

Cámara de Diputados LXI Legislatura

# Gaceta Parlamentaria

## **Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3250-VII, jueves 28 de abril de 2011**

### **QUE REFORMA EL ARTÍCULO 14 BIS DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO, A CARGO DEL DIPUTADO ARTURO ZAMORA JIMÉNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**



Arturo Zamora Jiménez, diputado a la LXI Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se adiciona el artículo 14 bis de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, con base en la siguiente:

#### **Exposición de Motivos**

La industria petrolera en nuestro país en los últimos 75 años ha tenido la importancia estratégica que implica no solamente el suministro de

combustibles que hacen posible el funcionamiento de la industria y la movilización de personas, bienes y servicios por los diferentes medios de transporte, sino la trascendencia que los ingresos provenientes de la renta petrolera significan para el sostenimiento del gasto público nacional.

Nuestra carta magna en su Artículo 27 párrafo cuarto reconoce la propiedad originaria de la nación sobre tierras y aguas nacionales, así como de los minerales del subsuelo, entre los que se encuentran **el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.**

Por su parte, el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional refuerza la exclusividad sobre el dominio y explotación directa de la nación en materia de hidrocarburos, al establecer expresamente la prohibición de otorgar concesiones o contratos en la materia. Actualmente dispone:



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

Por otra parte, la reforma constitucional de 1983 estableció el concepto de áreas estratégicas a cargo del estado, reformándose los artículos 25 y 28 constitucionales para señalar:

Artículo 25. ....

....

....

....

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

....

....

....

....

Artículo 28. ....

....

....

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: .... petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica....

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

Esta reforma dio pie a delimitar de manera específica aquellas áreas en las que el estado tiene permitido contratar con particulares tratándose de la industria petrolera. La exclusividad del estado en materia de hidrocarburos hace referencia únicamente a la propiedad sobre éstos y su explotación directa. Así lo reproduce el artículo 2 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo:

Artículo 2o. De conformidad con lo dispuesto en los párrafos cuarto del artículo 25 y 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 la industria petrolera en los términos del artículo siguiente.

A fin de llevar a cabo sus funciones, Petróleos Mexicanos tiene la posibilidad de realizar las contrataciones y actos jurídicos que resulten necesarios a fin de cumplir con sus atribuciones, siempre que no vulnere las limitaciones que al efecto le imponen la Constitución y la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

De este modo, Pemex recibe insumos y servicios de distintas empresas por una parte, mientras que por la otra se apoya en una red de particulares para la comercialización de hidrocarburos refinados, que tradicionalmente ha operado bajo el esquema de franquicias y contratos de suministro, aún cuando recientemente la paraestatal ha pretendido inconstitucionalmente modificar el esquema de comercialización, violentando los derechos de particulares que detentan la titularidad de dichos contratos.

El artículo 14 bis de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo señala:

Artículo 14 Bis. La gasolina y los demás combustibles líquidos producto de la refinación del petróleo que se vendan directamente al público, a través de las estaciones de servicio, deberán distribuirse y expendirse o suministrarse sin alteración, de conformidad con lo que establece esta Ley y demás disposiciones aplicables.

El expendio de gasolinas y otros combustibles líquidos producto de la refinación del petróleo que se realice a través de estaciones de servicio con venta directa al público o de autoconsumo operarán en el marco del contrato de franquicia u otros esquemas de comercialización que al efecto suscriban los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos con personas físicas o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, de conformidad con la presente Ley y lo dispuesto por la Ley de Inversión Extranjera.

....

....

....

Cabe señalar que este artículo fue adicionado recientemente en el año 2008 como parte de las reformas con que el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos fortaleció a Petróleos Mexicanos, otorgando mayor certeza al régimen de contrataciones de la paraestatal.

No obstante, consideramos que fue omisa por lo que se refiere al establecimiento de los requisitos y elementos mínimos que los contratos de franquicia u otros esquemas de comercialización deben contener, a fin de que Pemex garantice el adecuado suministro de combustibles a los particulares, a

la vez que garantice la viabilidad económica de las estaciones de servicio que son operadas por los particulares, y que representan una importante inversión, a la vez que genera numerosos empleos directos e indirectos.

La materia mercantil se caracteriza por tener una flexibilidad que permita adecuarse a la dinámica de las relaciones comerciales. No obstante, deben cumplirse con los requisitos y elementos mínimos de los contratos de que se trate.

Por lo que se refiere al contrato de franquicia, desde el punto de vista económico es un sistema de comercialización y distribución donde a un pequeño empresario (el franquiciatario) se le concede – a cambio de una



contraprestación – el derecho a comercializar bienes y servicios de otro (el franquiciante) de acuerdo a ciertas condiciones y prácticas establecidas del franquiciante y con su asistencia. Éste se encuentra regulado en la Ley de la Propiedad Industrial, que señala en su artículo 142:

**Artículo 142.** Existirá

franquicia, cuando con la licencia de uso de una marca, otorgada por escrito, se transmitan conocimientos técnicos o se proporcione asistencia técnica, para que la persona a quien se le concede pueda producir o vender bienes o prestar servicios de manera uniforme y con los métodos operativos, comerciales y administrativos establecidos por el titular de la marca, tendientes a mantener la calidad, prestigio e imagen de los productos o servicios a los que ésta distingue.

....

....

....



Por otra parte, el artículo 142 Bis señala los requisitos que debe contener el contrato de franquicia, y estipula en su fracción I:

**Artículo 142 Bis.** El contrato de franquicia deberá constar por escrito y deberá contener, cuando menos, los siguientes requisitos:

I. La zona geográfica en la que el franquiciatario ejercerá las actividades objeto del contrato;

II. a XII.

Como se advierte claramente, la franquicia otorga cierta exclusividad referida a un territorio o a uno o varios establecimientos geográficamente identificados. El Reglamento de la Ley de la Propiedad Industrial incluso señala que debe informarse sobre: “la zona territorial de operación de la negociación que explote la franquicia” (artículo 65, fracción VII).

En el contrato de franquicia el espacio geográfico puede delimitarse mediante un territorio en donde el franquiciatario podrá explotar la franquicia por medio de diversos establecimientos *master franchise* (área de desarrollo de franquicia, con posibles subfranquicias); o para un establecimiento o negociación mercantil concreto y determinado, en la que el licenciante autoriza la localización.

Desde 1992 se implementó el esquema de comercialización y distribución de combustibles con base en los contratos de franquicia y suministro, para promover el desarrollo de la red en beneficio de los usuarios. En su página de internet Pemex señala que:

“Pemex Refinación tiene el interés de promover el desarrollo de la Red de Estaciones de Servicio en todas las poblaciones y ciudades del país, aplicando lo establecido en el sistema de la Franquicia Pemex; lo que ha generado resultados positivos ya que en 1991, antes de que se iniciara el programa de la Franquicia, operaban 3,164 Estaciones de Servicio y gran parte de ellas tenían una antigüedad superior a los 10 años. En respuesta a ello se instrumentó el Programa de Modernización de Estaciones de Servicio, punto de partida del Sistema de la Franquicia Pemex.

Por otro lado, se revisaron los procedimientos administrativos para incorporar nuevas Estaciones de Servicio al detectarse un rezago en el crecimiento de la red comercial, respecto a la dinámica socioeconómica del país. Esto condujo al acuerdo con la Comisión Federal de Competencia que se firmó en julio de 1994 y que dio lugar al Programa Simplificado para la Instalación de Nuevas Estaciones de Servicio. Con ello se impulsa el interés por la Franquicia Pemex y se incrementa de manera constante la Red de Estaciones de Servicio que hoy significa contar con una Red de más de 8,200 Estaciones de Servicio distribuidas a lo largo del país”.

No obstante lo anterior, Petróleos Mexicanos ha otorgado nuevas franquicias de manera desordenada. La falta de disposición legal que señale requisitos y condiciones mínimas para el otorgamiento de franquicias de Pemex, ha motivado que exista opacidad en los criterios mecanismos para su otorgamiento.



De manera reiterada se han ido otorgando nuevas a franquicias en zonas donde ya existen estaciones de servicio, lo que implica diversas afectaciones:

- Se presenta una competencia desleal entre franquiciatarios, al concentrar la oferta de bienes y servicios de la misma naturaleza, lo que afecta el otorgamiento de un servicio adecuado y eficiente, así como su viabilidad económica.

Además de la obligación que por sí impone el contrato de franquicia, Petróleos Mexicanos se encuentra sujeto a la norma general dispuesta en el primer párrafo del artículo 25 de nuestra Carta Magna por lo que se refiere a la rectoría económica por parte del estado, debiendo procurar la justa distribución de la riqueza.

- Se aumenta el riesgo de una contingencia por la concentración indebida de establecimientos, lo que viola las normas mínimas de protección civil por lo que se refiere a la ubicación de establecimientos de esta naturaleza.

Ante la ausencia de una autoregulación por parte de Pemex, numerosos municipios han establecido normas propias para evitar la concentración de estaciones de servicio, en ejercicio de sus facultades en materia de ordenamiento del territorio.

No obstante lo anterior, Pemex Refinación pretende justificar el otorgamiento desordenado de franquicias para la venta y distribución de combustibles, bajo el argumento de que:

“Pemex Refinación, en cumplimiento a las disposiciones constitucionales y en materia de competencia económica, no tiene establecida una distancia mínima entre las Estaciones de Servicio, con lo que se promueve el incremento de la calidad en el Servicio que recibe el consumidor final. Por tal motivo no se definen zonas territoriales para que las Estaciones de Servicio operen en ella en forma exclusiva.”



Sin embargo, como ya se demostró ampliamente con anterioridad, ello no solamente no promueve la competencia económica, sino que la altera de manera indebida y viola flagrantemente uno de los elementos que debe contener el contrato de franquicia, que es la obligación del franquiciante de otorgar al franquiciatario la exclusividad para la venta de dichos productos en determinada zona geográfica.

Ante esta irregularidad, se hace necesario señalar en la norma que en el otorgamiento y celebración de los instrumentos jurídicos por los que se autorice el establecimiento de estaciones de servicio para la venta de gasolinas y demás combustibles líquidos, Petróleos Mexicanos deberá tomar en cuenta la ubicación geográfica de éstas, a fin de que se respeten los derechos adquiridos por los propietarios de las estaciones preexistentes, procurando no afectar el mercado con una sobreoferta de servicios que directamente afectaría su viabilidad financiera, además de los riesgos que implica en materia de protección civil y protección al ambiente.

De tal suerte, se considera necesario establecer en la normatividad aplicable la disposición que obligue al estado, por conducto de Petróleos Mexicanos, a respetar por sí mismo las normas que promueven la justa competencia entre

los distintos factores económicos, procurando una adecuada distribución geográfica de las estaciones de servicio.

En función de lo anterior, propongo adicionar un párrafo tercero al artículo 14 bis de la Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de petróleo, recorriendo los subsecuentes que pasarían a ser cuarto quinto y sexto, a fin de establecer que los subsidiarios de Petróleos Mexicanos no podrán otorgar nuevas franquicias o cualquier otro instrumento legal que autorice la comercialización de gasolinas o combustibles líquidos, cuando la propuesta de ubicación de la nueva estación de servicio se encuentre a una distancia menor de dos mil metros de una estación preexistente.

De esta manera, se estaría ejerciendo de manera adecuada la facultad de promover el desarrollo económico, otorgando mayor seguridad jurídica a los propietarios de las estaciones de servicio que ya cuentan con autorización, se garantiza a los nuevos franquiciatarios un mercado propio para la venta de combustibles que de viabilidad económica a su inversión, y se evita la concentración indebida de instalaciones que, por su propia naturaleza, representaría un riesgo innecesario para la población.



En virtud de lo anterior, me permito someter a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por virtud del cual se adiciona el artículo 14 bis de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo**

**Único.** Se adiciona el artículo 14 Bis de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, para quedar como sigue:

**Artículo 14 Bis.** La gasolina y los demás combustibles líquidos producto de la refinación del petróleo que se vendan directamente al público, a través de las estaciones de servicio, deberán distribuirse y expendirse o suministrarse sin alteración, de conformidad con lo que establece esta Ley y demás disposiciones aplicables.

El expendio de gasolinas y otros combustibles líquidos producto de la refinación del petróleo que se realice a través de estaciones de servicio con venta directa al público o de autoconsumo operarán en el marco del contrato de franquicia u otros esquemas de comercialización que al efecto suscriban los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos con personas físicas o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, de conformidad con la presente Ley y lo dispuesto por la Ley de Inversión Extranjera.

**Los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos no podrán otorgar los contratos a que se refiere el párrafo que antecede, cuando la propuesta de ubicación para la nueva estación de servicio se encuentre a una distancia menor de 2000 metros de una estación preexistente.**

Las especificaciones de las gasolinas y otros combustibles líquidos producto de la refinación del petróleo serán establecidas por la Secretaría de Energía, conjuntamente con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Para efectos de la presente Ley, se considerará que la gasolina y otros combustibles líquidos producto de la refinación del petróleo han sido alterados cuando se modifique su composición respecto a las especificaciones establecidas en las disposiciones aplicables.

Los métodos de prueba, muestreo y verificación aplicables a las características cualitativas, así como al volumen en la distribución y el despacho de gasolina y otros combustibles líquidos producto de la refinación del petróleo, se establecerán en las normas oficiales mexicanas que para tal efecto expidan las Secretarías de Energía y de Economía, en el ámbito de su competencia.

**Transitorios**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo, en la Ciudad de México, DF, a 25 de abril de 2011.

Diputado Arturo Zamora Jiménez (rúbrica)

**FUENTE: GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.**