búsqueda de la eficiencia administrativa, trasladando técnicas empresariales e introduciendo la modalidad del “cliente-ciudadano”.
- Crisis de los Servicios Civiles de Carrera, que favorecían la burocratización, la regulación excesiva y el distanciamiento entre el gobierno y el ciudadano.

A esta primera oleada de cambio radical, abrupto, en el papel del Estado y del Gobierno ante una sociedad que manifiesta de diversas maneras su hastío por la

pesada carga de un aparato gubernamental y administrativo demasiado grande, irresponsable y consumidor de recursos, le siguió un espacio de reflexión política y teórica sobre los efectos que podría tener en la viabilidad de las naciones el simple recurso al Estado mínimo.

La obra de Michel Crozier, "Estado Modesto, Estado Moderno", abre paso a una revisión sobre los papeles a desempeñar por el Estado, el Gobierno, el mercado, la sociedad y los ciudadanos, la cual en buena parte fue descrita desde la óptica del Estado y el Gobierno. Esta polémica se trató, asimismo, en el Seminario sobre Redimensionamiento del Estado, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, en la primavera de 1990.

7. La nueva Gestión Pública

Como resultado de las preocupaciones por el impacto que podría tener en la sociedad el paulatino abandono de los espacios públicos por la estructura política del Estado de Bienestar, y ante la demanda ciudadana de que no todo podía ser dejado al libre juego de las fuerzas del mercado y que, más aún, la globalización, caracterizada por la necesidad de interdependencia y cooperación entre naciones y sociedades, se hizo indispensable una nueva noción de Estado: el Estado responsable, eficiente y solidario.

A esta concepción, corresponde una corriente de cambio en la administración pública, que busca adecuar el ritmo de la modernización administrativa y propiciar, de una manera no disruptiva, la transformación cualitativa del marco legal y la modificación de la estructura administrativa del sector público, diferenciando de manera institucional el ámbito de responsabilidad del gobierno político y el cumplimiento de los objetivos del gobierno administrativo.

Este esquema de desarrollo de una administración pública responsable y eficiente, es denominado la Nueva Gestión Pública, y en buena medida, a esta concepción obedecen las recomendaciones realizadas en el seno de la OCDE para modernizar y desconcentrar la administración pública.

La Nueva Gestión Pública se caracteriza por:

- El surgimiento de un nuevo paradigma administrativo, que separa nítidamente las funciones de regulación y financiación, atribuidas al segmento político del gobierno de las funciones de operación y provisión de bienes y servicios públicos, atribuidas al segmento administrativo del gobierno.
- El establecimiento de un cuerpo de derechos del consumidor-cliente; en algunos gobiernos se publican Cartas de Derechos del Ciudadano y en algunas agencias gubernamentales se describe específicamente el Menú de trámites y servicios que se ofrecen, requisitos y tiempos de resolución.
- Emulación de un mercado público de bienes y servicios, ofertados por agencias gubernamentales y proveedores privados, dotando de capacidad de elección al cliente ciudadano.
- Descentralización operativa de la prestación de servicios, mediante la creación de agencias gubernamentales autónomas, con capacidad de negociar “acuerdos de resultados” con los Ministerios, ejercer su presupuesto con flexibilidad, generar recursos propios y manejar su política de reclutamiento, selección, formación y desarrollo de personal.
- Tendencia hacia la desaparición de los Servicios Civiles de Carrera, al descentralizarse el manejo de recursos humanos hacia las células operativas, que cuentan con flexibilidad para su manejo.
- Búsqueda de calidad y oportunidad en la prestación de bienes y servicios públicos.
- Orientación del servicio público hacia la obtención de resultados, evaluación del desempeño y la satisfacción del cliente-ciudadano.

8. El Modelo de Gestión Comunitarista

Recientemente, conforme ha ido madurando la reflexión teórica sobre el desempeño de la función pública en los países miembros de la OCDE que al mismo tiempo integran la Unión Europea, ha ido consolidándose un modelo comunitarista de la gestión pública.

“El Gobierno puede actuar en asociación con instancias de la sociedad civil para fomentar la renovación y el desarrollo de la sociedad” (Giddens, España, 1999). Una tercera vía para la gestión pública sostiene que ni menos ni más Estado; lo necesario es reconstruirlo; ni más ni menos Gobierno, “sino reconocer que el Gobierno debe

ajustarse a las nuevas circunstancias de la era global". Señala Giddens que en lo general, se desconfía del Gobierno a todos los niveles, en parte porque es engorroso e ineficaz. En ese sentido, la mejora en el Gobierno debiera seguir la línea de "obtener más de menos", entendida no como el despido de empleados, sino como una mejora del valor producido.

Posteriormente, parodiando a Osborne y Gaebler (en su célebre trabajo "Reinventando el Gobierno" de 1992, donde introducen los autores la reforma administrativa del gobierno norteamericano para recuperar la confianza del ciudadano en el gobierno e introducir incentivos de mercado en la gestión pública, desburocratizando y desregulando los procesos administrativos), Giddens sostiene que "reinventar el Gobierno significa a veces, desde luego, adoptar soluciones basadas en el mercado. Pero también debiera significar reafirmar la eficacia del Gobierno frente a los mercados".

El modelo comunitarista no abjura de las características incorporadas en las etapas precedentes: el Estado y el Gobierno deben ser modestos, eficiente, responsables; la tendencia hacia la descentralización operativa se acentúa y prevalece la separación de financiación- y de operación –que se refieren a operación y provisión de bienes y servicios públicos- y la gestión pública en su conjunto, se orienta hacia la obtención de resultados, el buen desempeño y la satisfacción del cliente-ciudadano o de lo contrario éste, con su insatisfacción, castigará electoralmente al partido en el poder.

Lo que incorpora el modelo comunitarista de gestión pública es la noción de que la gestión pública requiere ser un elemento de cohesión social. Esto es, plantea que la solución para una mayor eficiencia del aparato administrativo, la provisión de bienes y servicios de calidad y la cercanía con el cliente-ciudadano no pasa necesariamente por el desmantelamiento del sector público, sino que es posible mantener lo que funciona bien, modificar lo que no ofrece buenos resultados e incorporar innovaciones tecnológicas y de prácticas de gestión comunitaria que mejoren la participación ciudadana y la relación con las organizaciones civiles autónomas de la sociedad(organizaciones no gubernamentales), generalmente portadoras de sensibilidad social.

En este sentido, el modelo comunitarista incorpora los siguientes elementos:

- Recuperación de la noción de rectoría del Estado, no entendida como intervención, sino como regulación del comportamiento del mercado, promoción de las capacidades competitivas de organizaciones e individuos y supervisión y evaluación del desempeño de las agencias gubernamentales.
- El sector público se parece al sector privado, pero es diferente, porque persigue fines sociales, colectivos y rentabilidad social, no el lucro.
- Asunción de la noción de equidad: el Gobierno no puede darle todo a todos requiere priorizar su acción, buscando conseguir el máximo de bienestar posible para el ciudadano peor situado.
- Política de equidad frente a políticas generales. De lo contrario, la acción gubernamental sólo logra perpetuar la desigualdad.
- Definición de una Agenda de la Equidad.
- Algo más que universalización de derechos: trato desigual a desiguales.
- Focalizar el gasto público, con finanzas públicas sanas, dado que el recurso al déficit público debilita al gobierno y lo distancia de la sociedad.
- Eliminar barreras de acceso: físicas, económicas y culturales.
- Priorizar intervención estatal a favor de los desprotegidos.
- Aminorar la desigualdad territorial.
- Se usa menos el concepto de competencia en el sector público y más los de alianzas con organizaciones civiles y sociales y el de cooperación social.
- Legitimación ciudadana de los programas sociales, mediante esquemas de participación en la gestación de políticas públicas y en la toma de decisiones.
- Orientación comunitaria de los servicios públicos: ante el sesgo del cliente-ciudadano-electoral ante la administración pública, se incorpora la noción de comunidad, que es componente indispensable de la identidad del sujeto y el entorno en el que realiza sus actividades y ejerce sus derechos.

VIII. La experiencia del IMSS

Las tendencias de cambio en el mundo, encontraron en México un terreno fértil en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

El IMSS, en 1997 inició un proceso de reforma presupuestaria y administrativa orientada a la adopción de un modelo de autonomía de gestión, propiciando la gestación de un órgano autónomo de gestión desconcentrada.

El IMSS, por su naturaleza tripartita, es asimilable a una entidad paraestatal; no obstante, también es autoridad fiscal y recauda aportaciones obrero-patronales en función del número de trabajadores inscritos en el régimen obligatorio que la Ley del Seguro Social establece, por lo que valorativamente puede asumirse que pertenece principalmente a trabajadores y patrones, con un patrimonio administrado en su nombre por el Estado (Mendoza, México, 2002).

Así, en 1997 el proceso de reforma al Instituto inicia con la transición del sistema de reparto, al esquema de cuentas individualizadas, administradas por una Administradora de Fondos de Retiro (AFORE) en las que cada trabajador ahorra durante su vida laboral para disfrutar de una pensión al término de la misma. Por otra parte, se registra el establecimiento de varios ramos de aseguramiento que permitirían identificar y diferenciar los fondos para cada tipo de servicio o seguro que administra el IMSS. No obstante los beneficios obtenidos, el Instituto siguió siendo controlado presupuestariamente por SHCP y SECODAM (Mendoza, México, 2002).

Así el Instituto prosiguió su transformación, y en 2001 se buscó dotarlo de mejores condiciones para cumplir con sus objetivos de calidad, ampliación de cobertura y sustentabilidad de mediano plazo.

La evolución del IMSS hacia un organismo autónomo de gestión desconcentrada fue consecuencia de un proceso para concentrar en su Ley todas las atribuciones y facultades del Instituto, perfeccionando en algunos casos los ámbitos de autonomía y autogobierno, y en otros, dotándolo de condiciones para determinar la formación de su presupuesto, rendir cuentas, constituir reservas financieras para hacer frente a sus

obligaciones laborales y de los seguros y servicios que debe proporcionar, administrar los recursos y contar con flexibilidad operativa (Mendoza, México, 2002).

Las transformaciones se dieron en seis dimensiones: en el concepto de patrimonio y constitución de reservas; en cuanto a sus facultades como organismo fiscal autónomo; en cuanto a la autonomía de gestión presupuestaria; en cuanto a su modernización tecnológica; como estructura administrativa desconcentrada y desarrollo de recursos humanos y, en relación a la mejora de las pensiones.

El Concepto de patrimonio y constitución de reservas: La ley del Seguro Social diferenció el patrimonio del Instituto del de los trabajadores y patrones que en su nombre administra el IMSS. De la misma forma diferencia a las reservas financieras, constituidas para garantizar el cumplimiento de los seguros que administra el IMSS y la satisfacción del régimen de jubilaciones y pensiones de los trabajadores del propio Instituto, haciendo más transparente y profesional la administración de recursos ajenos al Instituto y al Gobierno Federal, que son propiedad de los trabajadores.

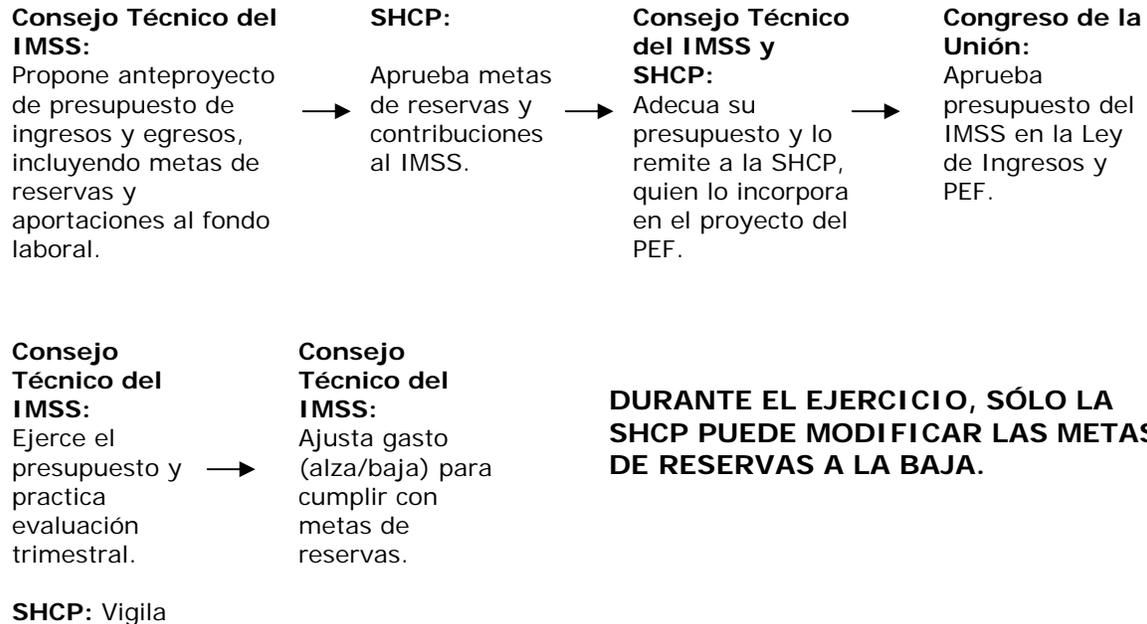
Organismo fiscal autónomo: Mediante la reforma se otorgó certeza jurídica y procesal a los contribuyentes del Instituto, estableciendo que el Instituto formule directamente las querellas e implantando un capítulo de sanciones en la Ley del Seguro Social, diferenciando infracciones administrativas de delitos graves que no permiten libertad bajo caución.

Autonomía de gestión presupuestaria: El Congreso de la Unión junto con el Ejecutivo Federal (a través de la SHCP) controlan el flujo de efectivo del Instituto, obligándolo a cumplir con una meta mínima de constitución de reservas financieras anuales, lo cual otorga flexibilidad al control detallado del gasto, pero mantiene la aplicación del espíritu de las legislaciones de adquisiciones, obras públicas y responsabilidades de orden federal, incorporando, además, un esquema inédito en la administración pública mexicana de transparencia y rendición de cuentas.

El mecanismo de autonomía presupuestaria se complementa con el de autonomía de gestión, al fortalecer las atribuciones de mando y decisión del Consejo Técnico. Las funciones sustantivas de éste son las de constituirse en órgano de gobierno y administración tripartita y autónomo del IMSS para:

- Emitir disposiciones de carácter administrativo para el mejor cumplimiento de la Ley del Seguro Social;
- Conocer y aprobar el anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos del IMSS;
- Establecer bases equitativas para el aseguramiento de grupos de trabajadores no asalariados;
- Es el responsable del cumplimiento de compromisos, objetivos y metas presupuestarias establecidas por el Congreso.

Esquema de la Autonomía Financiera del IMSS



Modernización tecnológica: En obvio mejoramiento de las funciones del Instituto se produce el acopio y despliegue en el Instituto de la mejor tecnología médica y de telecomunicaciones para facilitar y mejorar la atención a derechohabientes, con iniciativas tales como cita médica programada y expediente clínico electrónico.

Estructura administrativa desconcentrada y desarrollo de recursos humanos:

A efecto de consolidar al órgano autónomo de gestión desconcentrado, en materia de estructura organizacional y de desarrollo de recursos humanos, la Ley faculta al Instituto para:

- Ganar flexibilidad en la estructura administrativa y en la cobertura geográfica, estableciendo la estructura de organización interna en el Reglamento Interior, que permite adoptar una estructura organizativa acorde a las funciones sustantivas que son básicamente tres: Prestación de servicios médicos; afiliación y cobranza; y prestaciones económicas y sociales.

- En materia de desarrollo de recursos humanos, se busca propiciar la tendencia al establecimiento de una estructura orgánica y ocupacional conforme a las necesidades del servicio, diseñando y estableciendo un sistema de compensación, promoción y desarrollo basado en el mérito, privilegiando un proceso de mejora continua, trabajo conjunto y formación de consensos con el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social.
- La regulación laboral con el personal de confianza, fundamentalmente personal de mando, se lleva a cabo de conformidad con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, mediante disposiciones del Reglamento Interior del IMSS y del estatuto emitido por el Consejo Técnico.

Mejora a las pensiones: Por último, es de destacar que en materia de pensiones, éstas se homologan al menos a un salario mínimo mensual del Distrito Federal, actualizando su valor conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), en sustitución del índice de crecimiento de los salarios mínimos.

En suma el IMSS, pionero en el régimen de autonomía de gestión en el sector público mexicano, adquirió con las reformas señaladas, rasgos propios de un órgano autónomo de gestión desconcentrada, con un régimen propio que lo provee de ingresos, flexibilidad para el ejercicio de los mismos y rendición de cuentas ante el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; así como la posibilidad de organizarse internamente como mejor corresponda al buen servicio que debe proveer a los usuarios y contar con la flexibilidad necesaria para canalizar economías y recursos propios al financiamiento de los programas que mejor respondan a sus fines, como son el mejorar la calidad de los servicios que presta, extender la cobertura de los mismos y resolver problemas estructurales como el déficit de abasto de medicamentos, el rezago en el mantenimiento mayor de la infraestructura hospitalaria y el insuficiente fondeo de las reservas financieras que garanticen la viabilidad de los cinco seguros que administra.

1. Rendición de Cuentas al Ejecutivo y al Congreso de la Unión

El Estado debe dar respuestas adecuadas y oportunas a la multiplicidad de demandas provenientes de un ambiente caracterizado por la complejidad y el cambio acelerado, lo que requiere de un aparato administrativo ágil y flexible que responda a tales exigencias.

Quizás uno de los problemas más importantes para la ejecución eficaz y eficiente de las funciones del Estado, es la inadecuación entre esa necesidad y la existencia de un aparato administrativo lento, engorroso, más orientado al cumplimiento de los procedimientos que hacia el logro de resultados. Lo que exige es una transformación de la Administración Pública para adecuarla a tales necesidades.

La rendición de cuentas, constituye un aspecto fundamental para transparentar el quehacer institucional y fortalecer el Estado de derecho.

El IMSS se obliga a presentar un Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión en el mes de junio de cada año, sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social (Mismo que se desglosa: I. El Entorno Económico y Social II. Resultados de las Valuaciones Actuariales III. Valuación del Pasivo Laboral del Instituto en su Carácter de Patrón IV. Estado de Resultados y Balance General V. Resultados de Corto Plazo VI. Riesgos Adicionales del Instituto VII. Situación de las Instalaciones y del Equipo del Instituto VIII. Perspectivas de los Seguros I. El Entorno Económico y Social), así como participar de las obligaciones en materia de transparencia que le sean aplicables conforme a la Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública, así, situándose fuera del control presupuestal en su carácter autónomo de gestión, el Instituto toma decisiones propias dejando a un lado una estructura vertical de toma de éstas cuyo eje correspondía al ejecutivo federal deviniendo en un órgano más ágil, racional y transparente. Asimismo, respondiendo a su modelo autonómico puede discutir en el Congreso sus asignaciones presupuestales. Con base en este informe, negocia su presupuesto en el Congreso a través de las Comisiones de Trabajo y Seguridad Social, el cual se incluye en el PEF por la SHCP.

2. Resultados

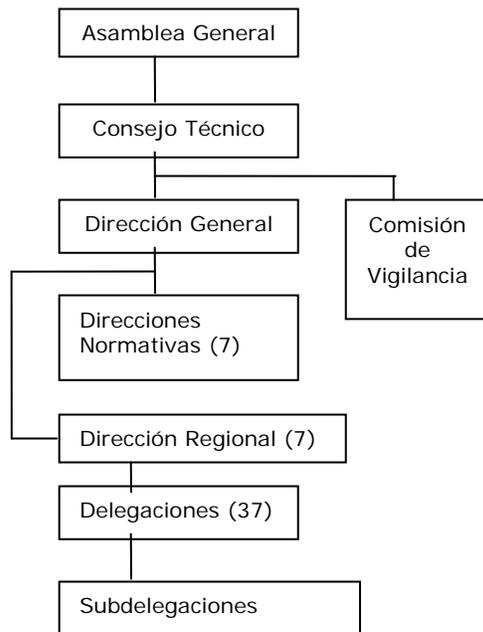
En unos pocos años de vida la reforma ha reflejado suficiencia en cuanto al mejoramiento de los instrumentos de control de toma de decisiones y gasto, asimismo se ha logrado menguar el pasivo laboral con el replanteamiento del estatuto personal de confianza y la renegociación del contrato colectivo, acaecido en 2007.

No obstante aún subsisten ciertas insuficiencias que serían necesario evaluar: como el nombramiento del director general el cual debería ser conforme a un profesiograma y

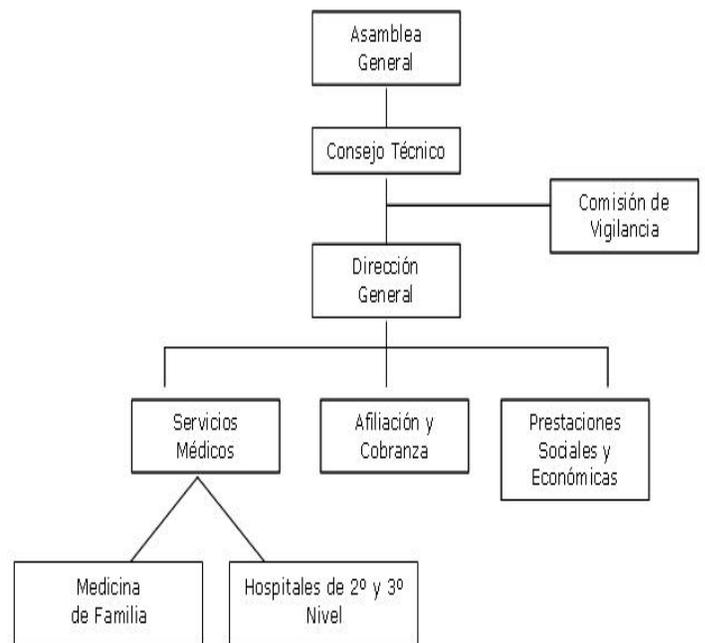
con intervención del Senado; resolver el problema derivado de las reducidas cuotas obrero-patronales combinadas con el alto costo de los insumos médicos y técnicos; finalmente reconsiderar el alcance de los seguros que cubre, pues estos tienen un carácter ilimitado y sin topes racionales lo que representa un riesgo inconmensurable para la Institución.

3. Esquema de Autonomía de Gestión del IMSS

Estructura Anterior del IMSS



Estructura Actual del IMSS



Con este nuevo esquema se propicia la transición de una estructura de tipo centralista-tradicional, piramidal y jerárquica a una estructura horizontal, desconcentrada, basada en redes de servicios autónomos, con menos escalones de mando.

Con ello además el Instituto se reorganizó gradual y ordenadamente alrededor de tres grandes prioridades:

FUNCIONES
ESENCIALES



La forma de organizar, administrar y agrupar geográficamente los servicios y las acciones se adecua a las necesidades de cada caso.

FUNCIONES
DE APOYO



Finalmente en el análisis comparado y el del caso del IMSS, atraen luces útiles para pensar en mecanismos de autonomía de gestión desconcentrada para otras áreas de la administración pública mexicana, como son Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y los Sectores de Salud y Educación, inmersos todos ellos en la problemática de calidad de la gestión pública y desafección del público usuario por los bienes y servicios que reciben.

IX. La autonomía de Gestión como propuesta de solución para Petróleos Mexicanos y organismos de magnitudes similares

Conforme a los señalamientos del Gobierno Federal y de diversos partidos políticos y expertos en el tema, 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, más aún, con el aumento de los precios del petróleo en años recientes, y ante el surgimiento de nuevas energías renovables.

Ante ello resulta fundamental realizar cambios al marco regulatorio de la industria petrolera nacional, para asegurar que PEMEX cuente con las herramientas para hacer frente a estos retos.

Es de vital importancia propiciar que la riqueza petrolera sea una verdadera palanca de desarrollo, que impulse un crecimiento económico más vigoroso y permita al país avanzar en la reducción de la pobreza y en la construcción de la infraestructura que eleve la competitividad del país.

Parte esencial de las soluciones que se consideran para PEMEX, es la propuesta de un régimen de autonomía de gestión desconcentrada. Cabe subrayar, sin embargo, que existen diferencias en lo que se entiende por este régimen dentro de los distintos planteamientos que se han hecho. Así, por ejemplo, las propuestas del Ejecutivo Federal consideran al concepto de autonomía de una forma acotada, mientras que otras propuestas lo han hecho desde la perspectiva de la autonomía de gestión desconcentrada.

El proceso de modernización de la industria petrolera estatal debe orientarse a aprovechar el potencial petrolero de México y fortalecer y modernizar a PEMEX, atendiendo los principales desafíos de la industria petrolera y respetando el mandato constitucional de soberanía sobre los recursos naturales.

El modelo de autonomía de gestión desconcentrada se propone para el caso de Petróleos Mexicanos ante la necesidad de acotar la capacidad de intervención del Gobierno en la fijación de sus políticas fundamentales.

La autonomía de gestión desconcentrada propuesta no supone autonomía política, el modelo se propone pues ha resultado útil en otros países para establecer una gestión por contrato combinada con una gestión de calidad en el servicio, en terminadas agencias públicas que tienen un objetivo específico que cumplir y un universo de usuarios o beneficiarios bien determinado, los hidrocarburos en este caso, entre los que suele darse una relación, al establecerse derechos y obligaciones mediante prestación de un servicio público y obtención de una contraprestación mediante el pago del servicio aludido.

Petróleos Mexicanos, se propone como un órgano autónomo de gestión desconcentrada, con un régimen presupuestario propio que le provea de ingresos, flexibilidad para el ejercicio de los mismos y rendición de cuentas ante el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión. Asimismo, se busca la posibilidad de organizarse internamente y contar con la flexibilidad necesaria para canalizar economías y recursos propios al financiamiento de los programas que su órgano de gobierno considere prioritarios.

En este caso, se persigue la diferenciación de la función de planeación-financiación, realizada en los órganos de gobierno de PEMEX y ante las autoridades jerárquicas superiores, como son el Ejecutivo Federal, y el Congreso de la Unión, de la función de operación y provisión de servicios, realizada por PEMEX y que será regulada mediante el cumplimiento de metas y objetivos de desempeño, establecidos en el programa anual de trabajo que autorice el Consejo de Administración, integrado de manera tripartita por representantes del gobierno federal, consejeros profesionales y representantes del sindicato.

Para entender las condiciones de PEMEX conviene tener presente su situación interna, así como su contexto por lo que se considera útil analizar el entorno mundial en la materia.

1. Análisis del Entorno Mundial

Conforme a diversos estudios, se prevé en una perspectiva de mediano y largo plazos que continúe el descenso de reservas de petróleo a nivel mundial, una elevación sostenida de los precios y un eventual exacerbamiento de conflictos geopolíticos.

Al tiempo que grandes consumidores de petróleo como EEUU, Europa Occidental y, crecientemente China e India, ven en el aseguramiento de reservas dentro y fuera de sus fronteras un asunto de seguridad estratégica comercial, política y militar (Lajous, México, 2006), también los países productores –en su gran mayoría no pertenecientes a la OCDE- y situados en el Sur y en el Este- encaran la situación desde una perspectiva de seguridad nacional.

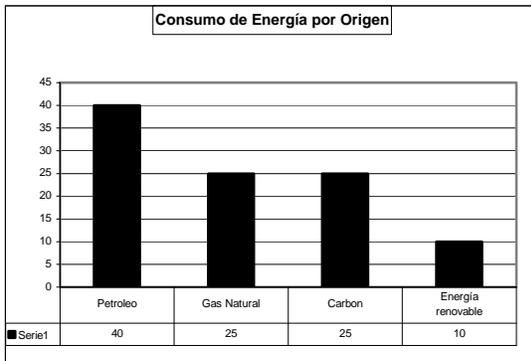
En ese contexto, se despliegan estrategias para prolongar la vida útil de las reservas y agregar valor a su producción mediante más investigación en exploración, explotación, innovación y desarrollo de nuevas tecnologías, aprovechando la coyuntura actual del predominio de los productores en el mercado. En los siguientes párrafos se aborda brevemente el panorama y las principales tendencias que se presentan en el entorno internacional.

a. Producción y Consumo de Hidrocarburos

- Del total de energía que se consume en México, los energéticos de origen fósil representan un 90%. De éstos, el 40% corresponde a petróleo, siguiéndole en importancia el gas natural y el carbón con 25% cada uno (Ortuño, México, 2003) y, el 10% restante está conformada por energía de origen renovable;
- La demanda diaria de petróleo asciende a 80 millones de barriles (MB/d) frente a una oferta de 82 millones; y la de gas natural y de petroquímicos, de 2.35 Terámetros* (Tm³) Cúbicos diarios respectivamente;

* Un Terámetro Cúbico equivale a 1,012 metros cúbicos.

- Diversas proyecciones señalan que hacia el año 2020 los consumos diarios respectivos serán de 120 MB/d y 4.54 Tm³ (Ortuño, México, 2003);
- En la atención de esos requerimientos ha sido determinante la tendencia ascendente de la producción registrada desde los años 70 por países de la OPEP, que para 2006 aportaban el 38% de la producción. Grandes productores en lo individual como Arabia Saudita y la Federación Rusa suman una aportación promedio de 23%, mientras que México ocupó el 4° lugar en ese año.



Principales Países Productores (Cifras en millones de barriles diarios. Comparativo al año 2006).

Arabia Saudita	Federación Rusa	Irán	México	China	Venezuela	Emiratos Árabes
9.5	8.5	3.9	3.3	3.3	3.0	2.5

- Tanto la producción como el consumo de gas natural se concentran en buena parte en pocos países. Destacan la Federación Rusa y EEUU que aportan 579 y 550 Gigámetros Cúbicos al año (Gm^{3a})⁺ equivalentes al 48% de la producción mundial; y por el lado del consumo Estados Unidos que, pese a su producción, no alcanza a cubrir su demanda, seguido de China y Europa Occidental. Igual sucede con la capacidad de refinación de hidrocarburos concentrada en pocos países y regiones que asciende a un procesamiento diario de 84 MB/d;

⁺ Un Gigámetro es equivalente a mil millones (10⁹).

Principales Regiones y Países refinadores de Hidrocarburos (MMB/d)			
Europa y Eurasia	EEUU	China	Japón
26	17	6	5

b. Reservas Mundiales, Distribución y Tendencias

- En la actualidad se estima la existencia de 1.05 billones de reservas probadas de barriles de petróleo, y de 176 millones de Terámetros de gas natural, en ambos casos con una duración de 50 años a un ritmo de explotación como el actual;
- Su distribución entre regiones y países dista de ser homogénea. Se concentran como a continuación se indica:

Concentración de Reservas Probadas	
Región y/o País	Porcentaje
Oriente Medio	65
Mar Caspio y F. Rusa	16
América Latina	9

- Además de fuertes cantidades de reservas probadas, estas regiones y países cuentan en potencia con las llamadas probables y posibles. Varios estudios señalan como regiones promisorias al Caúcaso, al Mar Meridional de China y al Golfo de México;

- La vida útil de las reservas probadas difiere en años, según diversos estudios, pero en promedio se pueden considerar los siguientes:

Duración Esperada en años de las Reservas Probadas					
Región	M. Oriente	Países de la OPEP	Norteamérica (incluye México)	Venezuela	México
Años	87	76	16	77	9.3

c. Las Tendencias Actuales de Reestructuración de la Industria

El aún incipiente desarrollo de fuentes de energía alterna y su posible uso generalizado, la perspectiva de un aprovechamiento de al menos 6 décadas más, de las de de origen fósil –aunque con costos exponencialmente mayores- y el aumento constante de la demanda y consumo de energía, han llevado a los principales países productores, a los grandes consumidores, a importantes empresas energéticas privadas, estatales o mixtas, a emprender una reestructuración radical en materia de hidrocarburos, en los últimos 20 años.

Ésta se refleja, por el lado del negocio, en todos los eslabones del proceso: de la investigación e innovación tecnológica, la exploración, explotación, refinamiento, desarrollo de productos y la comercialización, a la fusión de conglomerados multinacionales, o en la conformación de alianzas estratégicas para enfrentar la competencia.

Aunado a ello, está el carácter geopolítico de los hidrocarburos en las políticas de seguridad nacional y en la necesidad de las grandes potencias de asegurar el abasto, ante conflictos actuales y potenciales en países y regiones esencialmente productoras y, por lo tanto, la creciente disputa por un recurso en inminente declinación (Ortuño, México, 2003). En seguida se perfilan los rasgos más sobresalientes de estos escenarios.

- Es previsible que continúe la tendencia a la reconversión de compañías simplemente petroleras en consorcios energéticos con control de varios o todos los eslabones del proceso, o a las alianzas estratégicas como las que ya se dan:
 - o Por el lado de las compañías privadas: Exxon-Mobil y Chevron-Texaco de EEUU, la francesa Total-Fina-Elf, la angloholandesa Shell-Royal-Dutch, la BP-Amoco (R. Unido), y Mattei y Repsol de Italia y España respectivamente;

- o Por el lado de las compañías estatales: Saudi ARAMCO (Arabia), Gazprom (Rusia), CNPC (China); NIOC (Irán), Petrobras (Brasil), Pdvsa (Venezuela), Statoil (Noruega), AdeEnergy (Canadá) y Petronas (Malasia), entre otras.
- En los próximos 40 años los flujos, hasta en un 40% provendrán de países en desarrollo revirtiéndose la tendencia de las últimas tres décadas en las que un porcentaje similar fluía de los países industrializados (Hoyos, Estados Unidos, 2007); acrecentándose una tendencia nacionalista sobre el control de los recursos naturales;
- Se prevé que a corto y mediano plazos persista la tendencia al alza en los precios de hidrocarburos –si bien, no al ritmo de los últimos años en que casi se triplicaron– y, por lo tanto, la preeminencia de un mercado de vendedores con presiones crecientes, de grandes consumidores como China e India; y de Estados Unidos que preferirá abastecerse de fuentes del hemisferio por la inestabilidad en Medio Oriente, por lo cual reforzará las presiones para incidir en las políticas de México, Canadá y Venezuela (Lojous, México 2006);
- Consolidación de poder en la búsqueda de concentración de recursos de las petroleras y gaseras nacionales que controlarán 40% de la producción mundial y que ya disputan los primeros lugares en los mercados bursátiles, en especial Gazprom, Petrochina y Sinopec (éstas 2 del consorcio CNPC); y afianzamiento de alianzas estratégicas entre ellas;
- Consolidación de los emporios energéticos privados tradicionales (Exxon-Móbil, Chevron, BP y Royal-Dutch-Sell, Total-Fina-Elf) que, al agregar valor mediante producción de gasolina, diesel y petroquímicos, continuarán con utilidades muy superiores a las de sus competidoras estatales, pese a controlar solo el 3% de las reservas;
- Preponderancia de Sauri-Aramco que en menos de 10 años estará produciendo 15 MB/d, equivalentes al 13% del consumo mundial, y con capacidad para influir por sí sola en el comportamiento del mercado;

- Tendencia de las compañías nacionales a convertirse en buscadoras de hidrocarburos donde existan, con lo que se pone en riesgo la seguridad energética, como ya lo hace la CNPC de China, que extiende su búsqueda en 20 países de los cinco continentes “imponiendo reglas sobre acceso a mercados, transformado la competencia por recursos, servicios y capitales” (Hoyos, Estados Unidos, 2007);
- Especialización de otras también estatales -Petrobras, Petronas, Statoil y Alberta- en tecnologías de punta para extracción de crudo a gran profundidad, que compiten exitosamente con Mobil o BP por su mayor facilidad para establecer alianzas estratégicas con los gobiernos nacionales, con menores condiciones en sus alianzas, para la transferencia de tecnología;
- Arquitectura jurídica e institucional en países con empresas estatales para conservar soberanía y control sobre los recursos petrolíferos, con diferentes grados de apertura a la inversión privada externa e interna, venta de capital accionario en ciertos tramos y corporativización de sus gobiernos, asegurando alta redituabilidad en beneficio de sus economías y sus sociedades;
- Compañías privadas como operadoras técnicas en torno a empresas estatales, operando con licencias, con derecho a explotación de reservas en proporción a su coparticipación en la inversión y a la comercialización de la parte de su producción, a cambio de tasas impositivas del 60 al 80% sobre utilidades, en favor de las arcas nacionales;
- Delimitación clara del rol de la autoridad estatal, los órganos reguladores de energía y las empresas del ramo.

En cuanto a la duración probable de las reservas, coexisten dos escenarios:

- La visión optimista en la que estaría aún lejano en el tiempo el nivel máximo diario de producción –actualmente de 80MB- y el posible acceso a reservas por 3 billones de barriles –en vez del 1.05 reportado por otros; y
- La pesimista -o más realista quizás- en la que prevalece la idea de que, en adelante, no habrá descubrimientos de hidrocarburos en las magnitudes recientemente conocidas (Laojous, México, 2006), con sustento en el denominado

Modelo Hubbert que prefigura el nivel máximo de explotación antes del año 2010 (Ortuño, México, 2003).

Politólogos y especialistas, ante las evidencias técnico-financieras parecen apoyar el último escenario, más realista.

d. Modelos Exitosos y Mejores Prácticas

Además de las multinacionales petroleras tradicionales de origen privado –Exxon, Shell, Total, Mobil, entre otras- que siguen siendo muy competitivas a raíz de diversas fusiones que han emprendido desde mediados del siglo pasado y por dominar todos o casi todos los eslabones del proceso, de manera más reciente han emergido diversas empresas públicas con una composición abrumadoramente estatal en su capital que han llegado a controlar hasta un tercio de la producción mundial de hidrocarburos y un porcentaje similar de las reservas.

Están entre estas últimas, las ya mencionadas Saudi Aramco, Gazprom, CNPC, NIOC, Pdvsa y Petronas de Malasia; y, de manera especial, a las que aquí se hará referencia con mayor detalle, la Statoil-Hydro de Noruega, el Consejo de Energía Canadiense de Alberta y Petrobras que tienen en común, como clave de su éxito, pertenecer a estados que han delimitado con precisión los papeles de autoridad, la regulación y empresas a partir de la renovación y revisión constante del marco jurídico conforme al cual operan.

i. El Modelo Noruego (Estrada, México, 2006)

- Los objetivos del modelo:
 - o Soberanía: fuerte coordinación nacional para mantener el control sobre los recursos y su manejo; y protección de valores existentes;
 - o Desarrollo de la industria petrolera sin destruir la estructura social y económica ni el medio ambiente;
 - o El petróleo como fuerza motriz para la modernización industrial y puerta de entrada a la tecnología.

- Consistencia en la política:
 - o Criterios públicos para la operación de proyectos y definición del nivel de utilidades a través del sistema impositivo;
 - o Previsibilidad que da certidumbre a la sociedad y a los inversionistas mediante dirección y liderazgo sólidos;
 - o Claridad en los roles sin que se den traslapes entre los mandatos y las funciones del Parlamento (soberanía y políticas), el gobierno (ejecución y vigilancia) y las empresas (el negocio);
 - o Repartición del conocimiento. Mediante un apoyo proactivo del gobierno que propicia un clima para la investigación, educación y entrenamiento;
 - o Consistencia en la velocidad y mantenimiento de inversión, aún en períodos de precios bajos.

- Mecanismos de Control
 - o Expansión gradual de la actividad mediante rondas de licitaciones en función del nivel de madurez de las reservas;
 - o Una legislación funcional que enfatiza los objetivos globales y los procesos, dejando la operación en las agencias reguladoras, en los operadores y en los accionistas;
 - o Empresas petroleras nacionales. Papel predominante de las inversiones del Estado en el desarrollo de la parte comercial e industrial del sector;
 - o Autoridades técnicas sólidas que permiten: mantener contabilidad total del manejo de recursos, planeación estratégica a largo plazo, evaluación de propuestas de desarrollo y apoyo a las mejores soluciones.

- Pluralidad de empresas y de operadores
 - o Varios participantes. Diversidad de empresas en las concesiones – nacionales e internacionales;
 - o Cooperación gobierno-empresa que ha permitido un mayor nivel de descubrimientos;
 - o Cooperación empresa-empresa mediante sistema de licitaciones que promueven acuerdos de inversión;
 - o Enfoque en la eficiencia y la responsabilidad.

- Beneficios

- o Gobernabilidad y control que permite transparencia e integridad en el sector, planificación apropiada, condiciones predecibles y competitivas y relaciones equilibradas entre petroleras nacionales y extranjeras;
- o Ingresos al Estado. Alto nivel de bienestar a la población, existencia de fondo de pensiones con amplios recursos y apoyo decidido a la investigación y desarrollo;
- o Negocios y empleo. 400 empresas de servicios abocadas en su totalidad al sector petrolero y 1,200 que proveen algún Producto;
- o Cobertura en un 60% del mercado nacional y obtención de 2° lugar en facturación por exportaciones;
- o Competencia y cooperación. Transparencia en las decisiones y en el control político; Statoil e Hydro, como dos empresas nacionales competitivas a nivel internacional, costos competitivos y operaciones eficientes.

De manera general puede afirmarse que Noruega logró a través de su industria petrolera repartir riqueza entre la población, asimilar y desarrollar habilidades comerciales y gerenciales, mejorar su calidad de investigación y acumular reservas financieras importantes en su Banco Central para futuras generaciones.

Asimismo, consiguió sanear su industria de gas y petróleo manteniendo un nivel estable de inversiones, aminorar riesgos industriales y al medio ambiente y operar su industria con un número de trabajadores bastante pequeño comparado con otros países: 17 mil empleados. Figura listada en la Bolsa de valores de Nueva York; el Estado mantiene la mayor parte de su propiedad; y opera 2 mil estaciones de servicio en 9 países.

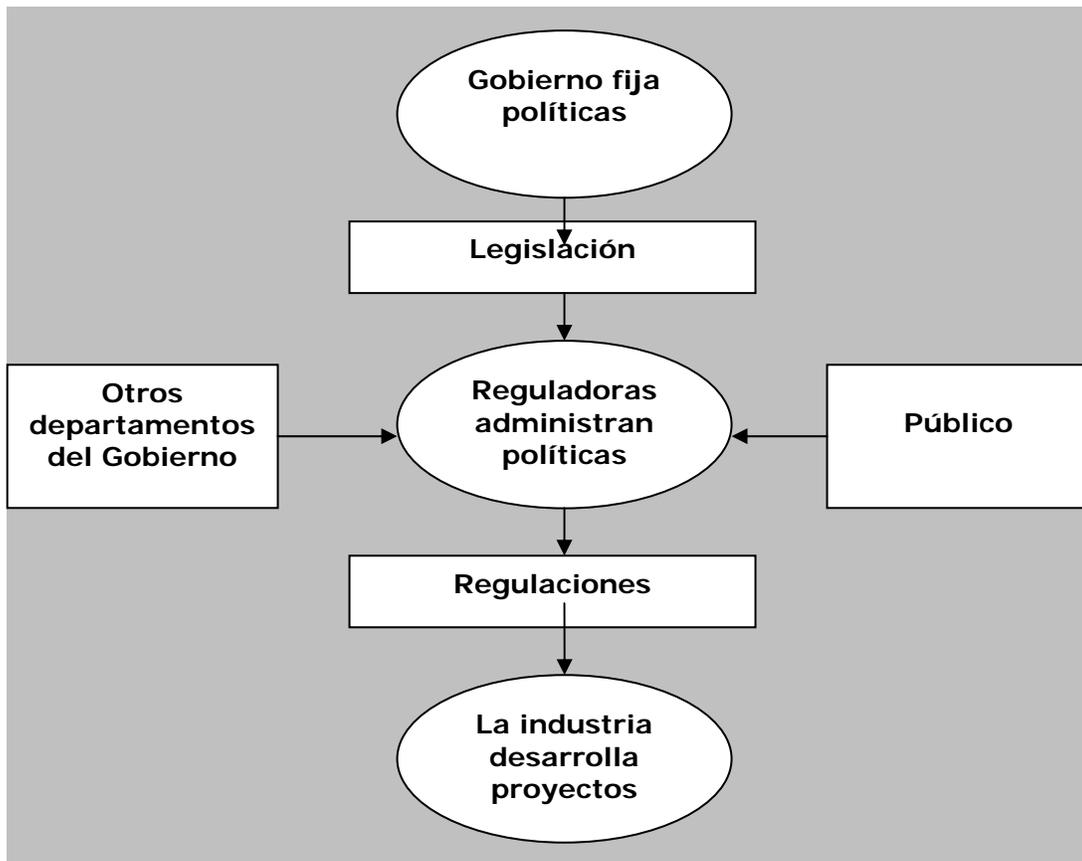
ii. El Modelo Canadiense (Patterson, México, 2006)

- Los principales yacimientos se encuentran en Alberta Turner Valley.

- En cuanto a la propiedad de los hidrocarburos, Canadá está en América del Norte, en un Punto intermedio entre México y Estados Unidos, con propiedad estatal de los recursos del subsuelo;

Propiedad de los Hidrocarburos			
	EEUU	Canadá	México
Arriba de suelo	Privado	Privado	Público
Subsuelo	Privado	Público	Público

- Fueron los altos costos de producción los que llevaron al gobierno de Alberta desde la década de los 70's a unirse con el sector privado para avanzar en tecnologías económica y ecológicamente viables en la explotación de crudo de las reservas, cuya cuantía, de las económicamente recuperables, recalculan en 174 mil millones de barriles;
- Como estímulo a la inversión privada hubo una condonación de impuestos durante 25 años para permitir la recuperación de la inversión; a partir de entonces surgió un modelo con clara delimitación de los papeles en el desarrollo del sector:



- El 81% de los derechos corresponde al gobierno (Alberta Department of Energy) que los administra y hace convocatorias para concursar la explotación de los mismos;
- Otra oficina de menor rango (Energy Utilities Board) lleva el control de los proyectos, ante la cual las empresas deben aplicar por el permiso para explorar y producir;
- La exploración y producción por empresas privadas permiten regalías al gobierno de Alberta que los canaliza para pagar los servicios públicos esenciales y mantener una baja tasa impositiva;
- El enfoque es eminentemente empresarial, lo que ha traído importantes flujos de inversión, en innovaciones, tecnología y generación de empleo;

- Tan solo en el período 2005-2006 los ingresos por regalías sumaron 24 mil 347 millones de Dólares;
- El 19% restante de los derechos corresponde al sector privado y las reservas indígenas;
- Los beneficios de las regalías y el no tener que invertir en proyectos han permitido al gobierno grandes inversiones en infraestructura, educación e investigación en otros sectores.

iii. El Proceso de Transformación de la Industria Brasileña de Hidrocarburos

De constituir Petrobras un monopolio para el suministro de hidrocarburos en el mercado nacional, al que alcanzaba a abastecer solo al 50%, ha pasado en menos de 12 años a convertirse en una compañía estatal, compitiendo con empresas privadas en un mercado de libre competencia, a raíz de reformas constitucionales que tuvieron que realizarse para enfrentar los cambios en la industria, con sustento en una nueva estrategia de negocios y para satisfacer expectativas de inversionistas privados interesados en coparticipar con capitales de riesgo y de otros sectores comprometidos con el futuro de la compañía.

Lo anterior llevó a desregular la actividad, a partir de la creación de un Consejo Nacional de Política Energética integrado por diversos titulares de ministerios y asesores del sector privado, con la responsabilidad de la planeación y el desarrollo de la política energética con una visión de largo plazo, con sustento en un plan estratégico de 15 años que se somete de manera permanente a revisión y actualización.

De manera simultánea se procedió a la creación de una Agencia Nacional del Petróleo, como organismo público responsable de la conducción gubernamental de las actividades petroleras y sus derivados, que se entiende de la incorporación de reservas y la asignación de contratos de exploración y explotación por medio de licitaciones internacionales, y que tiene entre sus facultades, fungir como la autoridad máxima a nivel técnico, e independiente en materia petrolera, así como de determinar las áreas en las que pueden participar empresas distintas a Petrobrás (Senado, México, 2007).

Conforme se creaban esos órganos, Petrobras se estableció como una Sociedad Anónima con mantenimiento del control por parte del Estado, al conservar al menos el 51% de las acciones con derecho a voto y el resto acciones preferentes sin posibilidad de intervenir en las decisiones por parte de sus poseedores, y sin que alguno de éstos pudiese adquirir acciones superiores al 5%. El nuevo estatus le permitió a Petrobras cotizar de manera regular en la Bolsa de Valores de Nueva York, quedando sujeta como cualquier otra empresa al régimen jurídico que reglamenta el funcionamiento de las sociedades anónimas y, por supuesto, a la Ley del Petróleo.

Adicionalmente al cambio constitucional, la reestructuración de la industria se acompañó con diversas reformas legales para la redefinición de su régimen fiscal al cual contribuyen Petrobrás y otras empresas petroleras con el 10% de sus ventas y un 10% adicional en caso de rebasar el límite de explotación por encima de los 40 mil millones de barriles diarios, y mediante el entero del impuesto sobre la renta, como en el caso de cualquier empresa de otros sectores. En la actualidad Petrobrás es el mayor contribuyente participando con el 12% a las finanzas públicas.

Gracias a las reformas Petrobrás cuenta con la capacidad de generación de fondos para reinvertir, rindiendo cuentas al órgano superior de fiscalización, a partir de los mecanismos de control externo e interno que se instauraron, alineados con estándares internacionales de transparencia.

Eso es lo que hoy permite a ese país estar a la vanguardia a nivel mundial, en especial en tecnología de punta para extracción de petróleo en aguas profundas (Hoyos, Estados Unidos, 2007), a la altura de empresas que durante décadas se distinguieron a nivel mundial en ello, como la British Petroleum, Mobil y de otras estatales más recientes de Canadá y Noruega, teniendo actualmente actividades en 27 países y planes de inversión en el Golfo e México, en la parte correspondiente a Estados Unidos, por medio no sólo de prestación de servicios, sino sobre todo de contratos de producción.

Simultáneamente a la transformación del negocio se puso el énfasis en la parte correspondiente a la investigación en hidrocarburos, para lo cual se hicieron depender directamente de Petrobrás, a dos organismos con ese fin: el Centro de Investigación sobre Petróleo, en el que se ha desarrollado la tecnología aplicada para la exploración

y explotación a profundidades de hasta 3 mil metros y obtenido logros sin precedente en la generación de biocombustibles (biodiesel y etanol, entre otros); y la Universidad del Petróleo, en donde se capacitan y forman los cuadros directivos, técnicos y operativos para quienes deseen ingresar a la industria a través de concursos públicos o permanecer en ella según evaluaciones periódicas del desempeño. Ambos organismos, vinculados de manera estrecha con el plan estratégico de Petrobrás.

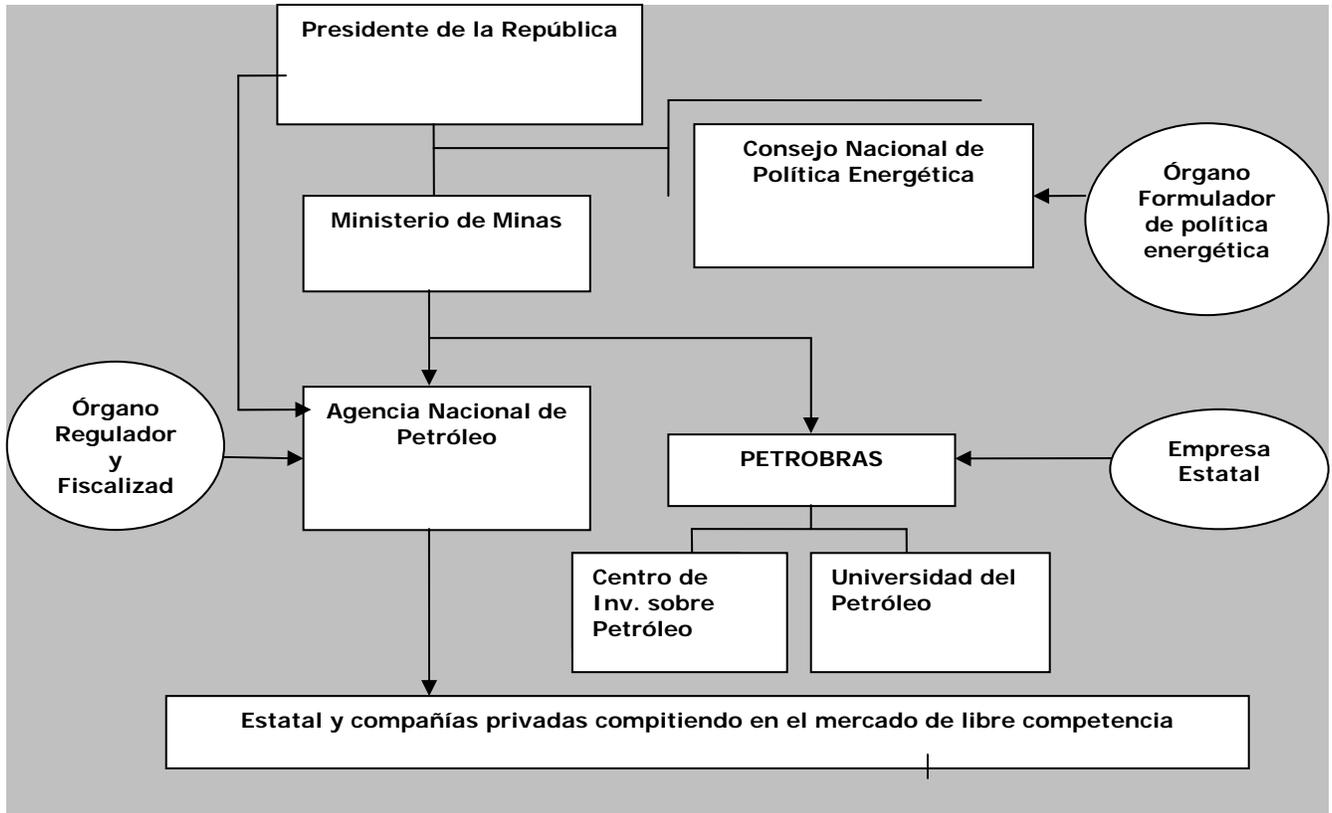
En ese sentido, los principios que orientaron la reforma, constituyeron una mezcla de los que caracterizan típicamente a las petroleras nacionales de naturaleza estatal, con otros que tuvo que adoptar de inspiración empresarial. De unos y otros son de destacarse los siguientes:

- Preservación del interés nacional en el aprovechamiento racional de las fuentes de energía, al conservar el Estado el 56% de las acciones con derecho a voto y el mantenimiento del control de la industria;
- Salida de Petrobrás del presupuesto público;
- Constitución de un Consejo de Administración profesional y dotación a la empresa de autonomía de gestión;
- Emisión de acciones adicionales para colocarse mediante suscripción pública, sin que los adquirientes tengan derecho a voto;
- Protección del medio ambiente para la conservación de energía;
- Preservación del monopolio estatal en materias como búsqueda de reservas de petróleo, gas natural y otros fluidos, la refinación de petróleo nacional o extranjero, el transporte marítimo de petróleo y sus derivados;
- Agregar valor a los recursos energéticos para promover el desarrollo de las regiones;
- Promover la libre competencia en actividades asociadas y en el desarrollo de tecnologías mediante atracción de inversiones.

A partir del propio plan estratégico de largo plazo y como parte del mismo, Petrobrás emprendió una transformación organizacional que le permitió precisar los niveles de delegación y autonomía de la industria en sus diferentes tramos. A menudo se le presenta como paradigma de gestión empresarial, en el que destacan diversas orientaciones:

- Procesos de gobernanza corporativa;
- Evaluación del desempeño empresarial y de la calidad de gestión;
- Redefinición de la relación laboral;
- Integración de las subsidiarias y factor de encadenamiento y sinergia con la planta productiva;
- Nuevo modelo de orientación al cliente, delimitación de unidades de negocio y administración por resultados, con base en técnicas y visiones del nuevo gerencialismo y aplanamiento de estructuras, limitándolas a un máximo de tres niveles en las diferentes unidades de negocio.

En función de los principios y orientaciones señalados, de manera esquemática el modelo propiciado por la desregulación de Petrobras es el siguiente:

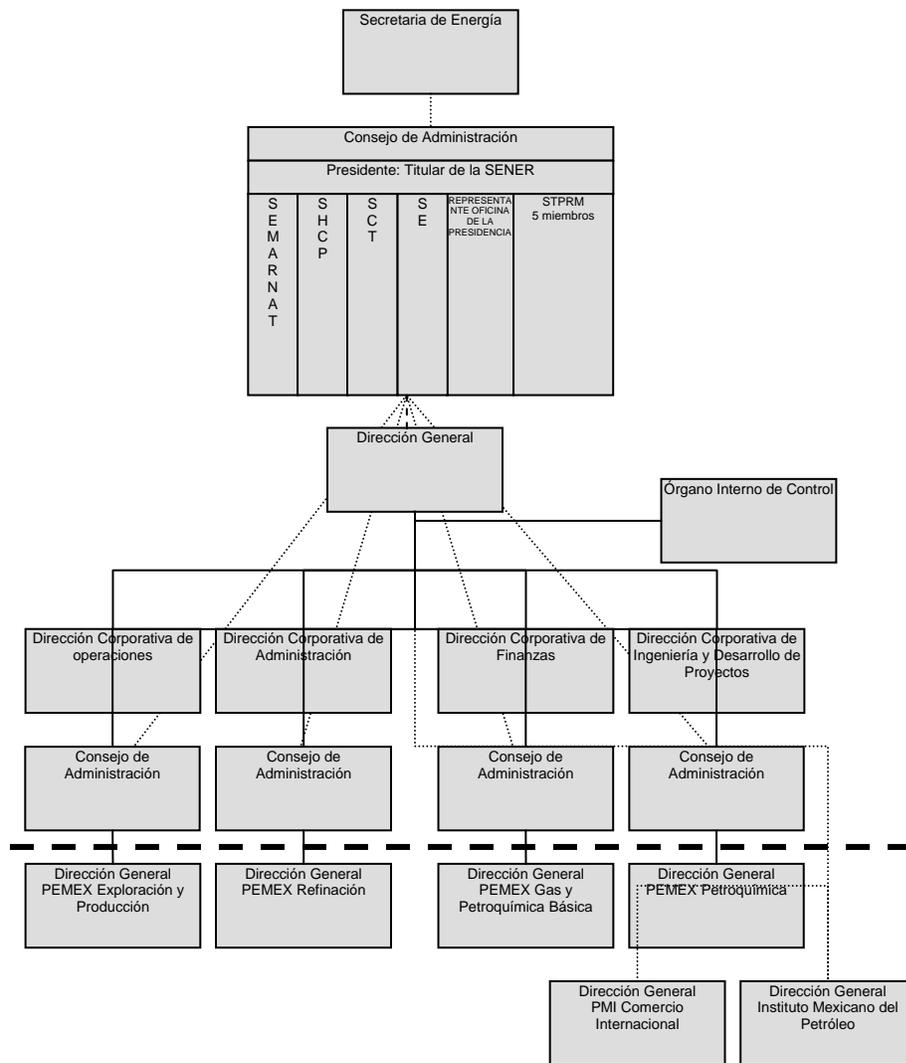


En la actualidad, la experiencia de Petrobras en encontrar y extraer petróleo a grandes profundidades, le ha llevado a realizar proyectos en África, Asia y Golfo de México en la parte correspondiente a EEUU.

2. Esquema de autonomía de gestión para PEMEX

Si bien el Ejecutivo propone un Régimen de Autonomía de Gestión para PEMEX, lo hace de una forma limitada, dado que subsiste la intervención directa del Ejecutivo sobre la toma de decisiones en Petróleos Mexicanos, así, considerando la iniciativa en cuestión y las propuestas hechas por los partidos políticos en la materia¹, podría inferirse cual pudiera ser un esquema básico de autonomía de gestión para PEMEX mismo que podría visualizarse de la siguiente manera:

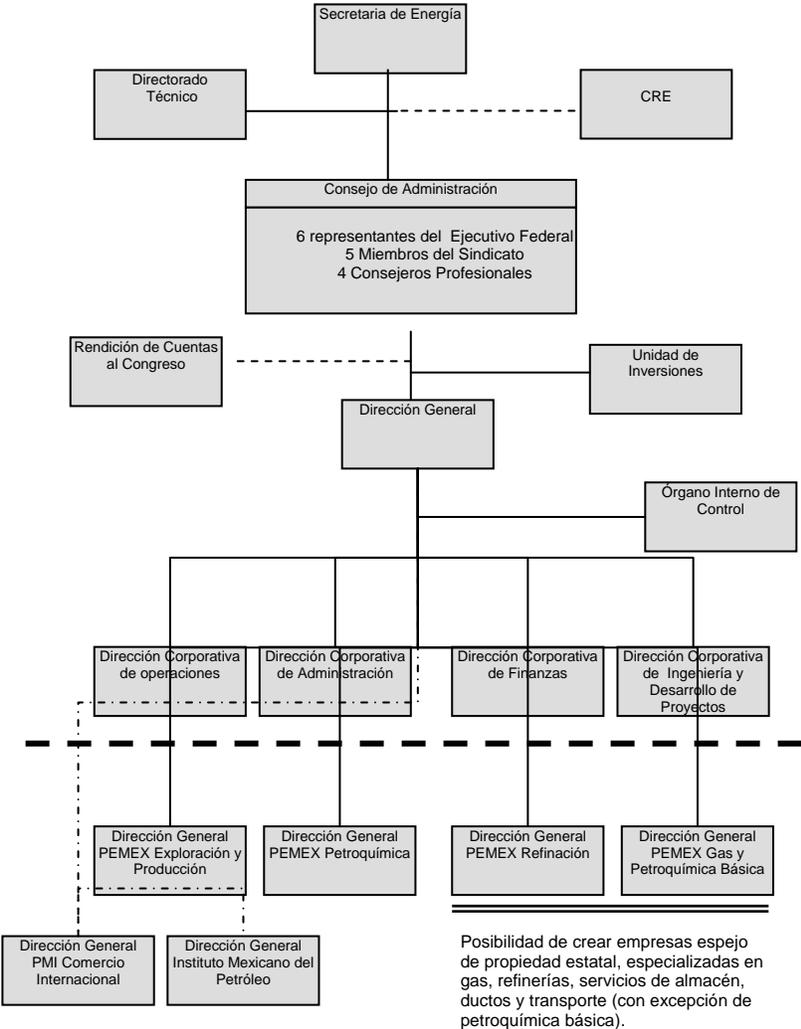
Esquema Actual



¹ Véase Anexo II.

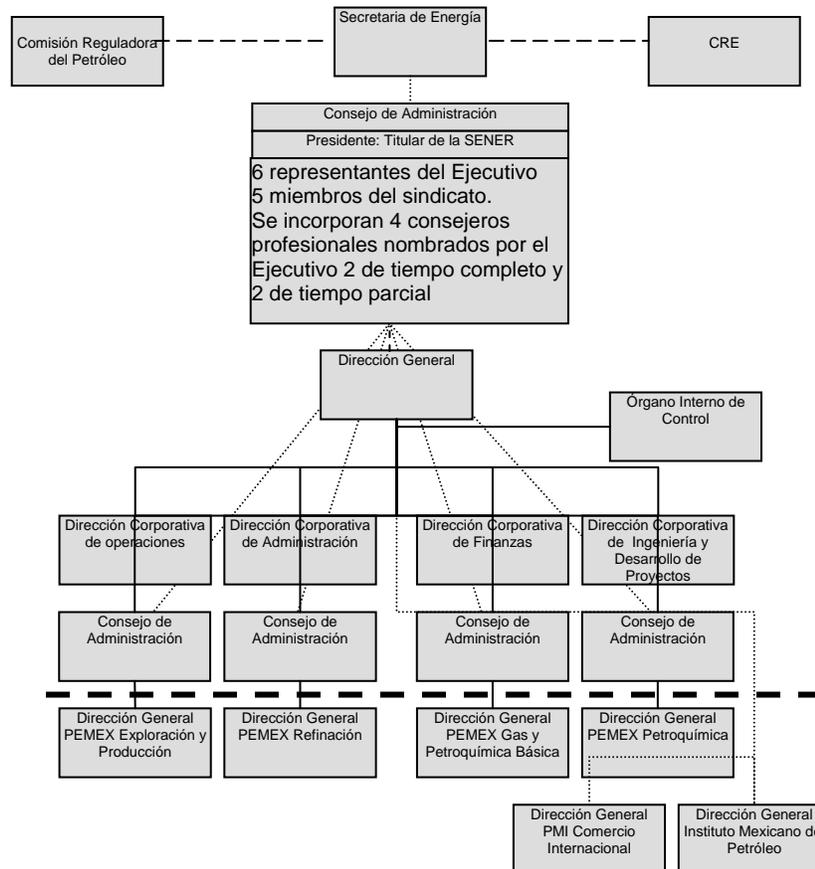
En el anterior esquema puede apreciarse la cabal intervención del Ejecutivo en el proceso de toma de decisiones en materia petrolera, pues centraliza el gobierno de PEMEX en manos de sus secretarías y representantes. Teóricamente la SENER sería la encargada de supervisar las funciones de PEMEX, pero en la práctica se da la ingerencia total de la SHCP en los procesos de toma de decisiones bajo una lógica eminentemente recaudatoria, pues la paraestatal refleja casi el 40% de los ingresos públicos; su carácter desconcentrado y la división en cuatro direcciones o filiales, funcionando estas como empresas una respecto a la otra ha provocado únicamente lentitud, duplicidad de atribuciones y costos, así como un desequilibrio entre éstas, pues a PEMEX exploración y producción se le es designado el 90% del presupuesto lo que refleja la ya mencionada actitud recaudatoria así como un abandono de los demás nichos y la falta de inversión en estos tópicos.

Esquema con Autonomía de Gestión



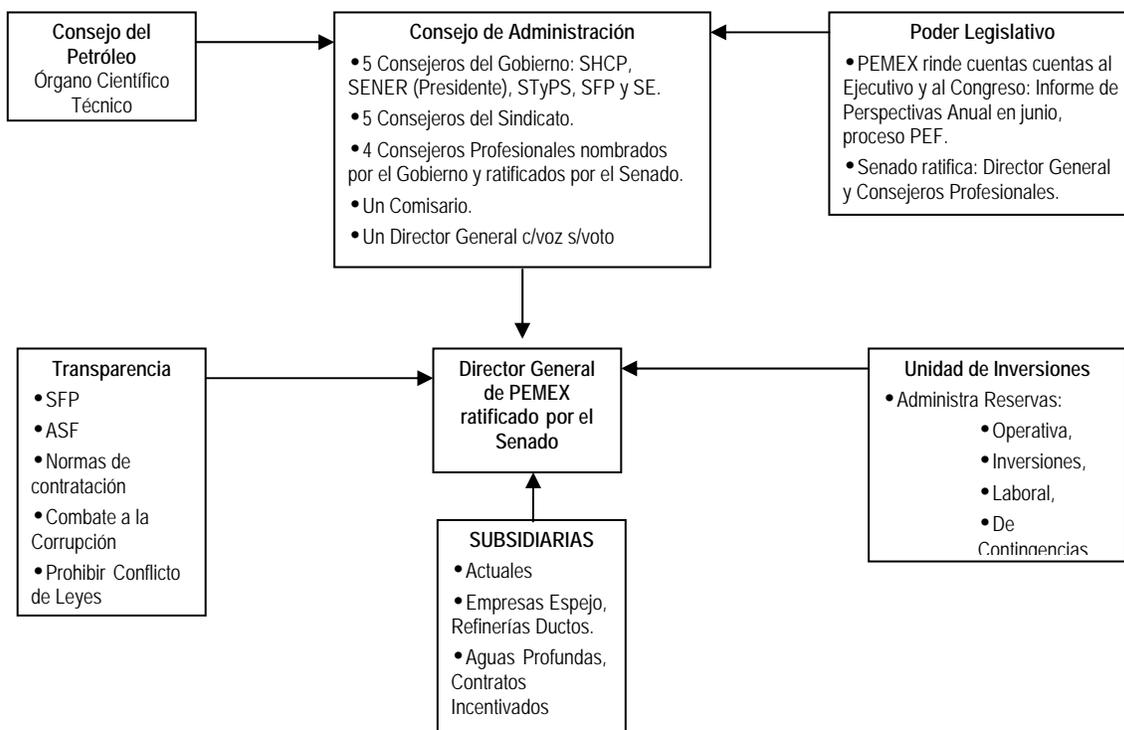
El nuevo esquema de autonomía de gestión propuesto tiene la característica de diseñar una administración moderna y oportuna que atienda los compromisos no sólo gubernamentales sino técnicos, financieros y de transparencia y rendición de cuentas, por lo que se incluyen además de los representantes del Ejecutivo Federal, un directorado técnico y consejeros profesionales, así como el establecimiento de la obligación de rendir cuentas al Congreso en aras de aspirar a un órgano moderno, racional y responsable. Aunado a esto, al otorgarle autonomía de gestión a PEMEX y establecer la obligación de rendición de cuentas al Congreso, se abrirían las puertas para que se pudiese negociar en comisiones, considerando el Informe actuarial y prospectivo, en el PEF la asignación presupuestal que le correspondería como entidad no sujeta a control presupuestal directo. Asimismo, para incentivar la eficiencia, solucionar el conflicto de atribuciones y aliviar el problema de la burocracia dentro de PEMEX se busca redefinir las relaciones entre sus filiales o direcciones generales, determinándolas como departamentos o corporativos, ya no como empresas independientes. Hay que tener presente en todo momento que la Autonomía de Gestión acerca las decisiones a PEMEX bajo el esquema descrito de transparencia y rendición de cuentas; al conformar un órgano de gobierno que incluya a representantes del ejecutivo y de los sindicatos, así como a consejeros profesionales y la dirección general ratificados por el Senado bajo profesiogramas, para la dirección general capacidad y conocimiento en temas de administración, gestión y economía; mientras que para la rama técnica se busca especialización científica, se busca un órgano moderno, funcional y oportuno en la materia. Se propone también una Unidad de Inversiones que mire hacia la liquidez de PEMEX aumentando la recaudación y fondos de reservas, dando a su vez, transparencia y certidumbre a las finanzas de PEMEX, con fondos correspondientes para resolver el pasivo laboral, otro para inversiones y uno destinado a contingencias, funcionando como una banca de segundo piso bajo un esquema de financiamientos con ciclos de recuperación y reinversión constituyendo un círculo virtuoso a salvo del manejo discrecional de las autoridades, situación que no es ajena a nuestro sistema pues este modelo es con el que cuenta el IMSS. En cuanto a la CRE se busca que su carácter pase del meramente consultivo al vinculativo, aprovechando su carácter de órgano encargado de la regulación de energéticos aprovechando su experiencia técnica en el tema en materia de precios y tarifas junto a la SENER pero dirigida por un profesional en la materia ratificado por el Senado.

Esquema Propuesto por el Ejecutivo



Si bien la Iniciativa del Ejecutivo prevé una autonomía, como se denomina en la misma, ésta es acotada y distinta a la propuesta autonomía de gestión pues plantea la dirección de la SENER pero sin rendición de cuentas alguna al Congreso, estando a su vez la administración sujeta al arbitrio presidencial y de la SHCP. De la misma forma no prevé cambio alguno allende a la Dirección General, continuando con los problemas descritos relativos a las relaciones entre direcciones generales o filiales dejando sus procesos de relación como si fuesen empresas independientes y ajenas unas de otras. La elección de consejeros es otro punto importante pues no se considera la necesidad de ratificación de estos por el Senado, lo que incrementa la ingerencia gubernamental en Petróleos Mexicanos así como pone en duda la objetividad de los mismos; en relación con este último punto también está la situación de los consejeros de tiempo parcial, lo que se considera un craso error, pues podría generar conflictos de intereses o prácticas corporativas desleales por lo que se sugiere que todos los consejeros lo sean por tiempo completo.

**ESQUEMA BÁSICO DE FUNCIONAMIENTO
DE LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN
PROPUUESTO PARA PEMEX**



El funcionamiento del modelo propuesto puede resumirse en un Consejo de Administración tripartito compuesto por representantes del Gobierno Federal, el sindicato y profesionales designados por el ejecutivo pero ratificados por el Senado, en este sentido el Consejo de Administración, a través de su titular deberá rendir cuentas tanto al ejecutivo como al legislativo en un informe anual, asimismo el Consejo del Petróleo, un órgano técnico científico se encargará de asesorar al Consejo en cuestiones técnicas y científicas; la Dirección General, dependiente del Consejo de Administración, cuyo titular también lo ratificará el Senado, de la cual dependerán la unidad de transparencia, con vinculación a la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación; la Unidad de Inversiones encargada de la administración de reservas; y las subsidiarias que contienen a las actuales, así como a las empresas espejo propuestas.

² La Ley del Consejo del Petróleo y la Ley Orgánica de Pemex y Organismos Subsidiarios no se incluyen pues son iniciativas completas que establecen y derogan respectivamente así que un comparativo no sería aplicable por su naturaleza, sin embargo se transcriben al finalizar el comparado.

ANEXO I. Comparativo entre el Texto Vigente y las Iniciativas³

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)
<p>ARTÍCULO 2o.- De conformidad con lo dispuesto en los párrafos cuarto del artículo 25 y en el sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen las áreas estratégicas de la industria petrolera en los términos del artículo siguiente.</p> <p>...</p>	<p>ARTICULO 2o.- Sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos del artículo siguiente.</p>
<p>ARTÍCULO 3o.- ...</p> <p>I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución del petróleo, así como las ventas de primera mano del petróleo y de los productos que se obtengan de su refinación;</p> <p>II. La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas.</p> <p>...</p> <p>III. La elaboración y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles</p>	<p>ARTICULO 3o.- La industria petrolera abarca:</p> <p>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;</p> <p>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</p>

³ La Ley del Consejo del Petróleo y la Ley Orgánica de Pemex y Organismos Subsidiarios no se incluyen pues son iniciativas completas que establecen y derogan respectivamente así que un comparativo no sería aplicable por su naturaleza, sin embargo se transcriben al finalizar el comparado.

<p align="center">LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)</p>	<p align="center">LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)</p>
<p>de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos, que a continuación se enumeran:</p> <p>1 a 9 ...</p>	<p>...</p> <p>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:</p> <p>1 a 9 ...</p>
<p>ARTÍCULO 4o.- ...</p> <p>Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y los sectores social y privado, previo permiso, podrán realizar las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas, de los productos que se obtengan de la refinación de petróleo y de petroquímicos básicos.</p> <p>Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán contratar con terceros los servicios de refinación de petróleo. Dicha contratación no podrá, en modo alguno, transmitir la propiedad del hidrocarburo al contratista, quien tendrá la obligación de entregar a Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios todos los productos y residuos aprovechables que resulten de los</p>	<p>ARTICULO 4o.- 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.</p> <p>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.</p>

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)
<p>procesos realizados.</p> <p>Las personas que pretendan realizar las actividades o prestar los servicios a que se refieren los dos párrafos anteriores, 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.</p> <p>El gas asociado a los yacimientos de carbón mineral, se sujetará a las disposiciones aplicables de transporte, almacenamiento y distribución de gas.</p> <p>...</p> <p>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 A de esta Ley.</p>	<p>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.</p> <p>Quando 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.</p> <p>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.</p>

<p align="center">LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)</p>	<p align="center">LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)</p>
<p>ARTÍCULO 4o A.- Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios realizarán los actos necesarios para dar cumplimiento a los tratados internacionales que los Estados Unidos Mexicanos celebre para la exploración y desarrollo de los yacimientos de hidrocarburos transfronterizos, entendiéndose por éstos a aquéllos que se encuentran en territorio nacional y tienen continuidad física fuera de éste.</p>	
<p>ARTÍCULO 5o.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía, otorgará exclusivamente a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios las asignaciones de áreas para exploración y explotación petrolera.</p> <p>El Reglamento de esta Ley establecerá los casos en que la Secretaría de Energía podrá cancelar las asignaciones.</p>	<p align="center">ARTICULO 5o.- La Secretaría de Energía asignará a Petróleos Mexicanos los terrenos que esta institución le solicite o que el Ejecutivo Federal considere conveniente asignarle para fines de exploración y explotación petroleras.</p> <p align="center">El Reglamento de esta Ley establecerá los casos en que la Secretaría de Energía podrá rehusar o cancelar las asignaciones.</p>
<p>ARTÍCULO 6o.- Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere, manteniendo en todo momento el control sobre las actividades</p>	<p>ARTICULO 6o.- 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</p>

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)
<p>en la exploración y desarrollo de los recursos petroleros. 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, propiedad sobre los hidrocarburos, ya sea a través de porcentajes en los productos o de participación en los resultados de las explotaciones.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>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.</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>ARTÍCULO 7o.- El reconocimiento y la exploración superficial de las áreas para investigar sus posibilidades petrolíferas, requerirán únicamente permiso de la Secretaría de Energía. Si hubiere oposición del propietario o poseedor cuando las áreas incluyan terrenos particulares, o de los representantes legales de los ejidos o comunidades, cuando las áreas comprendan terrenos afectados al régimen ejidal o comunal, la Secretaría de Energía, oyendo a las partes, concederá el permiso mediante reconocimiento que haga Petróleos Mexicanos de la obligación de indemnizar a los afectados por los daños y perjuicios que pudieren causarle de acuerdo con el peritaje que, en términos de la Ley</p>	<p>ARTICULO 7o.- El reconocimiento y la exploración superficial de los terrenos para investigar sus posibilidades petrolíferas, requerirán únicamente permiso de la Secretaría de Energía. Si hubiere oposición del propietario o poseedor cuando los terrenos sean particulares, o de los representantes legales de los ejidos o comunidades, cuando los terrenos estén afectados al régimen ejidal o comunal, la Secretaría de Energía, oyendo a las partes, concederá el permiso mediante reconocimiento que haga Petróleos Mexicanos de la obligación de indemnizar a los afectados por los daños y perjuicios que pudieren causarle de acuerdo con el peritaje que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales practique</p>

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)
<p>General de Bienes Nacionales, se practique dentro de un plazo que no excederá de seis meses, pudiendo entregar Petróleos Mexicanos un anticipo, en consulta con la Secretaría de la Función Pública. El resto del pago será finiquitado una vez concluido el peritaje.</p>	<p>dentro de un plazo que no excederá de seis meses, pudiendo entregar Petróleos Mexicanos un anticipo, en consulta con la propia Comisión. El resto del pago será finiquitado una vez concluido el peritaje.</p>
<p>ARTÍCULO 8o.- El Ejecutivo Federal establecerá zonas de reservas petroleras en áreas que por sus posibilidades petrolíferas así lo ameriten, con la finalidad de garantizar el abastecimiento futuro del país. La incorporación de áreas a las reservas y su desincorporación de las mismas, serán hechas por decreto presidencial, fundado en los dictámenes técnicos respectivos.</p>	<p>ARTICULO 8o.- El Ejecutivo Federal establecerá zonas de reservas petroleras en terrenos que por sus posibilidades petrolíferas así lo ameriten, con la finalidad de garantizar el abastecimiento futuro del país. La incorporación de terrenos a las reservas y su desincorporación de las mismas, serán hechas por decreto presidencial, fundado en los dictámenes técnicos respectivos.</p>
<p>ARTÍCULO 9o.- La industria petrolera y las actividades a que se refieren los artículos 4o., segundo y tercer párrafos y 4o. A, son de la exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación que las rijan.</p> <p>Con el fin de promover el desarrollo sustentable de las actividades que se realizan en los términos de esta Ley, en</p>	<p>ARTICULO 9o.- La industria petrolera y las actividades a que se refiere el artículo 4o., segundo párrafo, son de la exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, únicamente el Gobierno federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación que las rijan.</p>

<p align="center">LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)</p>	<p align="center">LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)</p>
<p>todo momento deberán seguirse criterios que fomenten la protección, la restauración y la conservación de los ecosistemas, además de cumplir estrictamente con las leyes, reglamentos y demás normatividad aplicable en materia de medio ambiente, recursos naturales, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, así como de pesca.</p> <p>Los criterios que se mencionan en el párrafo anterior serán expedidos, conjuntamente, por la Secretaría de Energía y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.</p>	
<p>ARTÍCULO 10.- ...</p> <p>Son de utilidad pública las actividades de construcción de ductos y de plantas de almacenamiento. Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y las empresas de los sectores social y privado estarán obligados a prestar a terceros el servicio de transporte y distribución por medio de ductos, en los términos y condiciones que establezcan las disposiciones reglamentarias.</p>	<p>ARTICULO 10.-...</p> <p>Son de utilidad pública las actividades de construcción de ductos. Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y las empresas de los sectores social y privado estarán obligados a prestar a terceros el servicio de transporte y distribución de gas por medio de ductos, en los términos y condiciones que establezcan las disposiciones reglamentarias.</p>

<p align="center">LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)</p>	<p align="center">LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)</p>
<p>ARTÍCULO 11.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía, establecerá la regulación en materia de:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Exploración y explotación de los hidrocarburos, que asegure una adecuada administración de dichos recursos y sus reservas, con un horizonte de largo plazo; II. Especificaciones de los combustibles y de sus emisiones, independientemente de las expedidas por Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el ámbito de su competencia; III. Emisiones de las plantas e instalaciones utilizadas en las actividades estratégicas y en las permitidas, previstas en esta Ley; IV. Normas que deberán cumplirse en la realización de las actividades a que se refiere la presente Ley, y V. Vigilancia de las actividades a que se refiere la fracción anterior. 	<p>ARTICULO 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.</p>
<p>ARTÍCULO 12.- En lo no previsto por esta Ley, se consideran mercantiles los actos de la industria petrolera y las actividades a las que se refieren los artículos 4o., segundo y tercer párrafos y 4o. A, que se regirán por el Código de</p>	<p>ARTICULO 12.- En lo no previsto por esta ley, se consideran mercantiles los actos de la industria petrolera y las actividades a las que se refiere el artículo 4o., segundo párrafo, que se regirán por el Código de Comercio y, de modo</p>

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)
Comercio y, de modo supletorio, por las disposiciones del Código Civil Federal.	supletorio, por las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.
<p>ARTÍCULO 13.- ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>I a III ...</p> <p>IV. Ceder, gravar o transferir los permisos en contravención a lo dispuesto en esta Ley;</p> <p>V. No cumplir con las normas oficiales mexicanas, así como con las condiciones establecidas en el permiso, y</p> <p>VI. Se haya actualizado el supuesto previsto en la fracción VII del artículo 15 B de esta Ley y, en consecuencia, se hayan desmantelado las instalaciones o sistemas.</p> <p>...</p>	<p>ARTICULO 13.- ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>I. a III.</p> <p>IV. Ceder, gravar o transferir los permisos en contravención a lo dispuesto en esta Ley, y</p> <p>V. No cumplir con las normas oficiales mexicanas, así como con las condiciones establecidas en el permiso.</p> <p>...</p>
ARTÍCULO 14.- La regulación de las actividades a que se refiere el artículo 4o., segundo párrafo, y de las ventas de	ARTICULO 14.- La regulación de las actividades a que se refiere el artículo 4o., segundo párrafo, y de las ventas de

<p align="center">LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)</p>	<p align="center">LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)</p>
<p>primera mano de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo, de gas y de petroquímicos básicos, tendrá por objeto asegurar su suministro eficiente y comprenderá:</p> <p>I ...</p> <p>II. La determinación de los precios y tarifas aplicables, salvo que existan condiciones de competencia efectiva, a juicio de la Comisión Federal de Competencia, o que sean establecidos por el Ejecutivo Federal mediante Acuerdo. Los sectores social y privado podrán solicitar a la mencionada Comisión que se declare la existencia de condiciones competitivas;</p> <p>III. a VI ...</p>	<p>primera mano de gas tendrá por objeto asegurar su suministro eficiente y comprenderá:</p> <p>I. ...</p> <p>II. La determinación de los precios y tarifas aplicables, cuando no existan condiciones de competencia efectiva, a juicio de la Comisión Federal de Competencia. Los sectores social y privado podrán solicitar a la mencionada Comisión que se declare la existencia de condiciones competitivas;</p> <p>III. a VI. ...</p>
<p>ARTÍCULO 15.- Las personas que realicen alguna de las actividades a que se refiere la presente Ley deberán cumplir con las disposiciones administrativas y normas de carácter general que expida la Secretaría de Energía en términos de la normatividad aplicable, así como entregar la información o reportes que sean requeridos por dicha dependencia.</p> <p>De manera específica, se señalan las</p>	<p>ARTICULO 15.- Las infracciones a esta ley y a sus disposiciones reglamentarias podrán ser sancionadas con multas de 1,000 a 100,000 veces el importe del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en la fecha en que se incurra en la falta, a juicio de la autoridad competente, tomando en cuenta la importancia de la falta.</p> <p>En caso de infracción a lo dispuesto por</p>

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)
<p>siguientes obligaciones:</p> <p>I. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, tratándose de actividades que constituyen la industria petrolera, deberán:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Cumplir los términos y condiciones establecidos en las asignaciones, así como abstenerse de ceder, traspasar, enajenar o gravar, total o parcialmente, los derechos u obligaciones derivados de las mismas; b. Evitar el desperdicio o derrame de hidrocarburos; c. Ejecutar las obras que, en el ámbito de su competencia, ordene la Secretaría de Energía, y d. Obtener de manera previa a la realización de las obras, los permisos correspondientes; <p>II. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, en materia de ventas de primera mano, deberán:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Cumplir con los términos y condiciones que, al efecto, 	<p>los párrafos cuarto y quinto del artículo 4o. de esta Ley, sin perjuicio de las sanciones previstas en el párrafo anterior, el infractor perderá en favor de Petróleos Mexicanos los subproductos petrolíferos o petroquímicos básicos obtenidos.</p> <p>Para aplicar este artículo, se seguirá el procedimiento previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</p>

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)
<p>se establezcan, así como abstenerse de realizar prácticas indebidas;</p> <p>b. Entregar la cantidad y calidad exactas de gas, de productos que se obtengan de la refinación del petróleo y de petroquímicos básicos contratados, y</p> <p>c. Respetar el precio que para los distintos productos se determine;</p> <p>III. Los permisionarios de transporte, almacenamiento y distribución deberán:</p> <p>a. Prestar los servicios de forma eficiente, uniforme, homogénea, regular, segura y continua, así como cumplir los términos y condiciones contenidos en los permisos;</p> <p>b. Contar con un servicio permanente de recepción de quejas y reportes de emergencia, que les permita atenderlas de inmediato;</p> <p>c. Dar aviso inmediato a la Secretaría de Energía y a las autoridades competentes sobre cualquier siniestro, hecho o</p>	

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)
<p>contingencia que, como resultado de sus actividades permitidas, ponga en peligro la vida, la salud y seguridad públicas, y presentar ante dicha dependencia, en un plazo no mayor a diez días, contados a partir de aquél en que el siniestro se encuentre controlado, un informe detallado sobre las causas que lo originaron y las medidas tomadas para su control;</p> <p>d. Proporcionar el auxilio que les sea requerido por las autoridades competentes en caso de emergencia o siniestro;</p> <p>e. Presentar anualmente, en los términos de las normas oficiales mexicanas aplicables, el programa de mantenimiento del sistema y comprobar su cumplimiento con el dictamen de una unidad de verificación debidamente acreditada;</p> <p>f. Llevar un libro de bitácora para la operación,</p>	

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)
<p>supervisión y mantenimiento de obras e instalaciones, así como capacitar a su personal en materias de prevención y atención de siniestros;</p> <p>g. Obtener autorización de la Secretaría de Energía para modificar las condiciones técnicas de los ductos, sistemas, instalaciones o equipos;</p> <p>h. Dar aviso inmediato a la Secretaría de Energía de cualquier circunstancia que implique la modificación de los términos y condiciones en la prestación del servicio;</p> <p>i. Abstenerse de otorgar subsidios cruzados en la prestación de los servicios permitidos, así como de realizar prácticas discriminatorias;</p> <p>j. Respetar los precios o tarifas máximas que se establezcan;</p> <p>k. Entregar la cantidad y calidad exactas de gas, de productos que se obtengan de la refinación del petróleo</p>	

<p align="center">LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)</p>	<p align="center">LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)</p>
<p>y de petroquímicos básicos contratados, y</p> <p>I. Obtener autorización de la Secretaría de Energía para la suspensión de los servicios, salvo que exista causa justificada, a juicio de ésta.</p> <p>Adicionalmente a las obligaciones previstas en la fracción anterior, los permisionarios de transporte y distribución que se realice por medio de ductos, así como de almacenamiento, cuando las instalaciones se encuentren interconectadas a ductos, deberán publicar oportunamente, en los términos que se establezca mediante directivas, la información referente a su capacidad disponible y aquella no contratada.</p>	
<p>ARTÍCULO 15 A.- Las infracciones a esta Ley y a sus disposiciones reglamentarias podrán ser sancionadas con multas de mil a un millón quinientas mil veces el importe del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, a juicio de la Secretaría de Energía, tomando en cuenta la importancia de la falta, de acuerdo con lo siguiente:</p>	

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)
<p>I. Los actos u omisiones que impliquen incumplimiento a las obligaciones contenidas en las fracciones I y II del artículo anterior, se sancionarán con multa de cien mil a un millón quinientas mil veces el importe del salario mínimo;</p> <p>II. Los actos u omisiones que impliquen incumplimiento a las obligaciones contenidas en los incisos a), d), e), g), i), j) y k) de la fracción III del artículo anterior, se sancionarán con multa de diez mil a un millón quinientas mil veces el importe del salario mínimo;</p> <p>III. Los actos u omisiones que impliquen incumplimiento a las obligaciones contenidas en los incisos b), c) y f) de la fracción III del artículo anterior, se sancionarán con multa de diez mil a un millón de veces el importe del salario mínimo;</p> <p>IV. Los actos u omisiones que impliquen incumplimiento a las obligaciones contenidas en los incisos h) y l) de la fracción III del artículo anterior, se sancionarán</p>	

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)
<p>con multa de cinco mil a quinientas mil veces el importe del salario mínimo;</p> <p>V. Los actos u omisiones que tengan por efecto incumplir o entorpecer la obligación de informar o reportar a la Secretaría de Energía cualquier situación relacionada con esta Ley, sus disposiciones reglamentarias o las atribuciones de dicha dependencia, se sancionarán con multa de mil a un millón de veces el importe del salario mínimo;</p> <p>VI. La realización de actividades estratégicas que constituyen la industria petrolera por toda persona distinta a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, se sancionará con multa de un millón a un millón quinientas mil veces el salario mínimo;</p> <p>VII. La realización de actividades que, conforme a esta Ley y sus disposiciones reglamentarias, requieran la celebración de contrato con Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios, sin cumplir este requisito, se sancionará con multa de diez mil a un millón quinientas mil veces el salario mínimo, y</p>	

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)
<p>VIII. La realización de las actividades previstas en el artículo 4o., segundo párrafo de la presente Ley, sin el permiso respectivo, se sancionará con multa de cincuenta mil a quinientas mil veces el importe del salario mínimo.</p> <p>En caso de reincidencia, se podrá imponer una multa hasta por el doble de la anteriormente impuesta. Se considerará reincidente, al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada, cometa otra del mismo tipo o naturaleza, dentro de un plazo de diez años, contados a partir de la imposición de la sanción.</p> <p>Las violaciones a esta Ley y a sus disposiciones reglamentarias no previstas expresamente en este artículo, se sancionarán con multa de mil a un millón quinientas mil veces el salario mínimo, a juicio de la Secretaría de Energía, la que tomará en cuenta para fijar su monto la gravedad de la infracción.</p> <p>Para efectos del presente artículo, se entiende por salario mínimo, el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción.</p>	

<p style="text-align: center;">LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)</p>	<p style="text-align: center;">LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)</p>
<p>Las sanciones señaladas en este artículo se aplicarán sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o administrativa que resulte y, en su caso, de la revocación del permiso correspondiente.</p> <p>En caso de infracción a lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 4o. de esta Ley, sin perjuicio de las sanciones previstas en los párrafos anteriores, el infractor perderá en favor de Petróleos Mexicanos los subproductos petrolíferos o petroquímicos básicos obtenidos.</p> <p>Para la imposición de las sanciones previstas en el presente artículo se estará a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</p>	
<p>ARTÍCULO 15 B.- Con base en los resultados del análisis de los documentos e información requeridos a los permisionarios o como resultado de una visita de verificación, cuando alguna obra o instalación represente un peligro grave para las personas o sus bienes, la Secretaría de Energía, sin perjuicio de las sanciones a que se refieren los artículos</p>	

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)
<p>13 y 15 A de esta Ley, podrá aplicar cualquiera de las siguientes medidas de seguridad:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Suspender trabajos relacionados con la construcción de obras e instalaciones; II. Clausurar temporal, total o parcialmente obras, instalaciones o sistemas; III. Ordenar la suspensión temporal del suministro, en términos de las disposiciones reglamentarias respectivas; IV. Asegurar substancias, materiales, equipo, accesorios, ductos, instalaciones de aprovechamiento, sistemas de transporte, distribución y almacenamiento, así como recipientes portátiles, auto-tanques, carro-tanques, buque-tanques, semirremolques y vehículos de reparto; V. Inmovilizar auto-tanques, carro-tanques, buque-tanques, semirremolques y vehículos de reparto que no cumplan con las medidas mínimas de seguridad establecidas en las normas oficiales mexicanas aplicables; VI. Inutilizar substancias, materiales, equipo o accesorios, y 	

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (INICIATIVA)	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (TEXTO VIGENTE)
VII. Ordenar el desmantelamiento de las instalaciones y sistemas destinados a la prestación de los servicios.	
ARTÍCULO 16.- La aplicación de esta Ley corresponde a la Secretaría de Energía, en términos de las disposiciones reglamentarias."	ARTICULO 16.- La aplicación de esta ley corresponde a la Secretaría de Energía, con la participación que esté a cargo de la Comisión Reguladora de Energía, en términos de las disposiciones reglamentarias.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (INICIATIVA)	LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (TEXTO VIGENTE)
<p>ARTÍCULO 33. ...</p> <p>I. Establecer, conducir y supervisar la política energética del país;</p> <p>II. ...</p> <p>III. Conducir y supervisar la actividad de las entidades paraestatales sectorizadas en la Secretaría y autorizar la programación de la exploración, explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la</p>	<p>Artículo 33.- A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I. Conducir la política energética del país;</p> <p>II. ...</p> <p>III. Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la</p>

<p style="text-align: center;">LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (INICIATIVA)</p>	<p style="text-align: center;">LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (TEXTO VIGENTE)</p>
<p>legislación ecológica;</p> <p>IV. ...</p> <p>V. Promover la participación de los particulares en las actividades del sector, en los términos de las disposiciones aplicables;</p> <p>VI. ...</p> <p>VII. Otorgar y revocar concesiones, permisos y autorizaciones en materia energética, incluyendo las de los principales proyectos y las de los trabajos del sector, conforme a las disposiciones aplicables;</p> <p>VIII. Regular y, en su caso, expedir normas oficiales mexicanas sobre ahorro de energía, así como 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;</p> <p>IX. ...</p> <p>X. ...</p> <p>XI. ...</p> <p>XII. Regular y promover el desarrollo y</p>	<p>generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica;</p> <p>IV. ...</p> <p>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;</p> <p>VI. ...</p> <p>VII. Otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, conforme a las disposiciones aplicables;</p> <p>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;</p> <p>IX. ...</p> <p>X. ...</p>

<p style="text-align: center;">LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (INICIATIVA)</p>	<p style="text-align: center;">LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (TEXTO VIGENTE)</p>
<p>uso de fuentes de energía alternas a los hidrocarburos;</p> <p>XIII. Determinar la plataforma de producción petrolera y el ritmo de reposición de reservas de hidrocarburos;</p> <p>XIV. Expedir las disposiciones de carácter técnico que se requieran para el mejor aprovechamiento de los recursos petroleros de la Nación, y verificar su cumplimiento;</p> <p>XV. Establecer la regulación en materia de seguridad industrial del sector;</p> <p>XVI. Otorgar y revocar a Petróleos Mexicanos las asignaciones de áreas para exploración y explotación petrolera, en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo;</p> <p>XVII. Determinar las reservas de hidrocarburos, conforme a las certificaciones correspondientes y a los estudios de evaluación y de cuantificación de las mismas;</p> <p>XVIII. Emitir dictamen sobre pozos cuya explotación no sea factible o rentable, susceptibles de ser utilizados para el almacenamiento de hidrocarburos;</p>	<p>XI. ...</p> <p>XII. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.</p>

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (INICIATIVA)	LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (TEXTO VIGENTE)
<p>XIX. Ordenar que se realicen visitas de inspección a las instalaciones de los organismos y empresas del sector, a fin de verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable;</p> <p>XX. Requerir a los organismos y empresas del sector la información necesaria para el desarrollo de sus funciones, y</p> <p>XXI. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos."</p>	

LA LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (INICIATIVA)	LA LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (TEXTO VIGENTE)
<p>ARTÍCULO 2.- ...</p> <p>I. a IV. ...</p> <p>V. Las ventas de primera mano de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo, de gas y de los petroquímicos básicos. Por venta de primera mano se entenderá la primera enajenación que Petróleos Mexicanos y sus subsidiarias realicen en territorio nacional a un tercero y para los efectos de esta Ley, se asimilarán a éstas las que realicen a terceros las personas morales</p>	<p>ARTICULO 2.- ...</p> <p>I. a IV.</p> <p>V. Las ventas de primera mano de gas natural y gas licuado de petróleo;</p> <p>VI. El transporte y el almacenamiento de gas natural que no sean indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración;</p>

<p align="center">LA LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (INICIATIVA)</p>	<p align="center">LA LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (TEXTO VIGENTE)</p>
<p>que aquellos controlen;</p> <p>VI. El transporte y distribución de gas, de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo y de los petroquímicos básicos, que se realice por medio de ductos, así como el almacenamiento de dichos productos;</p> <p>VII. El transporte y distribución de biocombustibles que se realice por medio de ductos, así como el almacenamiento de los mismos;</p> <p>VIII. Se deroga.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>VII. La distribución de gas natural, y</p> <p>VIII. El transporte y la distribución de gas licuado de petróleo por medio de ductos.</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>ARTÍCULO 3.- ...</p> <p>I. a VI. ...</p> <p>VII. Expedir los términos y condiciones a que deberán sujetarse las ventas de primera mano de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo, de gas y de los petroquímicos básicos, así como las metodologías para la determinación de sus precios, salvo que existan condiciones de competencia efectiva a juicio de la Comisión Federal de</p>	<p>ARTICULO 3.- ...</p> <p>I. a VI. ...</p> <p>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.</p>

<p style="text-align: center;">LA LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (INICIATIVA)</p>	<p style="text-align: center;">LA LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (TEXTO VIGENTE)</p>
<p>Competencia, o que sean establecidos por el Ejecutivo Federal mediante Acuerdo.</p> <p>Si habiendo existido condiciones de competencia efectiva la Comisión Federal de Competencia determina que se acude a prácticas anticompetitivas al realizar las ventas de primera mano a que se refiere esta fracción, la Comisión Reguladora de Energía restablecerá los términos y condiciones a que dichas ventas y enajenaciones deban sujetarse.</p> <p>VIII. Expedir los términos y condiciones a que deberá sujetarse la prestación de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución, a que se refieren las fracciones VI y VII del artículo 2 de esta Ley;</p> <p>IX. Se deroga.</p> <p>X. Expedir las metodologías para el cálculo de las contraprestaciones por los servicios a que se refiere la fracción VIII de este artículo, salvo que existan condiciones de competencia efectiva a juicio de la Comisión Federal de Competencia;</p> <p>XI. Solicitar a la Secretaría de Energía la aplicación de las medidas necesarias para garantizar la continuidad de los servicios a</p>	<p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p>

<p style="text-align: center;">LA LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (INICIATIVA)</p>	<p style="text-align: center;">LA LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (TEXTO VIGENTE)</p>
<p>que se refiere la fracción VIII anterior;</p> <p>XII. ...</p> <p>XIII. Expedir modelos de convenios y contratos de adhesión para la realización de las actividades reguladas;</p> <p>XIV. Expedir y vigilar el cumplimiento de las disposiciones administrativas de carácter general, aplicables a las personas que realicen actividades reguladas;</p> <p>XV. Proponer a la Secretaría de Energía actualizaciones al marco jurídico en el ámbito de su competencia, así como los términos en que la Comisión pueda 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;</p> <p>XVI. a XX. ...</p> <p>XXI. Ordenar las medidas de seguridad e imponer, en el ámbito de su competencia, las sanciones administrativas previstas en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y en la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos, por infracciones a las</p>	<p>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;</p> <p>XII. ...</p> <p>XIII. Aprobar modelos de convenios y contratos de adhesión para la realización de las actividades reguladas;</p> <p>XIV. Expedir disposiciones administrativas de carácter general, aplicables a las personas que realicen actividades reguladas;</p> <p>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;</p> <p>XVI. a XX.</p> <p>XXI. Imponer las sanciones administrativas previstas en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo,</p>

<p style="text-align: center;">LA LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (INICIATIVA)</p>	<p style="text-align: center;">LA LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (TEXTO VIGENTE)</p>
<p>disposiciones de esas Leyes y sus disposiciones reglamentarias en las actividades reguladas, y</p> <p>XXII. ...</p>	<p>por infracciones a las disposiciones de esa Ley y sus disposiciones reglamentarias en las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural, y de transporte y distribución de gas licuado de petróleo por medio de ductos, y</p> <p>XXII. ...</p>
<p>ARTÍCULO 6.- Los comisionados serán designados por períodos escalonados de cinco años, con posibilidad de ser designados, nuevamente, por única ocasión por un período igual. Los comisionados que cubran las vacantes que se produzcan antes de la terminación del periodo respectivo, durarán sólo el tiempo que le faltare al sustituido. Durante cada período sólo podrán ser removidos por:</p> <p>I. y II. ...</p> <p>...</p>	<p>ARTICULO 6.- Los comisionados serán designados para períodos escalonados de cinco años, renovables. Durante cada período sólo podrán ser removidos por:</p> <p>I. y II.</p> <p>...</p>
<p>ARTÍCULO 10.- El otorgamiento de permisos para la prestación de los servicios de transporte, distribución y almacenamiento, a que se refieren las fracciones VI y VII del artículo 2 de esta Ley, implicará la declaratoria de utilidad pública para el tendido de los ductos y</p>	<p>ARTICULO 10.- El otorgamiento de permisos para la prestación de los servicios de transporte y distribución de gas natural o gas licuado de petróleo por medio de ductos implicará la declaratoria de utilidad pública para el tendido de los ductos en predios de propiedad pública,</p>

LA LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (INICIATIVA)	LA LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (TEXTO VIGENTE)
<p>construcciones en predios de propiedad pública, social y privada, de conformidad con el trazado aprobado por la Comisión en coordinación con las demás autoridades competentes</p> <p>....</p>	<p>social y privada, de conformidad con el trazado aprobado por la Comisión en coordinación con las demás autoridades competentes.</p> <p>...</p>

LEY ORGÁNICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS

Capítulo I

Disposiciones generales

Artículo 1o.- La presente Ley tiene como objeto regular la organización, el funcionamiento, el control y la rendición de cuentas de Petróleos Mexicanos, así como fijar las bases generales aplicables a sus organismos subsidiarios.

Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios que se constituyan se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley, su Reglamento y, sólo en lo no previsto, a las disposiciones legales que por materia corresponda; asimismo, los organismos subsidiarios se sujetarán a los respectivos decretos del Ejecutivo Federal.

Artículo 2o.- 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 sus organismos subsidiarios, de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y sus reglamentos.

Artículo 3o.- Petróleos Mexicanos, creado por Decreto Presidencial del 7 de junio de 1938, es un organismo descentralizado con fines productivos, personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México, que tiene por objeto,

conforme a lo dispuesto en esta Ley, ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Artículo 4o.- El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos determinará la estructura organizacional y operativa para la mejor realización del objeto y actividades del organismo en su ámbito técnico, comercial e industrial.

Los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos serán creados por el Titular del Ejecutivo Federal, a propuesta del Consejo de Administración, y tendrán la naturaleza de organismos descentralizados con fines productivos, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el objeto de llevar a cabo las actividades en las áreas estratégicas de la industria petrolera estatal.

La estructura organizacional y operativa de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios deberá atender a la optimización de los recursos humanos, financieros y materiales; la simplificación de procesos; evitar duplicidad de actividades; ser eficiente y transparente, así como adoptar las mejores prácticas corporativas.

Artículo 5o.- Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, de acuerdo con sus respectivos objetos, podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios, contratos y suscribir títulos de crédito, manteniendo en exclusiva la propiedad y el control del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos, con sujeción a las disposiciones legales aplicables.

Asimismo, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios estarán facultados para realizar las operaciones relacionadas directa o indirectamente con su objeto, por lo que sus respectivos directores generales administrarán y representarán legalmente a dichas entidades paraestatales con las más amplias facultades para actos de dominio, administración y pleitos y cobranzas, incluso los que requieran poder o cláusula especial en términos de las disposiciones aplicables, así como otorgar y revocar poderes generales y especiales. Los funcionarios inmediatos inferiores a los titulares de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios también tendrán dichas facultades.

Petróleos Mexicanos, los organismos subsidiarios y sus empresas podrán cogenerar energía eléctrica y vender sus excedentes a la Comisión Federal de Electricidad y a Luz y Fuerza del Centro, mediante los convenios que celebren con dichas entidades paraestatales.

Capítulo II

De la organización de Petróleos Mexicanos

Sección I

Disposiciones generales

Artículo 6o.- El patrimonio de Petróleos Mexicanos estará constituido por los bienes, derechos y obligaciones que haya adquirido o que se le asignen o adjudiquen; los que adquiera por cualquier título jurídico; las ministraciones presupuestarias y donaciones que se le otorguen; los rendimientos que obtenga por virtud de sus operaciones y los ingresos que reciba por cualquier otro concepto.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán responder solidaria o mancomunadamente por el pago de las obligaciones nacionales e internacionales que contraigan.

Petróleos Mexicanos administrará su patrimonio conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y a los presupuestos y programas que se formulen anualmente.

Artículo 7o.- Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por:

- I.** Un Consejo de Administración, y
- II.** Un Director General nombrado por el Ejecutivo Federal.

Petróleos Mexicanos contará con las unidades que requiera para el mejor cumplimiento de su objeto, en términos de lo que disponga su Estatuto Orgánico.

En el desempeño de sus funciones, el Consejo de Administración y el Director General buscarán en todo momento la creación de valor económico, en beneficio de la sociedad mexicana, con responsabilidad ambiental.

Sección II

Del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos

Artículo 8o.- El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos se compondrá de quince miembros propietarios, a saber:

- I. Seis representantes del Estado designados por el Ejecutivo Federal;
- II. 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, y
- III. Cuatro consejeros profesionales designados por el Ejecutivo Federal, de los cuales dos serán de tiempo completo y representarán al Estado, por lo que no podrán desempeñar otro empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza pública o privada, remunerado o no, con excepción de las actividades docentes y de investigación.

Artículo 9o.- El Presidente del Consejo será el Titular de la Secretaría de Energía, quien tendrá voto de calidad en caso de empate.

Por cada uno de los consejeros propietarios, el Ejecutivo Federal y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana designarán a sus respectivos suplentes. Los consejeros profesionales no tendrán suplentes.

A los consejeros suplentes les resultarán aplicables las mismas disposiciones que a los propietarios, según se trate de los representantes del Estado o de los designados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

Artículo 10.- La remuneración de los consejeros profesionales será determinada por un comité especializado integrado por una persona designada por la Secretaría de Energía, una por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otra por la Secretaría de la Función Pública, de reconocida experiencia en el mercado laboral. Los miembros de este comité no tendrán suplentes.

Asimismo, dicho comité propondrá al Consejo de Administración los recursos humanos y materiales con los que contarán los consejeros profesionales, para el adecuado ejercicio de sus funciones.

El comité sesionará por lo menos una vez al año y tomará sus resoluciones por el voto favorable de la mayoría de sus miembros.

Artículo 11.- Los consejeros profesionales deberán reunir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

II. Contar con título profesional en las áreas de derecho, economía, ingeniería, administración pública, contaduría o materias afines a la industria energética;

III. Haberse desempeñado en forma destacada en su profesión, trabajo o actividades de investigación o docencia, y

IV. No tener o haber tenido una relación de negocios, laboral, profesional o cualquier otra actividad relacionada con Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, durante los dos años previos a la designación, de la cual pudiera derivar un conflicto de interés, en términos de lo que establezca el Reglamento de esta Ley.

Al menos uno de los consejeros profesionales deberá ser experto en materia financiera, quien formará parte del Comité de Transparencia y Auditoría a que se refiere el artículo 22 de esta Ley.

Artículo 12.- Son causas de remoción de los consejeros las siguientes:

I. La incapacidad mental o física que impida el correcto ejercicio de sus funciones durante más de seis meses;

II. Incumplir, sin mediar causa justificada, los acuerdos del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos;

III. Actuar deliberadamente en exceso o defecto de las responsabilidades que establece esta Ley;

IV. Incumplir con algún requisito de los que la Ley señala para ser miembro del Consejo de Administración o que les sobrevenga algún impedimento;

V. Utilizar, en beneficio propio o de cualquier tercero, la información de que disponga con motivo del ejercicio de sus funciones o divulgarla en contravención a las disposiciones aplicables;

VI. Incurrir en las causas de responsabilidad a que se refiere esta Ley;

VII. Someter, con conocimiento de causa, información falsa a consideración del Consejo de Administración;

VIII. No excusarse de conocer y votar los asuntos en que tengan conflicto de interés, y

IX. Ausentarse de sus funciones o dejar de asistir a alguna sesión del Consejo de Administración sin motivo o causa justificada, a juicio de este último. Esta causal aplicará solamente a los consejeros profesionales.

Sin perjuicio de lo anterior, el Ejecutivo Federal y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana podrán sustituir libremente a sus representantes en el Consejo de Administración, con excepción de los consejeros profesionales.

Artículo 13.- A solicitud de cuando menos dos de sus miembros, el Consejo de Administración conocerá y dictaminará sobre las causas de remoción a que se refiere el artículo anterior, con base en los elementos que se le presenten para tal efecto.

El Consejo de Administración decidirá, previa garantía de audiencia, sobre la procedencia de la remoción mediante el voto de la mayoría de sus miembros.

El dictamen de remoción y los documentos que lo sustenten, así como los elementos de defensa aportados por el consejero de que se trate, serán enviados al Presidente de la República o al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, según corresponda, para que resuelvan en definitiva.

Artículo 14.- El periodo de los consejeros profesionales será de ocho años, con posibilidad de ser designados nuevamente, por única ocasión, por un periodo igual. Los periodos de los consejeros profesionales serán escalonados, sucediéndose cada dos años.

Los consejeros profesionales que cubran las vacantes que se produzcan antes de la terminación del periodo respectivo, durarán sólo el tiempo que le faltare al sustituido, pudiendo ser designados nuevamente, por única ocasión, por un periodo de ocho años más.

Artículo 15.- El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos deliberará en forma colegiada y decidirá sus asuntos por mayoría de votos de los miembros presentes en las sesiones. En caso de que esta mayoría no se logre con el voto de por lo menos dos consejeros profesionales, la decisión del asunto se pospondrá por única ocasión para una próxima sesión, en la cual los consejeros profesionales sustentarán el sentido de su voto. El asunto así pospuesto será decidido por mayoría simple de votos de los consejeros presentes en la siguiente sesión que se celebre.

El Reglamento de la presente Ley establecerá las normas para la difusión de los acuerdos y, en su caso, de los votos particulares.

Artículo 16.- El Consejo de Administración sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos ocho de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean de los consejeros representantes del Estado.

El Consejo de Administración sesionará en forma ordinaria bimestralmente, conforme al calendario que se acuerde, previa convocatoria del Secretario del Consejo a propuesta de su Presidente. También podrá sesionar en forma extraordinaria cuando sea necesario.

La convocatoria para sesiones ordinarias se hará, por lo menos, con siete días hábiles de anticipación. Tratándose de sesiones extraordinarias bastará con dos días naturales.

Los consejeros deberán pronunciarse sobre los asuntos que se sometan a su consideración y sustentar sus opiniones.

Artículo 17.- Los miembros del Consejo de Administración designarán, a propuesta de su Presidente, al Secretario del mismo, así como al Prosecretario a propuesta del Director General.

Artículo 18.- En adición a lo establecido en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, compete al Consejo de Administración:

I. La conducción central y la dirección estratégica de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, para lo cual tendrá las siguientes funciones:

a) La programación, coordinación y evaluación estratégica institucional;

b) Emitir las directrices que normen las relaciones operativas entre Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, o entre estos mismos, en materias financiera, crediticia, fiscal, presupuestaria, contable, de seguridad y demás que resulten procedentes;

c) Velar que los intereses de los organismos subsidiarios y de sus filiales sean congruentes con los de Petróleos Mexicanos;

d) Dictar las reglas para la consolidación anual contable y financiera de los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos, y

e) Conducir a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios conforme a las mejores prácticas de la industria, corporativas y, en general, en todo momento, conforme al mandato que marca esta Ley;

II. Vigilar la gestión de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios;

III. Aprobar anualmente, de conformidad con la política energética nacional, el plan estratégico integral de negocios de Petróleos Mexicanos y de los organismos subsidiarios, mismo que deberá elaborarse con base en una proyección a cinco años;

IV. Aprobar, previa opinión del comité competente:

a) Las operaciones, cada una en lo individual, con personas relacionadas que pretenda celebrar Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios.

No requerirán aprobación del Consejo de Administración las operaciones que a continuación se señalan, siempre que se apeguen a las políticas y lineamientos que al efecto apruebe el Consejo:

1. Las operaciones que en razón de su cuantía carezcan de relevancia para Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios, y

2. Las operaciones que se realicen entre Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios o entre cualesquiera de éstos, siempre que sean del giro ordinario o habitual del negocio y se consideren hechas a precios de mercado, se realicen de acuerdo con lo establecido por las autoridades competentes, o estén soportadas en valuaciones realizadas por agentes externos especialistas.

b) El mecanismo de remuneración del Director General y de los funcionarios de los tres niveles jerárquicos inferiores al mismo;

c) Que el Director General se sujetó a las previsiones presupuestarias máximas acordadas para las negociaciones del contrato colectivo de trabajo;

d) Los tabuladores de sueldos, así como las políticas de recursos humanos de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios;

e) La propuesta de remoción del Director General, para someterla a consideración del Titular del Ejecutivo Federal;

f) Las políticas para el otorgamiento de mutuos, garantías, préstamos o cualquier tipo de créditos a favor de los organismos subsidiarios y empresas filiales; así como para la exención de dichas garantías;

g) Los lineamientos que establezcan la forma en que se harán las solicitudes de información a que se refiere el artículo 19 de esta Ley, así como su alcance;

h) Los lineamientos en materia de control, auditoría interna y seguridad de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios;

i) Las políticas contables de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, con base en la normativa aplicable;

j) Las disposiciones aplicables a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios para la contratación de obras y servicios relacionados con las mismas, adquisiciones, arrendamiento, prestación de servicios y enajenación de bienes, exclusivamente tratándose de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o., 4o. y 4o. A de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y

k) Los proyectos y programas de inversión, así como los contratos que superen los montos que se establezcan en las disposiciones que emita para tal efecto;

V. Aprobar los programas y proyectos de presupuestos de los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos, así como sus modificaciones, en los términos de la presente Ley;

VI. Aprobar los términos y condiciones para la contratación de obligaciones constitutivas de deuda pública de Petróleos Mexicanos, de acuerdo con el programa de financiamiento aprobado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los lineamientos que ésta apruebe;

VII. Dar seguimiento, por conducto de los comités que correspondan, a los principales riesgos a los que están expuestos Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, con base en la información presentada por los propios comités, el Director General, el Comisario o el auditor externo; así como a los sistemas de contabilidad, control, seguridad y auditoría internos, registro, archivo o información y su divulgación al público;

VIII. Aprobar, a solicitud del Director General, la propuesta de constitución de organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos para la realización de las actividades estratégicas, así como los demás actos que deriven del artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y los aplicables de su Reglamento, a efecto de someterlos a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal;

IX. Aprobar, a solicitud del Director General, la constitución y desincorporación de las empresas filiales bajo control de Petróleos Mexicanos o de sus organismos subsidiarios, consideradas entidades paraestatales, sin sujetarse para esos efectos al procedimiento previsto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento;

X. Autorizar, a solicitud del Director General, la participación de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios en la constitución y, en su caso, liquidación, fusión o escisión de sociedades mercantiles que no se ubiquen en los supuestos para ser consideradas entidades paraestatales;

XI. Aprobar el programa operativo y financiero anual de trabajo a que se refiere el artículo 25, fracción II, de esta Ley, el cual será dado a conocer por su Presidente, al

igual que la evaluación que realice el propio Consejo, con base en indicadores objetivos y cuantificables;

XII. Aprobar los criterios y lineamientos para el otorgamiento de donaciones de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios;

XIII. Aprobar el informe anual de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, y

XIV. Las demás que establezca el Estatuto Orgánico, así como otros ordenamientos jurídicos aplicables.

Artículo 19.- Los miembros del Consejo de Administración, en el ejercicio de sus funciones, podrán solicitar, a través del Director General, información sobre el organismo, sus subsidiarias y personas morales que controle o filiales, necesaria para la toma de decisiones.

Artículo 20.- La información presentada al Consejo de Administración por directivos y demás empleados, tanto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, como de las personas morales que controle, deberá estar suscrita por las personas responsables de su contenido y elaboración.

Sección III

De los comités

Artículo 21.- Para la correcta realización de sus funciones el Consejo de Administración contará con los comités que al efecto establezca, los cuales se integrarán con un mínimo de tres consejeros designados por el propio Consejo, a propuesta de su Presidente.

En todo caso, Petróleos Mexicanos contará con los comités de:

I. Transparencia y Auditoría;

II. Estrategia e Inversiones, y

III. Remuneraciones.

Artículo 22.- El Comité de Transparencia y Auditoría estará integrado por tres consejeros profesionales, dos de los cuales serán de tiempo parcial.

Dicho comité se encargará de:

I. Proponer al Consejo de Administración, siguiendo las mejores prácticas en la materia, los criterios para determinar la información que se considerará relevante sobre Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, así como las normas para su divulgación;

II. Verificar el cumplimiento de los criterios y normas a que se refiere la fracción anterior;

III. Vigilar que se rindan los informes a que se refieren los artículos 47 y 48 de esta Ley, así como la difusión de aquéllos que se deban presentar al Congreso de la Unión, a través de la página de Internet del organismo;

IV. Dar seguimiento y evaluar el desempeño financiero y operativo general y por funciones del organismo, así como presentar ante el Consejo de Administración los informes relacionados con lo anterior;

V. Verificar el cumplimiento de las metas, objetivos, planes y programas del organismo;

VI. Verificar y certificar la razonabilidad y suficiencia de la información contable y financiera;

VII. Proponer al Consejo de Administración, conforme a las bases y principios del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos de esta Ley, las disposiciones en materia de obras y servicios relacionados con las mismas, adquisiciones, arrendamiento, prestación de servicios y enajenación de bienes que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios requieran, exclusivamente para el desarrollo de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o., 4o. y 4o. A de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo;

VIII. Designar al auditor externo y fijar su remuneración, así como decidir sobre la contratación de otros auditores;

IX. Emitir opinión sobre la cuantificación de las reservas de hidrocarburos;

X. Emitir opinión sobre la suficiencia y razonabilidad del dictamen de auditoría de los estados financieros de Petróleos Mexicanos;

XI. Informar al Consejo de Administración del estado que guarda el sistema de control interno y proponer sus adecuaciones;

XII. Realizar, en cualquier momento, las investigaciones y auditorías internas que estime necesarias, salvo por lo que hace a la actuación del Consejo de Administración. Para lo anterior, se podrá auxiliar de auditores externos o del Órgano Interno de Control.

Cuando del ejercicio de la facultad anterior se advierta la comisión de presuntas irregularidades o delitos, se dará vista de inmediato al Órgano Interno de Control, y

XIII. Las demás que se establezcan en otros ordenamientos jurídicos aplicables.

Artículo 23.- El Comité de Estrategia e Inversiones estará presidido por un consejero profesional y tendrá, entre otras funciones, el análisis del plan estratégico y el portafolio de inversiones de dicho descentralizado y sus organismos subsidiarios. Asimismo, llevará el seguimiento de las inversiones y su evaluación, una vez que hayan sido realizadas.

Artículo 24.- El Comité de Remuneraciones será presidido por un consejero profesional y tendrá a su cargo, entre otras funciones, proponer al Consejo de Administración el mecanismo de remuneración del Director General y de los funcionarios de los tres niveles jerárquicos inferiores a éste, tomando en consideración el otorgamiento de incentivos con base su desempeño y resultados medibles, dentro de los límites establecidos en el tabulador correspondiente.

Sección IV

Del Director General de Petróleos Mexicanos

Artículo 25.- En adición a lo establecido en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el Director General de Petróleos Mexicanos tendrá las siguientes atribuciones:

I. Elaborar, con la participación de los organismos subsidiarios, la planeación y presupuestación estratégica de sus actividades y someterlas a la aprobación del Consejo de Administración;

II. Formular y presentar para autorización del Consejo de Administración el plan estratégico y el programa operativo y financiero anual de trabajo, en los que se comprometan metas de desempeño con base en las mejores prácticas de la industria petrolera;

III. Definir las bases de los sistemas de supervisión, coordinación, control y desempeño de los organismos subsidiarios para optimizar su operación y administrar los servicios comunes a los mismos;

IV. Convenir con el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana 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 sus organismos subsidiarios, en los términos de artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal del Trabajo;

V. Enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Secretaría de Energía, la información presupuestaria y financiera que corresponda a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, para su integración a la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

VI. Establecer los mecanismos y sistemas de control internos que permitan evaluar, vigilar y verificar que los actos y operaciones de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios se apeguen a la normativa aplicable, así como para dar seguimiento a los resultados y tomar las medidas que resulten necesarias;

VII. Ejercer, por sí o por conducto de quien se determine competente, las acciones procedentes en contra de quienes presuntamente hubieren ocasionado daño o perjuicio a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios;

VIII. Elaborar y presentar al Consejo de Administración el informe a que se refiere el artículo 47 de esta Ley;

IX. Dar aviso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la pretensión de contratar cada una de las obligaciones constitutivas de deuda pública, con la anticipación que se determine en los lineamientos que emita dicha dependencia;

X. Difundir la información relevante y eventos que deban ser públicos en los términos de las disposiciones aplicables;

XI. Instrumentar y administrar los sistemas de seguridad de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, en coordinación con las dependencias competentes de los tres órdenes de gobierno;

XII. Dar a conocer al público en general, en los términos que establezca el Consejo de Administración, los estados financieros a nivel de organismos subsidiarios y empresas filiales controladas por Petróleos Mexicanos, y

XIII. Las demás que se prevean en el Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos y otros ordenamientos jurídicos aplicables.

Artículo 26.- El Director General, para el ejercicio de sus atribuciones y actividades, se auxiliará de los servidores públicos que determine el Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos.

Sección V

De la vigilancia de Petróleos Mexicanos

Artículo 27.- La vigilancia de Petróleos Mexicanos estará encomendada a:

I. El Comité de Transparencia y Auditoría a que se refiere el artículo 22 de esta Ley;

II. Un Comisario, y

III. El Órgano Interno de Control.

Artículo 28.- El Comisario será designado por el Ejecutivo Federal y tendrá las siguientes funciones:

- I. Rendir al Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia coordinadora de sector, un informe anual respecto de la veracidad, suficiencia y razonabilidad de la información presentada y procesada por el Consejo de Administración;
- II. Solicitar la información necesaria para rendir el informe a que hace referencia la fracción anterior;
- III. Asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones del Consejo de Administración;
- IV. Representar los intereses de los tenedores de títulos a que se refiere el artículo 41 de esta Ley y, en consecuencia, tendrá a su cargo la compilación y difusión oportuna, de información veraz y suficiente, sobre el estado general que guarde el organismo, y
- V. Las demás que se establezcan en el Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos.

Artículo 29.- La Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control tendrán las funciones que los ordenamientos jurídicos les otorguen. No obstante, sus actividades de investigación y auditoría deberán referirse únicamente a la verificación del cumplimiento de la normativa aplicable, y no podrán abarcar la revisión del desempeño del organismo, ni de las metas, objetivos, programas y controles administrativos de sus unidades.

La Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control no podrán ejercer, en ningún caso, las facultades previstas en esta Ley para el Comité de Transparencia y Auditoría o el Comisario, salvo a solicitud expresa del citado Comité para que coadyuven con él, en el cumplimiento de las funciones que este último tiene encomendadas.

En todo caso el Órgano Interno de Control deberá coordinarse con el Comité de Transparencia y Auditoría para la ejecución de sus funciones y programas.

Capítulo III

De las responsabilidades

Artículo 30.- Los miembros del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, con excepción de los consejeros profesionales de tiempo parcial, estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en la Ley Federal de Responsabilidades

Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Todos los consejeros serán responsables por los daños y perjuicios que llegaren a causar a Petróleos Mexicanos, derivados de los actos, hechos u omisiones contrarios a lo establecido en esta Ley.

Artículo 31.- Los miembros del Consejo de Administración faltarán al deber de diligencia, por cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Abstenerse de asistir a las sesiones del Consejo de Administración sin causa justificada a juicio de éste, así como a los comités de los que formen parte, cuando su inasistencia provoque que no puedan sesionar dichos órganos;

II. No revelar al Consejo de Administración o, en su caso, a los comités de los que formen parte, información relevante que conozcan y que sea necesaria para la adecuada toma de decisiones en dichos órganos, salvo que se encuentren obligados legal o contractualmente a guardar confidencialidad o reserva de la misma, y

III. Incumplan los deberes que les impone esta Ley o las demás disposiciones aplicables.

Artículo 32.- Los miembros del Consejo de Administración incumplirán su deber de lealtad en cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Cuando, sin causa legítima, por virtud de sus funciones como consejeros, obtengan beneficios económicos para sí o los procuren en favor de terceros;

II. Voten en las sesiones del Consejo de Administración o tomen determinaciones relacionadas con el patrimonio de Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios o personas morales que controle, a pesar de la existencia de un conflicto de interés;

III. Aprovechen para sí o aprueben en favor de terceros, el uso o goce de los bienes de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, en contravención de las políticas aprobadas por el Consejo de Administración;

IV. Generen, difundan, publiquen o proporcionen información de Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios o personas morales que controle, a sabiendas de que es falsa o induce a error; o bien ordenen que se lleve a cabo alguna de dichas conductas;

V. Ordenen que se omita el registro de operaciones efectuadas por Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, o alteren u ordenen alterar los registros para ocultar la verdadera naturaleza de las operaciones celebradas, afectando cualquier concepto de los estados financieros; o bien ordenen o acepten que se inscriban datos falsos en la contabilidad correspondiente;

VI. Oculten u omitan revelar información relevante que, en términos de este ordenamiento y demás disposiciones aplicables, deba ser divulgada, entregada al Ejecutivo Federal o al Congreso de la Unión, salvo que en términos de las disposiciones aplicables se prevea su diferimiento;

VII. Destruyan o modifiquen, por sí o a través de terceros, total o parcialmente, los sistemas o registros contables o la documentación que dé origen a los asientos contables de Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios o de las personas morales que controle, con anterioridad al vencimiento de los plazos legales de conservación y con el propósito de ocultar su registro o evidencia;

VIII. Destruyan total o parcialmente, información, documentos o archivos, incluso electrónicos, ya sea con el propósito de impedir u obstruir los actos de supervisión; o bien de manipular u ocultar datos o información relevante de Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios o de las personas morales que controle, a quienes tengan interés jurídico en conocerlos;

IX. Presenten a las autoridades documentos o información falsa o alterada;

X. Alteren las cuentas activas o pasivas o las condiciones de los contratos, hagan u ordenen que se registren operaciones o gastos inexistentes, exageren los datos reales o realizar intencionalmente cualquier acto u operación ilícita o prohibida que genere un quebranto, daño o perjuicio en el patrimonio de Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios o el de las personas morales que controle, y

XI. Hagan uso indebido de información relativa a Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios o personas morales que controle o en las que tenga influencia significativa.

Artículo 33.- Los consejeros serán solidariamente responsables con los que les hayan precedido en el cargo, por las irregularidades en que éstos hubieren incurrido si, conociéndolas, no las comunicaren por escrito al Comité de Transparencia y Auditoría.

Los consejeros estarán obligados a informar al Comité de Transparencia y Auditoría y al Órgano Interno de Control las irregularidades de que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 34.- La responsabilidad consistente en indemnizar los daños y perjuicios ocasionados con motivo de los actos, hechos u omisiones a que hacen referencia los artículos 31 y 32 de esta Ley, será solidaria entre las personas que hayan adoptado la decisión.

La indemnización que corresponda deberá cubrir los daños y perjuicios causados a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios y, en todo caso, se procederá a la remoción del consejero involucrado.

La acción para exigir la responsabilidad a que se refiere este artículo prescribirá en cinco años contados a partir del día en que hubiere tenido lugar el acto, hecho u omisión que haya causado el daño y perjuicio, salvo cuando se trate de actos, hechos u omisiones con efectos continuos, en cuyo caso el plazo para la prescripción comenzará a contar cuando termine dicho acto, hecho u omisión.

Artículo 35.- La acción para hacer efectiva la responsabilidad a que se refieren los artículos anteriores corresponderá al Director General, conforme al Reglamento de la presente Ley, sin perjuicio de las demás acciones que resulten procedentes.

Artículo 36.- Los miembros del Consejo de Administración no incurrirán, individualmente o en su conjunto, en responsabilidad por los daños o perjuicios que llegaren a ocasionar a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, derivados de los actos u omisiones que ejecuten o las decisiones que adopten, cuando actuando de buena fe se actualice cualquiera de los supuestos siguientes:

I. Cumplan con los requisitos para la aprobación de los asuntos que compete conocer al Consejo de Administración o, en su caso, a los comités de los que formen parte;

II. Tomen decisiones o voten en las sesiones del Consejo de Administración o, en su caso, comités a que pertenezcan, con base en información proporcionada por directivos de Petróleos Mexicanos, el auditor externo o los expertos independientes, o

III. Hayan seleccionado la alternativa más adecuada, a su leal saber y entender, o los efectos patrimoniales negativos no hayan sido previsibles; en ambos casos, con base en la información disponible al momento de la decisión.

Artículo 37.- Petróleos Mexicanos contratará en favor de los miembros del Consejo de Administración y del Director General, los seguros, fianzas o cauciones que cubran el monto de las posibles indemnizaciones por los daños o perjuicios que llegaren a causar a dicho organismo y sus organismos subsidiarios.

Capítulo IV

Régimen especial de operación de Petróleos Mexicanos

Sección I

Apartado A. De la deuda

Artículo 38.- Petróleos Mexicanos se sujetará en el manejo de sus obligaciones constitutivas de deuda pública a lo siguiente:

I. Enviará sus propuestas de financiamiento a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su inclusión en el Programa Financiero elaborado conforme a la Ley General de Deuda Pública, con sujeción al techo global anual de financiamiento que apruebe el Congreso de la Unión;

II. Podrá realizar, sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales; contratar los financiamientos externos que se requieran o que se concierten en moneda extranjera, así como contratar obligaciones constitutivas de deuda;

III. Será responsable de que:

a) Las obligaciones que contrate no excedan su capacidad de pago;

b) Los recursos que obtenga sean destinados correctamente conforme a las disposiciones legales aplicables;

c) Se hagan los pagos oportunamente, y

d) Se supervise el desarrollo de su programa financiero particular;

IV. Registrará ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las operaciones de crédito.

Las obligaciones que sean constitutivas de deuda pública por ningún motivo y en ningún caso otorgarán o concederán a sus tenedores derechos sobre la propiedad, control o patrimonio de Petróleos Mexicanos, o bien sobre el dominio y la explotación de la industria petrolera estatal.

Las obligaciones constitutivas de deuda pública de Petróleos Mexicanos no constituyen obligaciones garantizadas por el Estado Mexicano.

Artículo 39.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aprobará, a propuesta de Petróleos Mexicanos, lineamientos respecto de las características de su endeudamiento, de acuerdo con la estrategia de financiamiento del Gobierno Federal.

Los lineamientos sólo podrán versar sobre los propósitos, objetivos, metas e indicadores respecto del programa financiero del sector público federal y de las finanzas públicas.

Artículo 40.- El Director General de Petróleos Mexicanos dará aviso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con al menos quince días hábiles de anticipación, sobre cada operación constitutiva de deuda pública que pretenda realizar.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá ordenar que no se realice la operación de que se trata, cuando considere que con dicha operación se podría perjudicar gravemente la estabilidad de los mercados financieros; incrementar el costo de financiamiento del resto del sector público, o bien reducir las fuentes de financiamiento del mismo.

En caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no manifieste su oposición dentro de los diez días hábiles contados a partir de dicho aviso, se entenderá que la operación respectiva se podrá llevar a cabo.

Apartado B. De los bonos ciudadanos

Artículo 41.- Los bonos ciudadanos a que se refiere el presente apartado tendrán como finalidad poner a disposición de los mexicanos, de manera directa, los beneficios de la riqueza petrolera nacional, permitiéndoles, a la vez, dar seguimiento al desempeño de Petróleos Mexicanos, por lo que constituyen un instrumento de vinculación y transparencia social para el organismo.

Los bonos ciudadanos serán títulos de crédito emitidos por el propio organismo que otorgarán a sus tenedores una contraprestación vinculada con el desempeño del mismo.

Las contraprestaciones que se consignent en los bonos ciudadanos por ningún motivo y en ningún caso otorgarán o concederán a sus tenedores derechos corporativos, ni sobre la propiedad, control o patrimonio de Petróleos Mexicanos, o bien sobre el dominio y la explotación de la industria petrolera estatal.

Sólo podrán ser titulares de los bonos ciudadanos las personas físicas y las administradoras de fondos para el retiro, los fondos de pensiones y las sociedades de inversión para personas físicas, así como otros intermediarios financieros exclusivamente para el propósito de que funjan como formadores de mercado. Las personas físicas y morales antes señaladas deberán ser de nacionalidad mexicana.

Entre otros aspectos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará a través de disposiciones de carácter general:

I. Las formas de adquisición por parte de las personas físicas y de los trabajadores mexicanos;

II. La adquisición por parte de las administradoras de fondos para el retiro, los fondos de pensiones y las sociedades de inversión para personas físicas, así como otros intermediarios financieros exclusivamente con el propósito de servir como formadores de mercados;

III. Las medidas necesarias para evitar la concentración en la tenencia de los títulos o su acaparamiento y que procuren el acceso al mayor número de mexicanos;

IV. Las características, montos, términos y condiciones del bono ciudadano y de las emisiones del mismo;

V. La mecánica de su operación en el mercado y el funcionamiento de un mercado secundario ágil y eficiente, y

VI. Los límites en la adquisición por parte de las instituciones financieras que funjan como formadores de mercado.

Cualquier operación hecha en contravención a lo dispuesto en este artículo o a las disposiciones que al efecto se emitan, será nula de pleno derecho, pasando los títulos negociados a la propiedad del Gobierno Federal, sin perjuicio de las responsabilidades aplicables.

Artículo 42.- Es derecho de los tenedores de bonos ciudadanos contar con la información oportuna sobre la veracidad, suficiencia y razonabilidad de la documentación presentada ante el Consejo de Administración o procesada por el mismo, así como de las políticas y resultados de Petróleos Mexicanos.

El Comisario será el encargado de velar por los intereses de los tenedores de estos bonos, para lo cual deberá, entre otras obligaciones, elaborar un reporte sobre dicha información, el cual deberá hacerse del conocimiento público, por cualquier medio disponible.

Sección II

Presupuesto

Artículo 43.- En el manejo de su presupuesto Petróleos Mexicanos se sujetará a las reglas siguientes:

I. Enviará anualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Secretaría de Energía, un escenario indicativo de sus metas de balance financiero para los siguientes cinco años;

II. Aprobará las adecuaciones a su presupuesto sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando cumpla con la meta anual de balance financiero y no incremente el presupuesto regularizable de servicios personales;

III. Con la aprobación del Consejo de Administración, podrá aumentar su gasto con base en sus excedentes de ingresos propios, sin requerir de la autorización a que se refiere el artículo 19, fracción III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, siempre y cuando cumpla con la meta anual de balance financiero y no incremente el presupuesto regularizable de servicios personales, y

IV. Autorizará sus calendarios de presupuesto y las modificaciones a los mismos, sin intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando cumpla con la meta anual de balance financiero.

Sección III

Adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas

Artículo 44.- Las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como las obras y servicios relacionados con las mismas que contraten Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, tratándose exclusivamente de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o., 4o. y 4o. A de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, se llevarán a cabo únicamente conforme a lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones que emita el Consejo de Administración.

Las disposiciones que emita el Consejo de Administración tomarán en cuenta las bases mínimas siguientes:

I. Las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como las obras y servicios relacionados con las mismas 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;

II. Todo lo relativo a las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como las obras y servicios relacionados con las mismas a que se refiere el presente

artículo, se decidirá por un comité creado para tal efecto en el que participe al menos un consejero profesional de tiempo completo;

III. Las bases para las licitaciones deberán contener, en lo que resulte aplicable, como mínimo:

a) La experiencia, capacidad técnica y financiera necesaria de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos;

b) La descripción general de la obra o del servicio y el lugar donde se llevarán a cabo los trabajos;

c) Las reglas conforme a las cuales el contratista o proveedor ganador pueda subcontratar las obras o servicios que requiera;

d) Información sobre la remuneración por los trabajos a desarrollarse;

IV. Las convocatorias deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación;

V. En todo el procedimiento de licitación y adjudicación deberá privilegiarse la transparencia y máxima publicidad, salvo los casos en que conforme a las disposiciones aplicables la información se clasifique como reservada o confidencial;

VI. Deberá optarse, en igualdad de condiciones, por el empleo de recursos humanos del país y por la utilización de bienes o servicios de procedencia nacional, y

VII. Cualquier controversia relacionada con la licitación, adjudicación o ejecución de los contratos deberá resolverse conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos y someterse a la jurisdicción de los tribunales competentes de México o a tribunales arbitrales nacionales o internacionales.

Artículo 45.- Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, bajo su responsabilidad y previo dictamen correspondiente, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, en los casos siguientes:

I. Los vinculados directamente con la prevención o remediación de derrames, emisión de gases tóxicos o peligrosos, vertimiento irregular de hidrocarburos o cualquier otro incidente que ponga en riesgo a los trabajadores, a la población, el medio ambiente o las instalaciones utilizadas por Petróleos Mexicanos;

II. Los servicios de evaluación de riesgos, coberturas y servicios financieros, siempre y cuando dichas operaciones se realicen en condiciones competitivas de mercado y privilegiando la confiabilidad y especialización en el ramo de que se trate;

III. Las servicios de fedatarios públicos, peritos y de representación en procesos judiciales o administrativos;

IV. En el caso de refaccionamiento o servicios relacionados con la instalación, mantenimiento o conservación de equipos industriales del fabricante original del equipo o maquinaria, a fin de mantener la garantía técnica del mismo;

V. Las contrataciones con el propósito de desarrollar innovaciones tecnológicas relacionadas con el objeto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios;

VI. Los servicios de consultoría, estudios, asesorías, investigaciones y capacitación, y

VII. Los demás previstos en las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Artículo 46.- Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar contratos en los que se pacte una remuneración fija o variable, determinada o determinable, con base en las obras y servicios especificados al momento de la contratación o que el desarrollo del proyecto exija con posterioridad. Petróleos Mexicanos podrá condicionar a que el proyecto genere ingresos para cubrir los costos correspondientes, y podrá pactar incentivos tendientes a maximizar la eficacia o éxito de la obra o servicio, los cuales serán pagaderos únicamente en efectivo.

Capítulo V

De los informes específicos de Petróleos Mexicanos

Artículo 47.- Petróleos Mexicanos, por conducto de su Director General, deberá presentar en marzo de cada año a la dependencia coordinadora de sector y por

conducto de ésta al Congreso de la Unión, un informe que contenga como mínimo lo siguiente:

I. Un reporte del Director General sobre la marcha de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, así como sobre las políticas seguidas por los administradores y, en su caso, sobre los principales proyectos existentes. Dicho reporte deberá realizarse por línea o rama de negocios, además de emplear indicadores o parámetros usuales a nivel internacional para la correcta y puntual medición de los resultados de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios;

II. La explicación y declaración de las principales políticas y criterios contables y de información seguidos en la preparación de la información financiera;

III. Los estados que muestren la situación financiera del organismo durante y a la fecha de cierre del ejercicio, sus cambios y resultados, así como la demás información que sea necesaria para completar o aclarar los datos suministrados con dichos estados, y

IV. Un reporte sobre el ejercicio de los recursos en términos de esta Ley, en el que se incluyan las desviaciones en montos, tiempo y alcance de ejecución de los contratos que se lleven a cabo.

Al informe a que se refiere este artículo deberá adjuntarse la opinión del Consejo de Administración sobre la ejecución del programa anual y estratégico del organismo, los reportes que elabore el Comisario y el dictamen del auditor externo.

El informe deberá suscribirse por el Director General y por los funcionarios que determine el estatuto orgánico; asimismo, dicho informe deberá presentarse al Consejo de Administración para su aprobación, previa opinión de los comités correspondientes.

El informe a que se refiere este artículo deberá difundirse en la página de Internet de Petróleos Mexicanos.

Artículo 48.- El Director General de Petróleos Mexicanos enviará informes trimestrales respecto de la operación y gestión de la entidad paraestatal a la dependencia coordinadora de sector y por conducto de ésta a las cámaras del Congreso de la Unión.

Los informes coincidirán con los trimestres del calendario y realizarán la correspondiente exposición por línea o rama de negocios, debiendo emplear los indicadores o parámetros usuales a nivel internacional para la medición de los resultados. Dichos informes serán públicos y se difundirán en la página de Internet de Petróleos Mexicanos.

El Director General de Petróleos Mexicanos remitirá un informe a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Secretaría de Energía, sobre el uso del endeudamiento, fundamentalmente respecto de la rentabilidad de los proyectos; sus condiciones financieras; el manejo de disponibilidades asociadas al endeudamiento; calendarios de ejecución y desembolsos y perfil de riesgos. Este informe se presentará de conformidad con los lineamientos que sobre el particular emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, el Comisario rendirá un informe anual sobre la situación operativa, programática y financiera de Petróleos Mexicanos, así como de las recomendaciones formuladas al Consejo de Administración, a las secretarías de Energía y de Hacienda y Crédito Público y a los tenedores de los bonos ciudadanos.

Capítulo VI

Disposición final

Artículo 49.- Los actos jurídicos que celebren Petróleos Mexicanos o cualquiera de sus organismos subsidiarios se considerarán del orden federal y las controversias nacionales en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia de los tribunales de la Federación, salvo acuerdo arbitral, quedando exceptuados de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aun en los casos de controversias judiciales.

Tratándose de actos jurídicos de carácter internacional, Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios podrán convenir la aplicación de derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto.

TRANSITORIOS

Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo por lo que se señala en los transitorios siguientes.

Segundo. Se abroga la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1992, con excepción de lo dispuesto en el transitorio siguiente.

Tercero. Los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos: Pemex-Exploración y Producción; Pemex-Refinación; Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica continuarán realizando sus actividades en cumplimiento de su objeto, garantizando los compromisos asumidos y los que asuman en los Estados Unidos Mexicanos y en el extranjero, hasta en tanto el Ejecutivo Federal emita los decretos de reorganización respectivos y determine lo conducente, con base en la propuesta que le presente el Consejo de Administración.

Mientras tanto continuarán vigentes los artículos 3o, 5o, 8o, 9o, 11, 12 y 15 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1992, únicamente por lo que se refiere a dichos descentralizados y a su operación, en lo que no se opongan a la presente Ley.

Cuarto. Los cuatro consejeros profesionales serán designados con efectos a partir del 1o de enero de 2009. Por única ocasión dichos consejeros terminarán su periodo en forma escalonada el 31 de diciembre de los años 2010, 2012, 2014 y 2016, respectivamente.

Quinto. El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos deberá quedar instalado a más tardar dentro de los quince días hábiles siguientes a la designación de los consejeros profesionales. En tanto ello sucede, el Consejo de Administración actual seguirá en funciones con base en lo establecido en la ley que se abroga.

Sexto. Dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Director General presentará para aprobación del Consejo de Administración el Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos.

Disposición transitoria en materia de facilidades para Petróleos Mexicanos

Séptimo. Desde la entrada en vigor de la presente Ley, Petróleos Mexicanos gozará de las facilidades siguientes, por lo que podrá:

I. Llevar a cabo las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, conforme a lo señalado en la presente Ley, en cuanto el Consejo de Administración emita las disposiciones a que se refiere el artículo 18, fracción IV, inciso j), de la Ley. Mientras tanto, continuará sujeto a las regulaciones vigentes en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, sin perjuicio de que aplique lo dispuesto en el artículo 46 de esta Ley.

Los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como de obras públicas y servicios relacionados con las mismas iniciados con anterioridad a la emisión de las disposiciones a que se refiere el artículo 18, fracción IV, inciso j), de la Ley, concluirán con la aplicación de las normas que se iniciaron;

II. Formular y remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus propuestas de financiamiento, conforme a la fracción I del artículo 38 y únicamente registrará ante dicha Secretaría las operaciones de crédito, y

III. Realizar, sin la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las adecuaciones presupuestarias que considere, salvo las que incrementen el techo global de gasto o el presupuesto regularizable de servicios personales o pensiones.

Asimismo, podrá emplear hasta el 10% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 5,000 millones de pesos, lo que resulte mayor, para incrementar su gasto de inversión, mantenimiento y operación, siempre que no se incremente el presupuesto regularizable de servicios personales o pensiones.

Lo previsto en esta fracción se realizará siempre y cuando Petróleos Mexicanos no afecte durante el año de que se trate, sus metas de balance primario y financiero.

Los trámites en las materias a que se refiere este artículo, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, se concluirán conforme a las disposiciones con que se iniciaron.

Disposición Transitoria en Materia de Deuda

Octavo. Petróleos Mexicanos podrá realizar, sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales; contratar los financiamientos externos que se requieran o que se concierten en moneda extranjera, así como contratar obligaciones constitutivas de deuda, una vez que:

I. Cumpla, a juicio del Ejecutivo Federal, las metas establecidas en el plan estratégico a que se refiere el artículo 18, fracción III, para los dos primeros años posteriores a la entrada en vigor de la presente Ley, salvo que existan causas que justifiquen los incumplimientos;

II. Emita su estatuto orgánico y estén en funcionamiento los comités de Transparencia y Auditoría, Estrategia e Inversiones y Remuneraciones, y

III. Garantice a sus trabajadores y a los de sus organismos subsidiarios, el pago de las pensiones a que lleguen a tener derecho a través de la adopción de medidas que aseguren la sostenibilidad, a juicio del Consejo de Administración, de su sistema de pensiones.

La determinación respecto del cumplimiento de las metas establecidas en el plan estratégico se realizará por conducto de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Energía, con base en un dictamen externo. Dicho plan se revisará anualmente de manera conjunta por dichas dependencias y Petróleos Mexicanos.

Disposiciones transitorias en materia de presupuesto

Noveno. Petróleos Mexicanos realizará el manejo de su presupuesto, de conformidad con las modalidades progresivas siguientes:

A. Podrá realizar, sin la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las adecuaciones presupuestarias que considere, salvo las que incrementen el techo global de gasto.

De igual forma, podrá emplear hasta el 25% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 12,500 millones de pesos, lo que resulte mayor, para incrementar su gasto de inversión, mantenimiento y operación.

Lo previsto en los párrafos anteriores se realizará siempre y cuando no afecte durante el año de que se trate, sus metas de balance primario y financiero o el presupuesto regularizable de servicios personales,

Lo dispuesto en este apartado será aplicable una vez que Petróleos Mexicanos:

a) Cumpla, a juicio del Ejecutivo Federal, las metas establecidas en el plan estratégico a que se refiere el artículo 18, fracción III, de la Ley para los dos primeros años posteriores a su entrada en vigor, salvo que existan causas que justifiquen los incumplimientos;

b) Emita su estatuto orgánico y estén en funcionamiento los comités de Transparencia y Auditoría, Estrategia e Inversiones y Remuneraciones;

c) Haya colocado bonos ciudadanos por al menos el 3% del total de deuda de corto y largo plazos reportado en sus últimos estados financieros consolidados, y

d) Garantice a sus trabajadores y a los de sus organismos subsidiarios, el pago de las pensiones a que lleguen a tener derecho a través de la adopción de medidas que aseguren la sostenibilidad, a juicio del Consejo de Administración, de su sistema de pensiones.

B. Una vez que se cumpla con lo indicado en los incisos del apartado anterior y siempre y cuando Petróleos Mexicanos no afecte, durante el año de que se trate, su meta de balance financiero podrá emplear hasta:

I. El 40% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 15,000 millones de pesos, lo que resulte mayor, para incrementar su gasto de inversión, mantenimiento y operación, siempre que no se incremente el presupuesto regularizable de servicios personales.

Lo anterior siempre que:

a) Cumpla, a juicio del Ejecutivo Federal, las metas establecidas en el plan estratégico a que se refiere el artículo 18, fracción III, de la Ley para los dos años posteriores a que se cumpla el supuesto previsto en el inciso a) del apartado anterior, salvo que existan causas que justifiquen los incumplimientos y

b) Coloque bonos ciudadanos por al menos el 5% del total de deuda de corto y largo plazos reportado en sus últimos estados financieros consolidados;

Al año siguiente de que se actualice el supuesto a que se refieren los incisos a) y b) anteriores, podrá emplear hasta el 50% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 15,000 millones de pesos, lo que resulte mayor, para incrementar su gasto de inversión, mantenimiento y operación, siempre que no se afecte el presupuesto regularizable de servicios personales.

II. El 60% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 15,000 millones de pesos, lo que resulte mayor, para incrementar su gasto de inversión, mantenimiento y operación, siempre que no se incremente el presupuesto regularizable de servicios personales, cumpla con lo indicado en los incisos de la fracción I anterior y que a juicio del Ejecutivo Federal, así como con las metas establecidas en el plan estratégico a que se refiere el artículo 18, fracción III, de la Ley para los dos años posteriores a que se cumpla el supuesto previsto en el inciso a) de la fracción I anterior, salvo que existan causas que justifiquen los incumplimientos.

Al año siguiente de que se actualice el supuesto a que se refiere el párrafo anterior, podrá emplear hasta el 70% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 15,000 millones de pesos, lo que resulte mayor, para incrementar su gasto de inversión, mantenimiento y operación, siempre que no se afecte el presupuesto regularizable de servicios personales, y

III. El 80% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 15,000 millones de pesos, lo que resulte mayor, para incrementar su gasto de inversión, mantenimiento y operación, siempre que no se incremente el presupuesto regularizable de servicios personales, cumpla con lo establecido en el primer párrafo de la fracción anterior y que a juicio del Ejecutivo Federal, así como con las metas establecidas en el plan estratégico a que se refiere el artículo 18, fracción III, de la Ley para los dos años

posteriores a que se cumpla el supuesto previsto en el primer párrafo de la fracción anterior, salvo que existan causas que justifiquen los incumplimientos.

Al año siguiente de que se actualice el supuesto a que se refiere el párrafo anterior, podrá emplear hasta el 90% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 15,000 millones de pesos, lo que resulte mayor, para incrementar su gasto de inversión, mantenimiento y operación, siempre que no se afecte el presupuesto regularizable de servicios personales.

La determinación respecto del cumplimiento de las metas establecidas en el plan estratégico se realizará por conducto de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Energía, con base en un dictamen externo. Dicho plan se revisará anualmente de manera conjunta por dichas dependencias y Petróleos Mexicanos.

Los estados financieros consolidados a que hace referencia este transitorio deberán ser elaborados y auditados conforme a las normas de información financiera en México, emitidas por el Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de Normas de Información Financiera.

Décimo. Una vez que Petróleos Mexicanos cumpla las metas establecidas en el plan estratégico a que se refiere el artículo 18, fracción III, de la Ley para los dos años posteriores a que se cumpla el supuesto previsto en el primer párrafo de la fracción III del artículo anterior, entrará en vigor el artículo 43 de la Ley.

Los trámites iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del precepto a que se refiere este artículo, se concluirán conforme a las disposiciones con que se iniciaron.

Décimo Primero. El otorgamiento de los incentivos a que se refiere el artículo 24 de la Ley podrá realizarse a partir de cuando se dé cumplimiento a lo indicado en el artículo octavo transitorio, en su apartado A, incisos a) al d).

LEY DE LA COMISIÓN DEL PETRÓLEO

CAPITULO I

Naturaleza y Atribuciones

Artículo 1.- Se crea la Comisión del Petróleo como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, con autonomía técnica y operativa, en los términos de esta Ley.

Artículo 2.- La Comisión tendrá por objeto la utilización de la tecnología más adecuada para optimizar las operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos, coadyuvando en el diseño del marco normativo del sector y supervisando, en el ámbito técnico, dichas actividades.

Artículo 3.- Corresponde a la Comisión:

I. Apoyar técnicamente a la Secretaría de Energía en la determinación de la plataforma de producción petrolera y en el ritmo de reposición de reservas de hidrocarburos;

II. Presentar dictamen a la Secretaría de Energía de la cuantificación de las reservas de hidrocarburos;

III. En el ámbito de su competencia, proponer a la Secretaría de Energía las disposiciones de carácter técnico que se requieran para el mejor aprovechamiento de los recursos petroleros de la Nación y verificar su cumplimiento;

IV. Proponer a la Secretaría de Energía la emisión de lineamientos referentes a los parámetros técnicos de los proyectos de inversión en exploración y explotación. Los lineamientos considerarán, entre otros aspectos, los siguientes:

- a) El éxito exploratorio e incorporación de reservas de hidrocarburos;
- b) Las tecnologías a utilizar en cada etapa del proyecto;
- c) El ritmo de explotación de los campos;
- d) El factor de recuperación de hidrocarburos, y
- e) La evaluación técnica del proyecto;

V. Otorgar y revocar los permisos para la ejecución, funcionamiento y desmantelamiento de obras y trabajos relacionados con la exploración y explotación de hidrocarburos, dentro de los proyectos de inversión previamente autorizados por la Secretaría de Energía conforme a los lineamientos que emita para tal efecto;

VI. Apoyar técnicamente a la Secretaría de Energía, para el cumplimiento de sus atribuciones, cuando ésta lo solicite;

VII. Elaborar y proponer, a solicitud de la Secretaría de Energía, el dictamen técnico sobre los pozos susceptibles de ser utilizados para el almacenamiento de hidrocarburos;

VIII. Apoyar a la Secretaría de Energía en la identificación de patrones técnicos de referencia en la industria petrolera, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales;

IX. Recabar y analizar la información de producción y reservas de petróleo y gas;

X. Realizar, por si o a través de terceros, visitas de inspección a las instalaciones petroleras;

XI. Requerir a Petróleos Mexicanos la información necesaria para el desarrollo de sus funciones;

XII. Sancionar en el ámbito de su competencia, las violaciones a la normativa, y

XIII. Las demás que le atribuyan las leyes y otras disposiciones jurídicas.

CAPÍTULO II

Organización y Funcionamiento

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.

Artículo 5.- Los comisionados serán designados por el Ejecutivo Federal, a propuesta del titular de la Secretaría de Energía, y deberán cumplir con los requisitos siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

II. Haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales o académicas, relacionadas con la exploración y explotación de hidrocarburos;

III. No desempeñar cargos de elección popular, aún contando con licencia, o de dirigencia partidista;

IV. No ser consejero, funcionario, comisario o apoderado de Petróleos Mexicanos;

V. No ser accionista, consejero, directivo, comisario o apoderado de empresas asociadas o comercialmente relacionadas con Petróleos Mexicanos;

VI. No tener litigio pendiente con la Comisión o con Petróleos Mexicanos, y,

VII. No estar inhabilitado para ser servidor público.

Artículo 6.- Los comisionados serán designados para períodos escalonados de cinco años, con posibilidad de ser designados, nuevamente, por única ocasión por un período igual. Los comisionados que cubran las vacantes que se produzcan antes de la terminación del período respectivo, durarán sólo el tiempo que le faltare al sustituido. Durante cada período sólo podrán ser removidos por:

I. Causa que así lo amerite de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y

II. Incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones aplicables.

Los comisionados deberán abstenerse de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión, con excepción de actividades académicas que no interfieran con el desempeño de sus funciones.

Artículo 7.- El Presidente de la Comisión tendrá las facultades siguientes:

I. Coordinar los trabajos de la Comisión;

II. Instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas internas;

III. Representar a la Comisión y celebrar todo tipo de actos para la consecución de su objeto;

IV. Presentar a consideración y, en su caso, aprobación de la Comisión, el reglamento interior de ésta;

V. Proponer a la Comisión el nombramiento del Secretario Ejecutivo;

VI. Formular anualmente el anteproyecto de presupuesto de la Comisión, el cual será enviado a la Secretaría de Energía, para su integración;

VII. Publicar un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la Comisión, y

VIII. Las demás que le confieran las leyes y reglamentos.

CAPITULO III

Disposiciones Generales

Artículo 8.- El otorgamiento de permisos para la ejecución, funcionamiento y desmantelamiento de obras y trabajos relacionados con la exploración y explotación de hidrocarburos implicará la declaratoria de utilidad pública en predios de propiedad pública, social y privada, de conformidad con los planos registrados ante la Comisión.

La Comisión promoverá los actos jurídicos que se requieran para ello.

Artículo 9.- En la vía administrativa, contra los actos de la Comisión se podrá interponer el recurso de revisión, conforme a las disposiciones del Título Sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- La Comisión deberá estar conformada y en funcionamiento el 1 de enero de 2009.

TERCERO.- El primer período de los comisionados será de cinco, cuatro, tres, dos y un año, debiendo el Ejecutivo Federal señalar cuál corresponde a cada uno.

CUARTO.- La Cámara de Diputados, a propuesta del Ejecutivo Federal, asignará a la Secretaría de Energía los recursos presupuestarios necesarios para la debida consecución del objeto de la Comisión del Petróleo y, en su caso, se establecerán los derechos correspondientes para su financiamiento en la ley respectiva.

ANEXO II. Algunas Ideas Externadas por los Tres Principales Partidos Representados en el Congreso a la Iniciativa del Ejecutivo Federal

1. LEY ORGANICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS

Propuestas Gubernamentales	PRD	PRI
<p>Autonomía gradual de gestión y financiera en deuda, presupuesto, adquisiciones, obras arrendamientos y servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de comités de transparencia y auditoría, de estrategia e inversiones y de remuneraciones • Flexibilidad para contratación de deuda • Flexibilidad en contratación de servicios, arrendamientos, obra y adquisiciones • Administración y erogación autónoma de recursos conforme a necesidades y disposición de excedentes • Garantizar mejores condiciones en precio, calidad, financiamiento y oportunidad 	<p>Eliminar corrupción, fomentar la investigación y el desarrollo de PEMEX, ejes de la propuesta alterna de reforma petrolera</p> <p>Propone canalizar los excedentes petroleros al desarrollo de PEMEX y con ello se podrían invertir 40 mil millones de pesos a la exploración, 20 mil millones a la producción de crudo, 50 mil millones de pesos en refinación, 10 mil millones en petroquímica, 20 mil millones en mantenimiento e inversión de ductos y almacenamiento y 10 mil millones en investigación y</p>	<p>Promover la creación de una unidad de inversiones que administre y fondee reservas de la entidad: laboral, técnicas, de capitalización y fondo de inversión</p> <p>Profesionalización de integrantes de unidad de inversiones, conforme a profesiogramas avalados por el Congreso</p> <p>Asunción de pasivo laboral como deuda pública (en transitorios)</p> <p>Establecimiento de presupuestos multianuales.</p> <p>ANÁLISIS:</p> <p>No contempla una unidad de inversiones</p> <p>Soluciones a pensiones en curso, no así al pasivo laboral</p> <p>SHCP seguiría imponiendo techos de endeudamiento</p>

Propuestas Gubernamentales	PRD	PRI
<ul style="list-style-type: none"> Aprobación propia de adecuaciones presupuestales sin autorización de SHCP 	desarrollo de hidrocarburos.	
Fortalecimiento de gobierno corporativo <ul style="list-style-type: none"> Órgano de administración tripartita (gobierno, sindicato y consejeros profesionales) Facultad de determinar estructura corporativa, número de subsidiarias y estructura de éstas 	Los cambios que demanda México en materia petrolera se podrán lograr con voluntad política y no con la privatización que plantea el Ejecutivo, afirmó Claudia Scheinbaum Pardo al presentar la propuesta alternativa de reforma a PEMEX y que consiste en cinco puntos, entre ellos, crear un comité anticorrupción, fomentar la investigación y convertir a la petrolera en el motor de desarrollo económico nacional.	Integración tripartita al Consejo Ratificación de los consejeros profesionales, los ciudadanos y del Director General por el Congreso a propuesta del Presidente Utilización de profesiogramas y perfiles para consejeros ciudadanos, profesionales y Director; Clarificar transexenalidad de consejeros; Aprobación del Congreso sobre creación de subsidiarias Fortalecimiento del Instituto Mexicano del Petróleo y su papel en el sector ANALISIS: Nombramiento del director, de los consejeros y del Comisario, por parte del Presidente No prevé una

Propuestas Gubernamentales	PRD	PRI
		representación ciudadana en el Consejo Rendición de cuentas solo al Presidente
<p>Transparencia y rendición de cuentas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de la figura de comisario • Informes anuales al Congreso a través de SENER, por línea o rama de negocio conforme a indicadores internacionales y trimestrales sobre endeudamiento y rentabilidad 	<p>Buscan que el Estado absorba la deuda de la petrolera para liberarla de la pesada carga fiscal, así como desaparecer sus filiales y subsidiarias para integrar en una sola entidad a la paraestatal.</p>	<p>En vez de comisario (o como complemento), la creación de una contraloría, con titular ratificado por el Congreso, a propuesta del Ejecutivo.</p> <p>ANALISIS: Solo en forma secundaria se contempla al Congreso; El comité de transparencia estaría encabezado por uno de los consejeros nombrados por el Presidente</p>
<p>Nuevas facultades al Consejo de administración en programación y evaluación estratégica institucional, deuda, presupuesto, adquisiciones y servicios</p>		<p>Delimitación de PEMEX a funciones operativa propias del negocio; y su relación con entes reguladores.</p> <p>ANALISIS: No clarifica delimita relación con SENER, CRE y Comisión del petróleo.</p>
<p>Emisión de bonos ciudadanos para socialización de beneficios asociados al despeño de PEMEX</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diversificación de fuentes de 		<p>Definir normas para evitar acaparamiento de bonos.</p> <p>ANALISIS: Socializar beneficios de riqueza petrolera vinculado</p>

Propuestas Gubernamentales	PRD	PRI
financiamiento <ul style="list-style-type: none"> • Colocación de hasta un 5% de deuda en bonos 		al desempeño e instrumento de vinculación y transparencia para el organismo

2. REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (SENER)

Propuestas Gubernamentales	PRD	PRI
<ul style="list-style-type: none"> • La SENER elaborará planes estratégicos de mediano y largo plazo. • Será su responsabilidad la definición de una plataforma de producción sostenible en el largo plazo. • Normar y supervisar que la explotación • Regular y supervisar el uso de las mejores prácticas en materia de seguridad industrial. • Propicie el desarrollo de la industria nacional, así como el de la tecnología, por parte de empresas nacionales. 		Al momento de la definición de la plataforma sostenible en el largo plazo deberá haber una participación mucho más activa de la Comisión del Petróleo, estableciendo la necesidad de que éste otorgue su refrendo a dicha definición. ANÁLISIS: Una explotación planificada y racional de los recursos petroleros, que incorpore el uso de tecnologías de vanguardia en la materia así como técnicas de evaluación y ejecución de proyectos maximizará a éstos a favor de la Nación, por lo que se considera prudente dicha propuesta pues al contar con criterios de extracción y explotación del petróleo la

Propuestas Gubernamentales	PRD	PRI
		<p>participación de México en el mercado internacional de crudo se amplificará así como la consecución de procesos más adecuados para la obtención del mismo.</p> <p>De la misma manera el monitoreo, regulación dinámica, y supervisión de los proyectos en cuestión y de prácticas de seguridad industrial otorgarán mayor certeza en el desempeño de las atribuciones de Petróleos Mexicanos enfocándose a una explotación racional y de vanguardia a la par de las tendencias internacionales.</p>

3. INICIATIVA DE REFORMAS A LA LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA

Propuestas Gubernamentales	PRD	PRI
<p>La Comisión tendría las atribuciones de: expedir las metodologías para determinar los precios de venta de primera mano de los</p>		<p>Por la importancia estratégica que conlleva la Comisión en la materia, y para asegurar su imparcialidad y mejor</p>

Propuestas Gubernamentales	PRD	PRI
<p>productos refinados y derivados del petróleo y de los petroquímicos básicos; los términos y condiciones para dicha venta de primera mano; los modelos de convenios y contratos de adhesión para estas actividades; expedir 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.</p>		<p>desempeño se propone la autonomía funcional de la CRE con un nombramiento del Ejecutivo Federal de su titular pasando por la ratificación de Senado, en el mismo sentido surge la necesidad de acotar un profesiograma para dicho cargo así como asegurar la transexenalidad del mismo.</p> <p>ANALISIS:</p> <p>El Estado ejercerá de manera exclusiva el control en la determinación del precio de las ventas de primera mano en las actividades que se mencionan, salvo que existan condiciones de competencia efectiva.</p>

**4. INICIATIVA DE REFORMAS A LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27
CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO**

Propuestas Gubernamentales	PRD	PRI
<ul style="list-style-type: none"> • Precisar las modalidades de contratación de personas físicas o morales para la realización de obras y servicios que las actividades. • Los contratos que llegaren a celebrarse no podrán, en modo alguno, transmitir la propiedad del hidrocarburo existiendo la obligación de entregar todos los productos y residuos aprovechables. • Participación de los sectores social y privado en las actividades de transporte, almacenamiento y distribución, mediante un régimen de 	<p>En torno a la corrupción, propuso la creación de un comité anticorrupción que vigile los contratos que otorgue PEMEX y obstruya los conflictos de intereses y el tráfico de influencias, como los detectados en la administración pasada y en la actual.</p>	<p>Las medidas sugeridas se consideran adecuadas pero se estima necesario que al momento de celebrar los contratos u otorgar los permisos a terceros se establezcan criterios de eficiencia; que no sea solo el precio más accesible, sino hacer relaciones costo beneficio en distintos plazos para así optar por la opción más rentable.</p> <p>Asimismo al momento de la contratación para la realización de actividades de exploración y explotación deberá estipularse que el pago de estos servicios obedecerá a la rentabilidad de los mismos. Así, si la extracción o transformación es nula, nulo será el pago.</p> <p>ANALISIS:</p> <p>En la celebración de cualquier contrato y en el</p>

Propuestas Gubernamentales	PRD	PRI
<p>permisos administrativos.</p>		<p>otorgamiento permisos administrativos, PEMEX mantendrá en todo momento el control sobre las actividades de exploración y desarrollo de los recursos petroleros, y que las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, en ningún caso concederán la propiedad sobre los hidrocarburos.</p> <p>Asimismo los permisionarios estarán sometidos a un estricto régimen de vigilancia en el desempeño de sus actividades sujetas a fuertes sanciones en caso de incumplimiento de sus obligaciones.</p>

5. LEY DE LA COMISIÓN DEL PETRÓLEO

Propuestas Gubernamentales	PRD	PRI
<p>Naturaleza y Atribuciones.</p> <p>Órgano desconcentrado de la SENER, con autonomía técnica y operativa.</p>		<p>La vinculación de la Comisión del Petróleo con SENER Y CRE ha de revisarse, pues para lograr</p>

Propuestas Gubernamentales	PRD	PRI
<p>Dictamina, evalúa y verifica las operaciones, la cuantificación de sus reservas y el cumplimiento de las disposiciones técnicas.</p> <p>Otorgamiento o revocación de los permisos para ejecución, funcionamiento o desmantelamiento de obras y proyectos.</p> <p>Proporcionará a la SENER los elementos técnicos en materia de exploración y explotación, así como de identificación de patrones de la industria</p> <p>Tendrá la facultad de realizar inspecciones y sancionar dentro de su competencia las violaciones a la normatividad.</p>		<p>un desarrollo importante en la materia esta vinculación debe ser orgánica no consultiva pues se trata de un cuerpo colegiado especializado en el petróleo, por lo que su opinión debe ser pilar al momento de la toma de decisiones.</p> <p>Asimismo debe otorgársele autonomía funcional para garantizar su independencia, imparcialidad y eficacia.</p> <p>ANALISIS:</p> <p>Esta iniciativa propone la creación de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, con autonomía técnica y operativa, que apoyará a esta dependencia en sus tareas de planeación estratégica del sector, en materia de regulación, supervisión e inspección de las actividades de exploración y producción, a fin de garantizar la utilización de la tecnología más adecuada para optimizar dichas actividades, lograr una adecuada</p>

Propuestas Gubernamentales	PRD	PRI
		<p>ejecución de los proyectos de inversión en servicios y obras que realiza Petróleos Mexicanos.</p>
<p>Organización y Funcionamiento.</p> <p>Cinco comisionados, incluyendo a su Presidente, quienes deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos.</p> <p>Los comisionados ejercerán su encargo por un período de cinco años de manera escalonada y prorrogables por única ocasión</p>		<p>Los comisionados deberán responder a un profesiograma adecuado para el despacho del encargo; podrían ser propuestos por el IMP e instituciones de Educación Superior; y designados por la Cámara de Diputados.</p> <p>En el mismo sentido deberá ampliarse su número a por lo menos once comisionados, incluyendo al presidente, los cuales podrán conformar los comités especializados que se requieran.</p> <p>ANALISIS:</p> <p>Las tendencias internacionales indican la insuficiencia de cinco miembros de la Comisión. Al ser un tema que involucra tantos factores económicos, sociales, ambientales, científicos, técnicos, etc.</p>

Propuestas Gubernamentales	PRD	PRI
		<p>resulta necesaria la participación de más comisionados en la conformación de este cuerpo.</p>

Bibliografía

- Bidart Campos, Germán, El derecho constitucional del poder, T. I, Buenos Aires, Ediar, 1967.
- Campos, Mario; Mendoza, Luis; Romero, Sergio; Situación y Perspectivas de la Situación de los Hidrocarburos en México. México D.F., IILSEN, 2007.
- Cheli, Enzo Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale, Archivio Giuridico Filippo Srafini, Luglio di 1965.
- Diccionario de la Lengua Española, España, Real Academia Española, 2001.
- Estrada, Javier, El Modelo Perolero Noruego y sus Beneficios, Director de Analítica Energética, en Energía a Debate, noviembre de 2006.
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, D.F., Porrúa, 2005.
- Giannini, Massimo, Severo, Autonomia. Teoría generale e diritto pubblico, Enciclopedia del Diritto, V. IV, Milano, Giuffre, 1959.
- Giddens, Anthony, La Tercera Vía, Ed. Taurus, España, 1999.
- Grupo Financiero Interacciones, ¿México, importador de petróleo crudo?, octubre de 2007.
- Hoyos, Carlota, Las Nuevas Siete Hermanas, Estados Unidos, Financial Times, 11 de marzo de 2007.
- IMSS, Informe sobre los Riesgos que deberá enfrentar el Instituto Mexicano del Seguro Social de fecha 28 de junio de 2005. México D.F., IMSS, 2005.
- Informe de la Delegación de la Comisión de Energía del Senado de la Republica, en su Viaje a Brasil. México, D.F., Marzo de 2007.
- Jellinek, Giorgio, Sistema dei diritti pubblici subbietivi, traducción y notas de Gaetano Vitaglano, prefacio de Vittorio Emanuele Orlando, Milano, Societa editrice libraria, 1912.

- Kahn, Alfred, *La privatización y el Estado benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Lajous, Adrián, *Política Petrolera Exterior*, México D.F. La Jornada, 18 de marzo de 2006.
- Mendoza Cruz, Luis, *Autonomía de Gestión Administrativa: El Proceso de Cambio en la Moderna Administración Pública*, México D.F., INAP, 2002.
- Mortati, Costantino, *Istituzioni di diritto pubblico*, T. I, 10ª. Ed., Padova, CEDAM, 1991.
- Ortuño Arzate Salvador, *¿Se está Acabando el Petróleo?* México D.F. IMP, 2003.
- Patterson Lorena, *La Experiencia Canadiense en el Sector Petrolero*, Seminario sobre Mejores Prácticas Internacionales de Energía, México D. F. En Red Mexicana de Energía, 5 de marzo del 2006.
- Reinhold, Zippelius, *Teoría general del Estado*, Trad. Héctor Fix Fierro, México, Porrúa, 1989.
- Rodríguez-Patrón, Patricia, *La potestad reglamentaria del Tribunal Constitucional*, Madrid, Iustel, 2005.
- Romano, Santi, *Autonomia*, Fragmentos de un diccionario jurídico, trad. de Santiago Sentís Melendo y marino Ayerra Redín, Buenos Aires, EJE, 1964.
- Romano, Santi, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Scritti minori, T. I, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1950.
- Sandulli, Aldo M., *Sulla <posizione> della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, Scritti giuridici, T. I, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1990.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, México D.F., Porrúa. 1997.
- Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.



**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**

“BELISARIO DOMÍNGUEZ”

**DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:
Gobierno y Administración Pública**



**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
LEGISLATIVAS
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
“BELISARIO DOMÍNGUEZ”**

**SEN. SANTIAGO CREEL MIRANDA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO**

**SEN. MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA
PRESIDENTE DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA DEL SENADO**

**SEN. HUMBERTO AGUILAR CORONADO
PRESIDENTE DEL IILSEN**

**DR. LUIS MENDOZA CRUZ
COORDINADOR DEL REPORTE Y
DIRECTOR GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**INVESTIGADOR
DR. LUIS MENDOZA CRUZ**

JUNIO-2008