
CEFP/070/2008

**PUNTOS PRINCIPALES DE LA PROPUESTA
DE REFORMA ENERGÉTICA PRESENTADA
POR EL EJECUTIVO FEDERAL**



Presentación

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados presenta el documento denominado “*Puntos Principales de la Propuesta de Reforma Energética Presentada por el Ejecutivo Federal*”, cuyo objetivo es dar a conocer de manera sintetizada los cambios que se pretenden realizar al marco normativo de la industria petrolera mexicana a través de la iniciativa de reforma enviada al Senado.

De esta forma, se exponen los principales puntos de la Iniciativa de Reforma a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petróleo y a la Ley de la Comisión del Petróleo.

Este documento tiene el propósito de coadyuvar al trabajo legislativo de los grupos parlamentarios de la H. Cámara de Diputados, así como de las comisiones y diputados vinculados con el tema del sector energético del país.

Puntos principales de la Reforma a la Ley Orgánica de Pemex

El pasado martes 8 de abril, el C. Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa presentó a la Cámara de Senadores una Iniciativa de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos que substituirá a la vigente. El proyecto de la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos (Pemex) se compone de seis capítulos dedicados a: las disposiciones generales; la organización de Petróleos Mexicanos; responsabilidades; régimen especial de operación; informes específicos y disposición final. Entre los principales puntos de cada capítulo se encuentran los siguientes:

I. Disposiciones generales

Se establece que Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios que se constituyan, se sujetarán a la Ley Orgánica que los regula y, en lo no previsto, a las demás disposiciones aplicables. Con ello, se busca que Petróleos Mexicanos goce de mayor autonomía a través de las normas específicas contenidas en el ordenamiento que lo rige, sin perjuicio que le sean aplicables los demás ordenamientos que regulan a cualquier entidad paraestatal, tales como la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley General de Deuda Pública, entre otros.

Se deja en manos del órgano de dirección de la entidad paraestatal la facultad de determinar su estructura organizacional y operativa que requiera, lo que incluye la decisión en cuanto a los organismos subsidiarios necesarios para llevar a cabo dichas actividades.

Para tal efecto, se faculta al Consejo de Administración de la empresa para proponer al Ejecutivo Federal la creación de organismos subsidiarios, cuya naturaleza será de organismos descentralizados y que deberán realizar actividades inherentes al área estratégica del petróleo; todo ello de conformidad con el texto constitucional que dispone que dicha actividad se lleve a cabo por organismos descentralizados.

Puntos principales de Reforma a la Ley Orgánica de Pemex

II. De la organización de Petróleos Mexicanos

Este capítulo se divide en tres apartados: del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, del director general y de la vigilancia de Pemex.

Del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos

Respetando la integración del actual Consejo de Administración de Pemex, se propone la incorporación de cuatro consejeros profesionales designados por el Ejecutivo Federal, para dar un valor agregado a las decisiones del Consejo actual, toda vez que se conducirán con absoluta autonomía e independencia en la toma de sus determinaciones.

Para lograr ese propósito, los consejeros tendrán acceso a toda la información relevante que requieran para el ejercicio de sus funciones y contarán con un equipo de colaboradores para apoyarlos. Además, se establecerá un Comité Especial para fijar su remuneración, así como responsabilidades específicas y permanencia en el cargo por un periodo determinado.

La designación de estos consejeros será escalonada, de esta manera, los periodos de ejercicio de los consejeros –de ocho años– trascenderán cualquier administración del Ejecutivo Federal. Los consejeros podrán ser nombrados por un periodo adicional y no contarán con suplentes, deben ser mexicanos por nacimiento, contar con estudios profesionales y haberse desempeñado de manera destacada en su profesión o trabajo.

Los otros dos consejeros serán de tiempo parcial, es decir, realizarán sus funciones de consejeros externos, con independencia de las demás actividades que en lo particular realicen.

Puntos principales de Reforma a la Ley Orgánica de Pemex

El Comité de Transparencia y Auditoría propondrá al Consejo de Administración los criterios para determinar la información que se considerará relevante sobre Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, al igual que las normas para su divulgación y verificará su cumplimiento. Asimismo, vigilará que se cumplan los informes que la Ley obliga a Petróleo Mexicanos.

En materia de auditoría, el Comité dará seguimiento y evaluará el desempeño financiero y operativo general y por funciones de Pemex. Debe designar un auditor externo, proponer disposiciones en materia de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios y enajenación de bienes, así como emitir opinión sobre la cuantificación de las reservas de hidrocarburos.

El Comité estará integrado por tres consejeros profesionales, dos de los cuales deberán ser de tiempo parcial, para hacer ineludible que las decisiones que adopte el Consejo de Administración se apoyen en la información, experiencia e imparcialidad de los consejeros profesionales.

III. De las responsabilidades

La Iniciativa propone un régimen que impone obligaciones específicas a los miembros del Consejo de Administración, de acuerdo con las responsabilidades propias de los esquemas de gobierno corporativo más avanzados.

Los consejeros profesionales de tiempo parcial únicamente se sujetarán a las responsabilidades que se incorporan en la Iniciativa de Ley, mientras que los consejeros profesionales de tiempo completo, además de estar sujeto al régimen de la propia Ley Orgánica, también les será aplicable la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Puntos principales de Reforma a la Ley Orgánica de Pemex

IV. Régimen Especial de Operación de Petróleos Mexicanos

Las características y necesidades específicas de Petróleos Mexicanos exigen que se establezcan disposiciones especiales que le permitan fortalecer su autonomía de gestión y técnica, indispensable para el cumplimiento óptimo de sus objetivos y funciones.

Deuda

La Iniciativa busca liberar a la paraestatal de los trámites o autorizaciones intermedios ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para que en uso de su autonomía de gestión y en congruencia con el régimen de gobierno corporativo que se implementará, adopte las decisiones en esta materia que más beneficien al organismo y al país en general.

Pemex deberá proponer a la SHCP los lineamientos específicos respecto de las características de su endeudamiento, de acuerdo con la estrategia de financiamiento del Gobierno Federal.

Adicionalmente, se establece que el organismo descentralizado envíe a la SHCP sus propuestas de financiamiento para su inclusión en el Programa Financiero, elaborado conforme a la Ley General de Deuda Pública, sujetándose al techo global anual de financiamiento autorizado por el Congreso de la Unión. La propuesta es que la entidad pueda realizar las negociaciones y gestiones necesarias para acudir al mercado externo de dinero y capitales y contrate los financiamientos y las obligaciones constitutivas de deuda que requiera, sin la autorización de la SHCP y sólo con la obligación de registrar tales operaciones ante esa dependencia.

Puntos principales de Reforma a la Ley Orgánica de Pemex

Cabe destacar que se reserva a la SHCP la facultad de ordenar que no se realice la operación de que se trate en caso de que pudiera perjudicar gravemente la estabilidad de los mercados financieros; incrementar el costo de financiamiento del sector público, o bien reducir las fuentes de financiamiento del mismo.

De los bonos ciudadanos

Una innovación en la Iniciativa consiste en la posibilidad de que Petróleos Mexicanos emita bonos ciudadanos, es decir, que los bonos estén a disposición de la población en general y puedan ser adquiridos por personas físicas mexicanas, directamente o a través de las administradoras de fondos para el retiro, fondos de pensiones y sociedades de inversión, así como por otros intermediarios financieros, en este último caso, exclusivamente para el propósito de que sirvan de formadores de mercado. Estos bonos de deuda estarían vinculados a las ganancias de la empresa.

Presupuesto

La Iniciativa incorpora reglas para que Pemex pueda administrar sus recursos y erogarlos de manera oportuna en atención a sus necesidades, con base en lo que sus órganos de dirección y administración determinen, por ejemplo, la autonomía que se le otorga para disponer de los excedentes de ingresos propios que genere, así como para aprobar adecuaciones a su presupuesto, sin requerir de autorización por parte de la SHCP, siempre que cumpla con su meta de balance financiero y no se incremente el presupuesto regularizable de servicios personales.

Puntos principales de Reforma a la Ley Orgánica de Pemex

Adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas

Se propone un régimen mixto que pretende distinguir a las actividades sustantivas de carácter productivo a cargo de la entidad paraestatal y sus organismos subsidiarios, en términos de los artículos 3º, 4º y 4º A de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, de las que no lo sean, del tal forma que las primeras queden exceptuadas de la aplicación de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, más no las segundas.

En caso de las contrataciones, adquisiciones o arrendamientos relativos a las actividades sustantivas de carácter productivo a cargo de Petróleos Mexicanos, corresponderá a su Consejo de Administración, previa opinión del Comité de Transparencia y Auditoría, aprobar las disposiciones que considere, en estricto apego a las bases indicadas en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en las cuales actuará el Director General.

Por ejemplo, un contrato para exploración y extracción no es posible saber precisamente, aunque exista un área geográfica perfectamente definida, cuántas y qué tan profundas habrán de ser las perforaciones, como tampoco es posible definir cuál será el precio a pagarse o el alcance total de los trabajos, razón por la cual se incluye un artículo que permita que tanto el contenido del contrato como su precio sean determinados durante su ejecución.

Asimismo, dichos contratos estarán sujetos al buen desempeño y generación de resultados en la ejecución de los trabajos, de tal forma que Petróleos Mexicanos no tenga que pagar por trabajos encomendados que resulten infructuosos.

Puntos principales de Reforma a la Ley Orgánica de Pemex

V. De los informes específicos de Petróleos Mexicanos

Se ordena categóricamente que la empresa presente de un informe anual específico ante el Congreso de la Unión, que incluya información sobre la marcha de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, la explicación y declaración de las principales políticas y criterios contables, entre otros aspectos, el cual deberá difundirse en la página Internet de la paraestatal.

Se rendirán a la dependencia coordinadora de sector y por conducto de ésta a las cámaras del Congreso de la Unión, informes trimestrales que permitan conocer, por línea o rama de negocios, los resultados de la paraestatal, con base en indicadores o parámetros aceptados a nivel internacional; asimismo, la SHCP deberá recibir otro informe sobre el uso del endeudamiento.

Por último, el Comisario de Petróleos Mexicanos deberá rendir un informe anual sobre la situación operativa, programática y financiera del organismo, así como sobre las recomendaciones que haya formulado al Consejo de Administración, entre otros.

VI. Transitorios

Se establece que la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos entre en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, en el régimen transitorio se establecen todas aquellas disposiciones conforme a las cuales el organismo alcanzará, de manera gradual, su autonomía en las distintas materias previstas en el propio ordenamiento.

La iniciativa pretende impulsar una mayor autonomía financiera de Petróleos Mexicanos en el manejo de sus ingresos, de manera gradual para que los ingresos públicos de la Federación, entidades federativas y municipios, indispensables para cumplir con sus funciones, se vean afectados lo menos posible.

Puntos principales de Reforma a la Comisión Reguladora de Energía

Con las adecuaciones propuestas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, se plantea que ésta se encargue de las nuevas atribuciones regulatorias derivadas de cambios a la Ley Reglamentaria al Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en materia de transporte, almacenamiento y distribución, de petrolíferos y petroquímicos básicos, que permitirían la participación de particulares en estas actividades.

La comisión llevaría a cabo las siguientes atribuciones:

- Expedir las metodologías para determinar los precios de venta de primera mano de los productos refinados y derivados del petróleo y de los petroquímicos básicos;
- Determinar los modelos de convenios y contratos de adhesión para estas actividades;
- Expedir las 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.

Esta Iniciativa propone modificar diversos artículos de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, de tal manera que las nuevas atribuciones en materia de petrolíferos y petroquímicos básicos se lleven a cabo en forma similar a las que se realizan en materia de gas natural y gas licuado de petróleo desde hace más de 10 años. Al mismo tiempo, se plantea fortalecer las atribuciones de la Comisión, por lo que se reafirmaran sus funciones como autoridad.

Puntos principales de Reforma a la Comisión Reguladora de Energía

El proyecto de reforma de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía consiste principalmente en la modificación de los artículos 2, relativo al objeto de dicha Comisión; 3, correspondiente a las atribuciones de ese órgano desconcentrado; y 10 en lo relativo al otorgamiento de premios.

La Iniciativa también plantea regular el desarrollo de los servicios que se presten en el caso de biocombustibles en los mismos términos que los hidrocarburos, siendo congruente con las nuevas tendencias internacionales para el aprovechamiento de combustibles alternativos, reduciendo la dependencia a los combustibles fósiles no renovables, con lo que se amplían las opciones de abasto de combustibles para las generaciones futuras.

Puntos principales de Reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero

De acuerdo con el Ejecutivo Federal, esta iniciativa busca proporcionar a Pemex las herramientas para fortalecerla, para lo cual se requiere de un cambio integral en el marco que regula su actuación, expresadas en los siguientes puntos:

En primer lugar, implica permitir a la empresa aprovechar de manera más eficiente el apoyo de terceros, dándole la oportunidad de diseñar mecanismos de colaboración que conduzcan a reducir a reducir costos de operación que propicien el mejor desempeño posible de las empresas participantes. Lo anterior debe enmarcarse en un mandato legal que precise la prohibición de comprometer la propiedad del hidrocarburo o el control de las actividades en exploración y desarrollo de recursos petroleros. Asimismo, significa dotar a Petróleos Mexicanos de las herramientas para expandir la capacidad de procesamiento industrial, al tiempo que propiciar la ampliación de la infraestructura en materia de transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos básicos.

En segundo lugar, significa una regulación en materia de obras y adquisiciones, que refleje la complejidad y particularidades de la industria petrolera.

Un tercer ingrediente, tiene que ver con darle mayor flexibilidad en el ámbito presupuestario y de gestión, así como hacer las adecuaciones a su régimen tributario, para reflejar las nuevas condiciones de la industria y la naturaleza de los yacimientos que deberán explotarse en los próximos años.

Puntos principales de Reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero

En la Iniciativa se propone introducir dos precisiones en el texto del artículo 6º, que consisten:

- a) En la celebración de cualquier contrato, Pemex debe mantener en todo momento el control sobre las actividades de exploración y desarrollo de los recursos petroleros y,
- b) Que las remuneraciones que dichos contratos establezcan, en ningún caso concederán la propiedad sobre los hidrocarburos.

La Iniciativa también propone adicionar el artículo 4º de la Ley para señalar que, tratándose de servicios vinculados a esta actividad, los contratos que llegaren a celebrarse, no podrán en modo alguno, transmitir la propiedad del hidrocarburo al contratista señalándose, además, que este último tendrá la obligación de entregar todos los productos y residuos aprovechables.

Por otro lado, se propone que en las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de los productos derivados de la refinación, del gas y de la petroquímica básica, puedan participar los sectores social y privado, mediante un régimen de permisos administrativos.

Asimismo, se propone que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios puedan realizar los actos necesarios para dar cumplimiento a los tratados internacionales que se llegaran a celebrar en materia de yacimientos transfronterizos.

Puntos principales de Reforma a la Ley de la Comisión del Petróleo

El proyecto de Ley de la Comisión del Petróleo se compone de tres capítulos dedicados a Naturaleza y Atribuciones; Organización y Funcionamiento y Disposiciones Generales.

I. Naturaleza y Atribuciones

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 y supervisión de las actividades de exploración y producción, a fin de garantizar la utilización de la tecnología más adecuada para optimizar dichas actividades.

II. Organización y Funcionamiento

Se propone que dicho órgano se integre por cinco comisionados, quienes deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos. Los comisionados ejercerán su encargo por un periodo de cinco años de manera escalonada y prorrogables por única ocasión; estableciéndose como requisitos para desempeñarse como miembro de este órgano colegiado el cumplimiento de los principios de profesionalismo, capacidad, experiencia e integridad.

III. Disposiciones generales

La Ley que regula a esta órgano establece que el otorgamiento de los primeros pro parte de esta Comisión implica la declaratoria de utilidad pública de los trabajos u obras a realizarse, estableciéndose también que los actos de la Comisión, serán impugnables en la vía administrativa mediante la interposición del recurso de revisión, preservando las garantías constitucionales de audiencia y legalidad.



**Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
H. Cámara de Diputados**

LX Legislatura

Dip. Moisés Alcalde Virgen

Presidente

Dip. Francisco J. Calzada Vázquez	Dip. Javier Guerrero García	Dip. Carlos Alberto Puente Salas
Secretario	Secretario	Secretario

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Dr. Héctor Juan Villarreal Páez

Director General

Dr. Carlos Augusto Colina Rubio

Director de Estudios Macroeconómicos y Sectoriales

Lic. Rubén Espinosa Cerda

Subdirector

Elaboró: Lic. Juan Marroquín Arreola.

www.cefp.gob.mx

