

Infracciones en el régimen jurídico de los permisos.

Julio Damián Martínez Barreiro.

jmb@k-m.com.mx

Sumario: I. Generalidades, II. Permisos emitidos en actividades reguladas en materia de Petróleo y sus derivados, III. Normatividad aplicable a las infracciones de los permisos emitidos en actividades reguladas en materia de Petróleo y sus derivados, IV. Sanciones derivadas de las infracciones a los permisos de las actividades reguladas y V. Conclusiones.

Resumen: El presente muestra una noción general de las infracciones desde el punto de vista jurídico partiendo de la explicación de los permisos que provocan las infracciones, las autoridades encargadas de la emisión de éstos, los procedimientos que, en específico, aplican al sector energético para la vigilancia y supervisión del cumplimiento de las obligaciones autorizadas a los particulares así como las sanciones aplicables como consecuencia de su inobservancia.

I. Generalidades.

Hablar de infracciones en el ámbito de los permisos emitidos en materia de petróleo y sus derivados pudiera resultar un tema aislado si no se conoce previamente la naturaleza jurídica, objeto y regulación de los mismos, así como las autoridades que intervienen tanto en la emisión como en su observancia.

Es por ello, que resulta necesario conocer las generalidades de los permisos relacionados a nuestra materia y, consecuentemente, abordar las infracciones que les son aplicables.

A pesar de que el régimen de los permisos en el sector hidrocarburos cuenta con sus particularidades, conviene acotar una breve noción de los permisos que rige el Derecho Administrativo con la finalidad de tener una mayor claridad en el tema; ello, toda vez que si nos remitimos directamente a las definiciones que nos otorga la Ley no encontraremos una definición concreta de “permiso”.

Partiendo de esta tesitura, dentro del Derecho Administrativo el permiso se concibe como un acto administrativo por el que a un particular se le permite la realización de una actividad determinada. Es decir, se puede entender que el permiso es una exención que emite el Estado a una prohibición general que se traduce en un beneficio exclusivo de quien lo pide y para el cual rige ciertas reglas de cumplimiento durante su vigencia.

Partiendo de la idea anterior y en atención a nuestra materia, podemos entender que el permiso se otorga respecto de las actividades reguladas¹ en materia de petróleo y sus

¹ Actividades que forman parte de la industria de hidrocarburos, incluyendo la transformación industrial y la logística. Para el presente ensayo las actividades que se considerarán son las referidas en el Capítulo I, Título Tercero “De las demás Actividades de la Industria de Hidrocarburos”, de la Ley de Hidrocarburos.

derivados² y que, evidentemente, requieren ser solicitados por el Gobernado (permisionario) ante la autoridad competente para llevar a cabo su ejecución.

Como se había adelantado, la Legislación en la materia no ofrece una definición de permiso; sin embargo, de acuerdo a la fracción XXIV del artículo 4 de la Ley de Hidrocarburos podemos encontrar el término “Permisionario” y que se reproduce a continuación:

XXIV. PERMISIONARIO: *Petróleos Mexicanos, cualquier otra empresa productiva del Estado o entidad paraestatal, o cualquier Particular que sea titular de un permiso para la realización de las actividades previstas en esta Ley;*

El término “permisionario” resulta indispensable para este ensayo ya que será el único susceptible de realizar una infracción respecto a las actividades reguladas en materia de petróleo y sus derivados.

Asimismo, es imprescindible acotar que el presente ensayo se enfocará únicamente a las generalidades aplicables a las infracciones de los referidos permisos y sus efectos, que se traducen en sanciones, por lo que resulta importante diferenciar dichos conceptos. Por una parte, debemos entender que la infracción es la actuación incorrecta, en este caso del permisionario, y la sanción es la consecuencia que se impone por dicha actuación por parte de la autoridad.

II. Permisos emitidos en actividades reguladas en materia de Petróleo y sus derivados.

Si bien el presente ensayo no pretende profundizar en cada uno de los permisos que son emitidos en las actividades reguladas en materia de petróleo y sus derivados, sí resulta importante conocer cuáles son y quien emite dichos permisos ya que serán el documento principal del cual deriven las obligaciones que, en caso de incumplimiento, serán objeto de infracción.

Concretamente para petróleo, petrolíferos y derivados se prevén trámites a cargo de la Secretaría de Energía (SENER), ante la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y ante la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA), que son las autoridades directamente relacionadas con la emisión y observancia de los permisos en este sector.

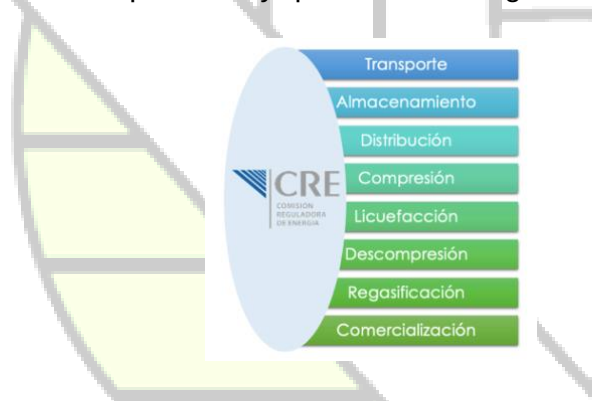
Por lo que hace a la Secretaría de Energía, ésta expide permisos para el tratamiento y refinación de petróleo y el procesamiento de gas natural, la exportación e importación

² Entiéndase **Petróleos** (Productos que se obtienen de la refinación del Petróleo o del procesamiento del Gas Natural y que derivan directamente de Hidrocarburos, tales como gasolinas, diésel, querosenos, combustóleo y Gas Licuado de Petróleo, entre otros, distintos de los Petroquímicos) y **Petroquímicos** (Aquellos líquidos o gases que se obtienen del procesamiento del Gas Natural o de la refinación del Petróleo y su transformación, que se utilizan habitualmente como materia prima para la industria)

de hidrocarburos, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos³ y que se puede ilustrar de la siguiente manera:



Por su parte, la Comisión Reguladora de Energía expide los permisos para el transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, así como para el transporte por ducto y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos de gas licuado de petróleo⁴ y que mostramos gráficamente a continuación:



Por otro lado, la ASEA es la autoridad encargada de emitir los permisos y autorizaciones en materia de impacto ambiental, autorizaciones para emitir olores, gases y partículas sólidas y líquidas a la atmósfera por parte de las instalaciones, autorizaciones sobre residuos peligrosos, para sitios de remediación de zonas contaminadas, sobre residuos de manejo especial, autorizaciones de cambio de uso de suelo en terrenos forestales y permisos para liberar organismos genéticamente modificados para la bioremediación de zonas contaminadas con hidrocarburos⁵ y que se pueden apreciar en la siguiente imagen:

³ Véase artículo 80, fracción I, de la Ley de Hidrocarburos.

⁴ Véase artículo 81, fracción I, de la Ley de Hidrocarburos.

⁵ Véase artículo 7 de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.



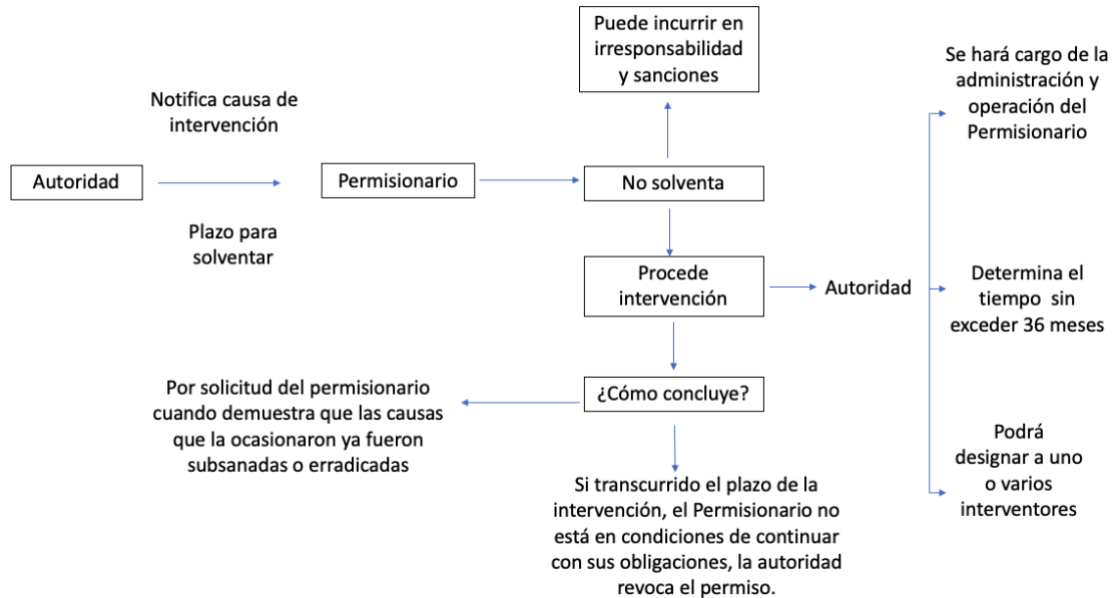
III. Normatividad aplicable a las infracciones de los permisos emitidos en actividades reguladas en materia de Petróleo y sus derivados.

Como adelantamos, para tener la existencia de una infracción es necesario que previamente exista un permiso emitido por una autoridad competente que, además de ser la emisora, contará con facultades de vigilancia y sanción para salvaguardar la correcta actividad autorizada a los permisionarios.

Ahora bien, estas facultades se encuentran en la normatividad aplicable al sector y que bien vale la pena referir en el presente, pues las autoridades emisoras de los permisos pueden llevar a cabo los procedimientos administrativos para verificar su cumplimiento o, en su caso, determinar las infracciones en las que incurren los permisionarios.

Si partimos de la Ley de Hidrocarburos, necesariamente debemos centrarnos, como ya se adelantó, en el Título Tercero “De las demás Actividades de la Industria de Hidrocarburos”, pues no sólo en dicho apartado legal encontraremos los permisos que son emitidos en las actividades reguladas, sino que también se prevén las facultades de verificación y sanción a las autoridades emisoras de los permisos.

En efecto, de la revisión a lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley de Hidrocarburos podemos constatar que este dispositivo legal prevé que las autoridades que emiten los permisos podrán llevar a cabo un procedimiento de “intervención” en la realización de la actividad o prestación del servicio que, de manera esquemática, mostramos para mayor claridad:



Como se puede advertir, las autoridades encargadas de la emisión de los permisos para llevar a cabo actividades reguladas, independientemente de los procedimientos administrativos para verificar el cumplimiento de las obligaciones de los permisionarios, tienen la facultad de llevar a cabo intervenciones, acción que se entiende en virtud de tratarse de un área estratégica del Estado así como la relevancia de garantizar la continuidad y no interrupción para el adecuado suministro y desarrollo de las actividades objeto de los permisos.

Cabe señalar que las obligaciones que deben observar los permisionarios se desprenden de cada una de sus autorizaciones en función de la actividad regulada que permita la autoridad⁶ así como de la normatividad que a cada actividad aplique, es decir, Normas Oficiales Mexicanas y Disposiciones Administrativas de Carácter General.

Estas obligaciones que referimos se encuentran establecidas en cada uno de los permisos que emiten las autoridades en el sector energético para las actividades reguladas y que necesariamente encuentran fundamento en lo establecido por el artículo 84 de la Ley de Hidrocarburos, Capítulo VIII “De las Obligaciones de los Permisionarios” del Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos y para el caso concreto de la ASEA en el Capítulo V “Infracciones y sanciones” de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

Por tanto, toda vez que el presente tiene como objeto mostrar un panorama general del marco jurídico de las infracciones en las actividades reguladas en materia de

⁶ Que para efectos de la Ley de Hidrocarburos se reconoce con tal efecto a la Comisión Reguladora de Energía y la Secretaría de Energía de conformidad con lo dispuesto en los artículos 85 y 86 de la Ley de Hidrocarburos, aunque para efectos del presente ensayo hemos incluido a la ASEA por la relevancia de los permisos que emiten en las actividades reguladas del sector.

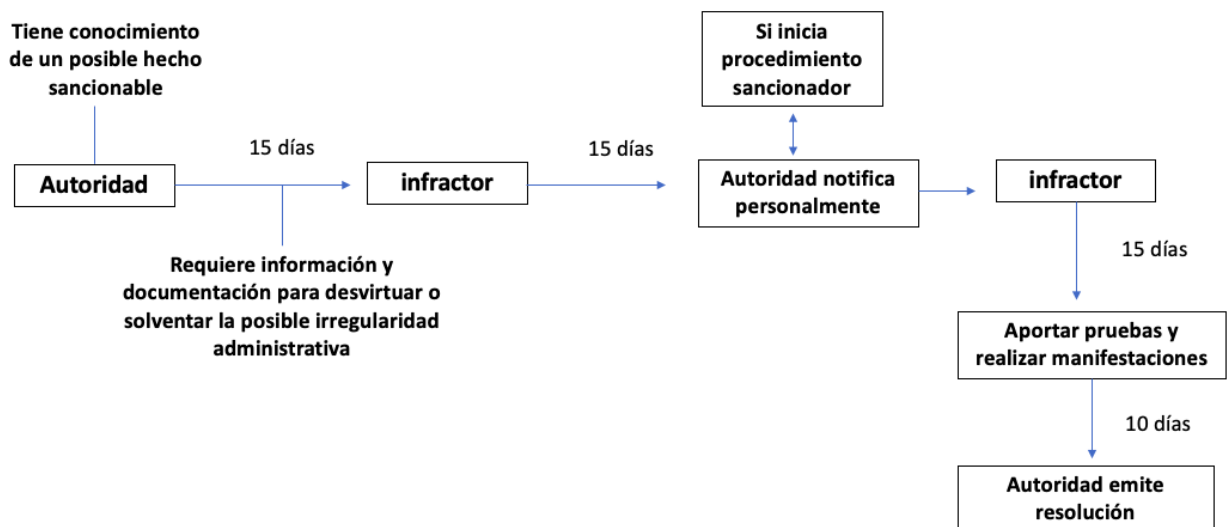
petróleo y sus derivados es que no se pretende enlistar cada uno de los supuestos que podrían ser motivo de infracción, pues ello conllevaría un estudio más profundo.

Por otra parte, encontramos de vital relevancia para nuestro tema lo establecido en el Título Sexto “De la supervisión y vigilancia” del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, ello, si consideramos lo siguiente:

- a) Que respecto a las posibles infracciones o incumplimientos por parte de los permisionarios, el Reglamento prevé una figura a la que denomina cumplimiento espontáneo, el cual debe hacerse del conocimiento a la autoridad, estableciendo que, como excepción, ésta no se actualizará cuando la omisión sea detectada previamente por la autoridad administrativa o, que siendo detectada, haya sido corregida con posterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador.⁷

De esta manera, vemos que en nuestra materia el legislador si bien establece los principios que se rigen en el Derecho Administrativo respecto al incumplimiento de obligaciones o actualización de infracciones, también estableció el supuesto de que los permisionarios que realicen el cumplimiento espontáneo puedan continuar con sus actividades, lo que evita una interrupción en esta actividad primordial.

- b) Adicional al procedimiento de intervención que referimos con anterioridad, el Reglamento establece las reglas para que las autoridades emisoras de los permisos lleven a cabo su procedimiento administrativo sancionador, mismo que, para mayor claridad, se ilustra de la siguiente manera⁸:



Adicional a lo dispuesto en el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos y para el caso concreto de la Comisión Reguladora de Energía, debemos tener presente que, por su naturaleza (Órgano Regulador Coordinado en materia Energética), las facultades de

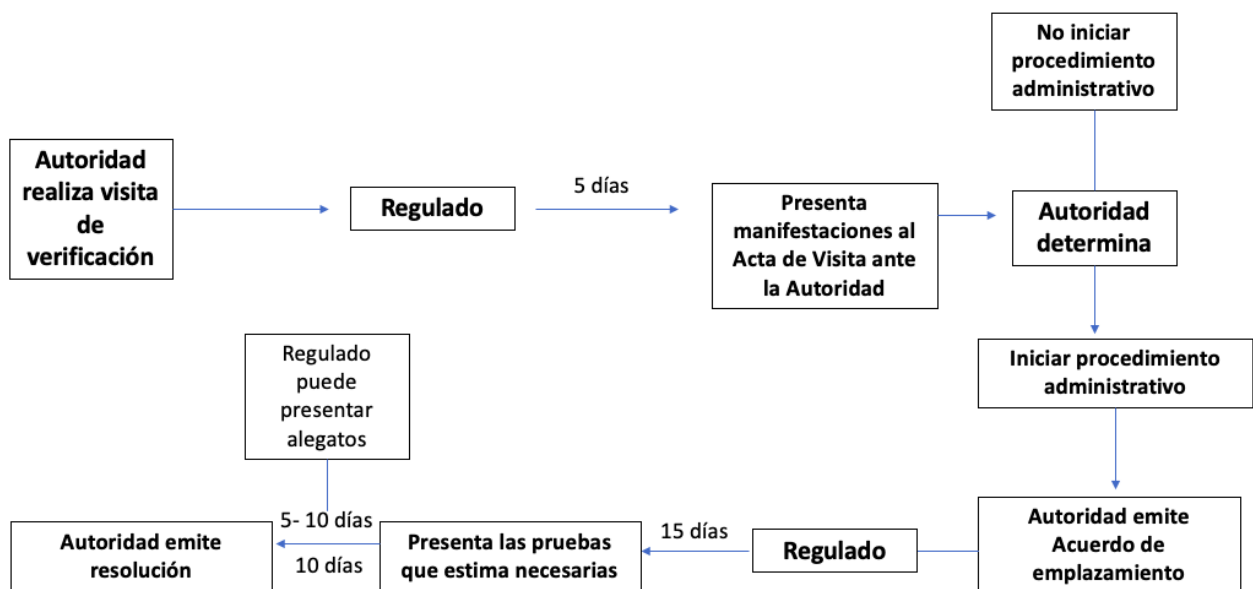
⁷ Véase artículos 97 y 98 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.

⁸ Véase artículo 99 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.

supervisión, vigilancia e imposición de sanciones, encuentran su fundamento en los artículos 22, fracciones II, V y XXIV, y 41 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

Ahora bien, toda vez que el presente ensayo ha considerado las actuaciones que realiza la ASEA, es importante referir el procedimiento de supervisión⁹ de obligaciones derivadas de la normatividad y los permisos que emite para que, en su caso, determine las infracciones¹⁰ e imponga las sanciones correspondientes.

En cuanto al procedimiento que sigue la ASEA para la verificación de obligaciones, a diferencia de los 2 procedimientos anteriores que señalamos a cargo de la SENER y la CRE, de conformidad con lo previsto en el artículo 5 de la Ley de la ASEA, la Agencia puede ordenar visitas de inspección para lo cual se aplica lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, en su caso, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; esto quiere decir, que si bien de manera general la sustanciación se realiza muy similar a lo que dispone el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, los plazos que tendrá el particular son diversos y se rigen conforme al Capítulo Décimo Primero “De las Visitas de Verificación” de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que, de manera esquemática, se muestra a continuación:



⁹ Definida por la fracción XVI del artículo 3 de la Ley de la ASEA como el Acto de autoridad mediante el cual la Agencia verifica, inspecciona y, en su caso, comprueba el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y normativas en las materias objeto de dicha Ley.

¹⁰ De acuerdo con el artículo 25 de la Ley de la ASEA, las conductas que la Agencia puede sancionar son: i) restricción o impedimento del acceso de inspectores y verificadores a las instalaciones; ii) incumplimiento o entorpecimiento de informar o reportar cualquier situación relacionada con las atribuciones de la Agencia; iii) proporcionar información falsa, alterada o simulada; y, iv) violaciones a la Ley de la Agencia, la Ley de Hidrocarburos y su regulación, lineamientos y disposiciones.

IV. Sanciones derivadas de las infracciones a los permisos de las actividades reguladas.

Derivado de la conclusión a los procedimientos que pueden realizar las autoridades emisoras de los permisos que se señalaron, en el supuesto de que el permisionario o regulado no haya acreditado cumplir con las disposiciones, obligaciones o actividades autorizadas, como consecuencia se puede determinar la existencia de alguna de las infracciones que señala la ley y, por ende, la emisión de una sanción.

Como ya revisamos, en el caso de los permisos para actividades reguladas en materia de petróleo y sus derivados, las autoridades en las que nos enfocamos son la Secretaría de Energía, la Comisión Reguladora de Energía y la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

Si bien cada una de dichas autoridades sustancia de manera particular la revisión a las obligaciones de los permisionarios, el tipo de sanciones con las que concluyen los procedimientos resultan muy similares.

Tenemos que el Título Cuarto “Disposiciones aplicables a la Industria de Hidrocarburos”, Capítulo I “De las Sanciones” de la Ley de Hidrocarburos establece de manera muy clara el tipo de sanciones que se establecen derivado de las infracciones que la misma Ley señala y que referimos con anterioridad.

Centrándonos en el tipo de sanciones que las tres autoridades que hemos mencionado pueden imponer a los permisionarios encontramos dos tipos, las económicas y las administrativas.

En cuanto a las sanciones económicas la Ley de Hidrocarburos establece en su artículo 86 que tanto la SENER como la CRE pueden imponer multas derivado de las infracciones que realicen los permisionarios, para lo cual, dependiendo la infracción, las sanciones económicas pueden ir desde 75 mil veces el importe del salario mínimo hasta 350 mil veces el mismo importe para las infracciones que determine la Secretaría de Energía y desde 15 mil veces el importe del salario mínimo hasta 350 mil veces para las infracciones que sancione la Comisión Reguladora de Energía.

Ambas autoridades deben considerar para la imposición de sus sanciones económicas lo siguiente¹¹:

- Los daños que se hubieren producido o puedan producirse;
- El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- La gravedad de la infracción, y
- La reincidencia del infractor.

Asimismo, la Ley de Hidrocarburos dispone que para la aplicación de las sanciones se estará a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y que en caso

¹¹ Véase artículo 87 de la Ley de Hidrocarburos.

de reincidencia¹², las autoridades impondrán una multa por el doble de la anteriormente impuesta.

Respecto a las sanciones económicas que puede imponer la ASEA, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 25 de la Ley de la ASEA las violaciones a dicha Ley, a la Ley de Hidrocarburos y a sus disposiciones reglamentarias, así como a la regulación, lineamientos y disposiciones administrativas, que sean competencia de la Agencia, podrán ser sancionadas con multas de entre setecientas cincuenta mil a siete millones quinientas mil veces el importe del salario mínimo en el momento de cometerse la infracción.

En cuanto a las consideraciones para la imposición de las multas, el artículo 26 de la ASEA prevé lo siguiente:

- La gravedad de la infracción, considerando principalmente los siguientes criterios: los daños que se hubieran producido a los bienes o a la salud de las personas, o la afectación del medio ambiente o los recursos naturales;
- Las condiciones económicas del infractor;
- La reincidencia, si la hubiere;
- El carácter intencional o negligente de la acción u omisión constitutiva de la infracción, y
- El beneficio directamente obtenido por el infractor por los actos relacionados con la imposición de sanciones.

Como podemos advertir, las tres autoridades respectivamente en el ámbito de sus competencias establecen altos parámetros en la imposición de sanciones económicas, pues mientras para la SENER y la CRE las infracciones van directamente relacionadas con las actividades operativas o reguladas del sector hidrocarburos percibimos que la ASEA no sólo se encarga de vigilar este tipo de acciones por parte de los permisionarios sino que también sanciona las conductas que pueden perjudicar al medio ambiente, por ello, es entendible que en este rubro encontremos rangos de multas más altas que las establecidas en la Ley de Hidrocarburos.

Finalmente, en cuanto a las sanciones administrativas derivadas de los permisos emitidos por las mencionadas autoridades, podemos encontrar que los efectos pudieran ser, incluso, más perjudiciales para el permisionario que las económicas.

Para el caso de la SENER y la CRE, el artículo 56 de la Ley de Hidrocarburos faculta a estas autoridades para revocar los permisos que expiden como sanción a las infracciones que el mismo dispositivo legal establece. Consecuentemente, el permisionario queda impedido legalmente para continuar con las actividades reguladas que anteriormente hubiera tenido permitidas.

Por su parte, la ASEA no solamente tiene la facultad de revocar los permisos, licencias o autorizaciones que emite, sino que, además, puede suspender, amonestar, remover

¹² El artículo 87 de la Ley de Hidrocarburos considera 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.

o inhabilitar al personal que preste sus servicios a un Asignatario o Contratista en caso de una infracción¹³.

Además, debemos considerar que en virtud de que la ASEA vigila el cumplimiento en el rubro ambiental del sector hidrocarburos, cuenta con la facultad de establecer medidas de seguridad ante la evidencia de que exista un riesgo crítico, avisando inmediatamente a las autoridades que emitieron los permisos o autorizaciones, dichas medidas de seguridad pueden consistir en: i) suspensión de los trabajos de construcción de instalaciones y obras; ii) clausura temporal, total o parcial de las obras, instalaciones o sistemas; iii) suspensión temporal del suministro o servicio; iv) asegurar sustancias, materiales, equipos, accesorios, ductos, instalaciones, sistemas o vehículos; e, v) inutilizar sustancias, materiales, equipos o accesorios.

V. Conclusiones.

Se pudo distinguir que el rubro energético es considerado una actividad prioritaria del Estado Mexicano no sólo por el mandato constitucional sino por las diversas particularidades que en él se desarrollan. Pudimos notar que en el ámbito de los permisos para las actividades reguladas en materia de petróleo y sus derivados, principalmente intervienen tres autoridades (SENER, CRE y ASEA), con facultades independientes pero coincidentes no solo en el tema de la emisión de los permisos que autorizan realizar diversas actividades, sino que también cada una de ellas es la responsable de velar por la observancia y sancionar el incumplimiento en el que llegan a incurrir los regulados o permisionarios.

Como lo mencionamos, los procedimientos para determinar las infracciones a los permisos que llevan a cabo las autoridades, se distinguen de aquellos que se realizan comunmente en el ámbito del derecho administrativo, pues pudimos analizar que en el rubro energético se sustancia la denominada “intervención” por parte de la autoridad con la finalidad de salvaguardar los intereses en el suministro de los hidrocarburos.

Asimismo, pudimos distinguir que los procedimientos para imponer sanciones, a excepción del que realiza la ASEA, se rige por plazos y actuaciones particulares. Lo mismo sucede con las sanciones tanto económicas como administrativas que pueden llegar a establecer dichas autoridades, pues tratándose de las económicas no sólo suelen ser de montos elevados sino que, además, las administrativas deben velar por la adecuada realización de las actividades autorizadas y que, para el caso de la Agencia, incluso concurre la protección al medio ambiente.

Legislación consultada.

- Ley de Hidrocarburos.
- Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

¹³ Véase artículo 25 de la Ley de la ASEA.

- Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética
- Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.
- Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos

K-M CONSULTORES LEGALES.

www.k-m.com.mx
jmb@k-m.com.mx

