



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Programa  
Universitario  
de Estudios  
del Desarrollo  
UNAM

# Documento de trabajo

Análisis de las iniciativas  
de legislación  
reglamentaria de la  
reforma energética

Un régimen de excepción para  
Petróleos Mexicanos

Grupo de Energía:

Manuel Aguilera

Francisco J. Alejo

Jorge E. Navarrete

Ramón C. Torres

11c

Julio 03

2014

## **ADVERTENCIA**

La entrega al Congreso de la Unión, el último día del primer período legislativo ordinario de 2014, de un conjunto de iniciativas de leyes reglamentarias de la reforma constitucional en materia energética de 20 de diciembre de 2013 permite vislumbrar los contornos, alcances y principales características del nuevo paradigma de explotación de recursos energéticos que el gobierno pretende imponer a la nación.

El Grupo de Energía del PUEd se propone analizar, en sucesivos documentos de trabajo, los aspectos centrales del régimen legal propuesto para el sector de energía.

En este tercer documento se analiza el proyecto de Ley orgánica de Petróleos Mexicanos que forma parte del conjunto de iniciativas de legislación reglamentaria del decreto de reforma constitucional en materia energética de 20 de diciembre de 2013.

Los dos primeros documentos de la serie abordaron, sucesivamente, la iniciativa de Ley de Hidrocarburos, en especial en lo referido a las actividades extractivas, y, el segundo, el proyecto de Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, así como el diseño institucional y operativo previsto para el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

En documentos sucesivos, entre otros temas se abordará:

- a) el nuevo marco legal para la protección del ambiente en la industria petrolera; y,
- b) el marco institucional y operativo que se propone para la industria eléctrica.

Este análisis no prejuzga la realización y el resultado de una eventual consulta popular sobre la reforma energética.

## **EL NUEVO PEMEX, EMPRESA PRODUCTIVA DEL ESTADO.**

GRUPO DE ENERGÍA

Manuel Aguilera Gómez

Francisco Javier Alejo López

Jorge Eduardo Navarrete

Ramón Carlos Torres Flores

En el conjunto de iniciativas de legislación reglamentaria de la reforma constitucional en materia energética, destaca el proyecto de Ley de Petróleos Mexicanos que la convierte en empresa productiva del Estado. El proyecto de ley propone una configuración administrativa que pretende superar las deficiencias de la organización actual y erradicar los problemas que tradicionalmente ha enfrentado la paraestatal.

El objetivo de este documento consiste en evaluar la naturaleza y alcances del proyecto de Ley orgánica actualmente en estudio por parte de la las Comisiones Unidas de Energía y Primera de Asuntos Legislativos del Senado de la República para estar en condiciones de justipreciar si la nueva conformación legal de Pemex permitirá superar los obstáculos para su futuro desarrollo.

## **Carácter híbrido de la empresa.**

A lo largo del preámbulo de la iniciativa de Ley se insiste—repetidamente—en la intención de transformar a Pemex en una empresa productiva del Estado (EPE) a imagen y semejanza de las empresas privadas a las que se les adjudica, en exclusividad, el atributo de la rentabilidad y eficiencia que se traducen en utilidades. Para lograrlo, se crea una figura jurídica híbrida, la de “Empresa Productiva del Estado”, denominación de una sociedad mercantil propiedad del Estado, generadora de utilidades y, por ende, una empresa organizada con fines de lucro. La EPE se sujeta a un régimen especial, un verdadero *régimen de excepción*, al extremo de puntualizar aquellas leyes que los administradores y directivos de Pemex no tendrán obligación de cumplir.

El cambio de la naturaleza jurídica de Pemex de organismo público descentralizado a empresa mercantil propiedad del Estado se sustenta, de acuerdo a la exposición de motivos de la iniciativa de ley, en dos tesis:

- i) Pemex ya no será el único participante en la actividad petrolera del país, debido a que las reformas constitucionales admiten la presencia de empresas privadas en todas las fases de la industria petrolera, desde la exploración y extracción hasta la producción y distribución de productos petrolíferos y petroquímicos. La nueva Ley orgánica pretende, por ende, modificar la estructura jurídica de la empresa estatal para la competencia en un mercado de múltiples participantes;
- ii) Eliminar los obstáculos burocráticos que entorpecen la toma fluida y eficaz de decisiones, a efecto de corregir los crónicos problemas financieros de la empresa que la han llevado a operar con patrimonio contable negativo en los últimos años. Naturalmente, la nueva configuración legal de Pemex ha contemplado cuidadosamente la incorporación de normas que aseguren sus cuantiosas

contribuciones tributarias para no agravar las atribuladas condiciones financieras de la hacienda pública federal.

Los legisladores deben atender las experiencias exitosas a escala mundial de los órganos estatales encargados de la actividad petrolera. En estas se documenta que la administración petrolera en manos del Estado no ha sido una fatalidad, toda vez que más del 85% del petróleo extraído en el mundo corresponde a reservas petroleras de empresas estatales.

En la presentación de la iniciativa de ley no se prueba que el carácter de *organismo de Estado*, encargado en exclusividad de las tareas básicas relacionadas con la actividad petrolera, haya sido el causante de los declinantes niveles de extracción ni de la parálisis en materia de refinación. *Sería insostenible tal aseveración, porque con tal carácter, Pemex llegó a ser con mucho, la empresa más importante del país.*

El origen fundamental de la problemática de Pemex deriva de que, en lustros recientes, *fue convertido en un simple recinto fiscal y abandonó su carácter de órgano promotor del desarrollo del país.* Al modificar las bases de su organización, el proyecto de ley no destierra esa concepción, antes bien, la profundiza, como se muestra más adelante.

La iniciativa de ley establece, en el Art 5, que el objeto de Pemex, es “llevar a cabo, en términos de la legislación aplicable, la exploración y extracción del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, así como su recolección, venta y comercialización”.

Antes, en el Art 4, se señaló que Pemex tiene como fin desarrollar las actividades propias de su objeto, “generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como

*Así conceptualizada, la finalidad de Pemex se presenta como un listado de buenas intenciones, pues, además de*

su propietario, así como actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental y procurar el mejoramiento de la productividad para maximizar la renta petrolera del Estado y contribuir con ello al desarrollo nacional.”

*que algunos de sus términos no están definidos legalmente, como el de generación de valor económico, o son imprecisos, como la noción de maximizar la renta petrolera, en la ley misma no se precisa la forma de cumplir este mandato.*

### **Órganos de gobierno y estructura operativa**

La administración de la nueva empresa será confiada a un Consejo de Administración integrado por diez consejeros: el Secretario de Energía, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad: el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; tres consejeros del gobierno, designados por el Presidente de la República, y cinco consejeros “independientes” nombrados también por el Ejecutivo.

*En este aspecto, la iniciativa es confusa, pues no distingue la cualidad de uno y otro grupo de consejeros nombrados ambos por el Ejecutivo, salvo en las causas de su remoción. Sería conveniente que la calidad y responsabilidad de servidor público se extendiese a todos los miembros del Consejo. Igualmente, siendo la Nación la propietaria del subsuelo, la rendición de cuentas de los responsables de la administración de Pemex debería efectuarse también ante el Congreso.*

En el proyecto de ley persiste la configuración administrativa de Pemex adoptada hace dos décadas. En efecto, en 1993, con el propósito de enfrentar las crecientes dificultades para el control interno de una organización gigantesca, se tomó la decisión de desmembrar la organización de Pemex mediante la creación de un corporativo y cuatro organismos subsidiarios, a saber: Exploración y Producción (PEP) ; Pemex Refinación (PR); Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB); y Pemex Petroquímica (PPQ).

En 2012, los activos de Pemex comprendían: 449 campos en exploración, 9,476 pozos en producción, 231 plataformas marinas, 4,992 km de oleoductos, 5,223 km de ductos de crudos, 8,917 ductos de productos, y 9,038 km de gasoductos; numerosos centros procesadores de condensados y gas; 21 criogénicas en nueve complejos procesadores de gas y 18 terminales de gas licuado; 6 refinerías y 77 centros de distribución de petrolíferos para abastecer a 10,042 estaciones de servicio; 8 complejos petroquímicos, 17 buque-tanques y 1,360 autotransportes.

*Es improbable que la nueva estructura planteada en la iniciativa de Ley resuelva los problemas de control interno de una empresa de esta magnitud y que maneja este volumen de activos.*

La hipertrofia de Pemex se ha reflejado en las relaciones empresa-sindicato. Entre ambos se tiene celebrado un contrato colectivo en extremo complejo--además de gravoso—e inaplicable en muchos casos, porque las condiciones de trabajo pactadas en ese documento cotidianamente se trasgreden por parte del personal técnico-directivo con el argumento de establecer condiciones para cumplir con los objetivos de inversión-producción. Estas violaciones al contrato colectivo se han resuelto, en todos los casos, tras prolongadas reuniones de conciliación entre empresa-sindicato, mediante pagos indemnizatorios a la representación laboral, acordados por ambas partes. El acuerdo más reciente de este tipo dado a conocer a la opinión pública sumó la cantidad de alrededor de 9 mil millones de pesos, indemnización que dio lugar a un escándalo político.

Si bien los organismos subsidiarios tienen sus respectivos consejos de administración, esta subdivisión no ha sido sino una simple reconfiguración administrativa, porque los organismos

*Ahora, la iniciativa reproduce el esquema organizativo y consolida sus aberraciones: las empresas productivas subsidiarias también tendrán carácter EPEs, pero no funcionarán con la verdadera autonomía de gestión propia*

subsidiarios nunca funcionaron como tales, ni establecieron relaciones comerciales formales entre ellos, ni tuvieron autonomía de gestión, porque las decisiones fundamentales concernientes a cada uno de ellos han sido tomadas por la Dirección General y el Consejo de Administración del Corporativo.

*de las subsidiarias, sino seguirán estando guiadas por las decisiones del Corporativo. Esta relación entre matriz y subsidiarias entraña una gran complejidad, sobre todo en materia de precios de transferencia entre las distintas subsidiarias, con enormes repercusiones en el terreno contractual y fiscal que no están resueltas en el proyecto.*

En la práctica, las relaciones entre las subsidiarias se contabilizan conforme a precios de transferencia con un prorrateo convencional de costos derivados de las operaciones realizadas por el Corporativo. El sistema de precios de transferencia que se utiliza en Pemex, basado en costos de oportunidad y precios internacionales, no refleja las prioridades del ente productivo y de todas sus subsidiarias.

Estos criterios determinan en forma artificial los saldos financieros de cada una de las empresas subsidiarias, en los que quedan insertas, por ejemplo, operaciones en los mercados especulativos de derivados que no siempre sirven de apoyo a la comercialización. La iniciativa de ley de Pemex no resuelve estos problemas y podría contribuir a prolongarlos, circunstancia que conviene corregir.

Finalmente, conforme la iniciativa de Ley, Pemex y sus empresas subsidiarias gozarán de autonomía presupuestaria sujetas a un régimen especial previsto en un nuevo título, el Quinto Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en cuanto a su endeudamiento, atenderán lo dispuesto en la Ley General de Deuda Pública. En otros términos: la nueva empresa formulará su presupuesto atendiendo al balance financiero y al tope de gasto en servicios personales aprobados anualmente por el Congreso a propuesta de la SHCP.

## **Inobservancia de normas legales.**

Según la iniciativa de ley, el gobierno interior de Petróleos Mexicanos estará a cargo de su Consejo de Administración y de su director general. El artículo 13 de la iniciativa enumera las atribuciones del Consejo de Administración. Más adelante, el Art 81 del proyecto de establece que “los actos relativos a la disposición, uso y disfrute de los bienes de Petróleos Mexicanos se regirán por la legislación común aplicable” y el Art 83 previene que “El Consejo de Administración emitirá las políticas que regulen los actos de disposición y gravamen ... considerando lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución y sin que sean aplicables al efecto las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales.” Conviene asegurar que, al definir los alcances de la autonomía presupuestaria y de gestión de Pemex, no implique la inobservancia de disposiciones aplicables de la Ley General de Bienes Nacionales y al principio constitucional señalado.

En esta misma línea de pensamiento, el artículo 71 establece que “Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias cuentan con un régimen de remuneraciones especial, distinto del previsto en el artículo 127 constitucional”, cuyos montos serán aprobados libremente por el Consejo de Administración y el Comité de Recursos Humanos y Remuneraciones del propio Consejo. A su vez, la fracción I del artículo 72 previene que “las remuneraciones para el personal se calcularán de manera equivalente a las existentes en la industria o actividad de que se trate...”

*Es inadmisibile que el personal directivo de Pemex esté exceptuado de los límites salariales previstos en la Constitución.*

El argumento esgrimido para sustentar esta excepción radica en que las empresas productoras y las que actúan en las ramas de refinación, gas y petroquímica con las que competirá Pemex, pagarán mayores remuneraciones y, por ende, se corre el riesgo de que el personal de Pemex se contrate con ellas.

*¿Es imaginable que el personal profesional de alta responsabilidad técnica y administrativa de Pemex y sus subsidiarias se fugue masivamente para aceptar ofertas de trabajo de alguna transnacional? ¿Por qué no ha ocurrido hasta ahora? ¿Son insustituibles esos directivos? Parece más bien un ardid para instaurar un régimen salarial de excepción para la alta burocracia. Extraoficialmente se ha señalado que la SHCP establecerá topes salariales. De ser cierto, ¿para que incluir esta prevención en la nueva ley?*

En todo caso, es pertinente el sistema de estímulos previsto en la fracción II del artículo referido—similar al existente en diversas partes del mundo—para premiar el desempeño por áreas, aplicable a las esferas técnicas y administrativas, exceptuando a los miembros del Consejo de Administración.

En materia de transparencia y criterios de confidencialidad para el manejo de la información y documentación del Consejo y, en general, la empresa el compromiso de confidencialidad podría limitarse a cuestiones que dañen materialmente los intereses de Pemex.

*El plazo de 5 años que se establece parece adecuado. Más que su extensión indefinida, en caso de que se obtenga empleo o interés en empresa competidora, debería prohibirse aceptar tal empleo o adquirir tal interés, al menos en los primeros cinco años.*

Igualmente preocupante es la excepción prevista en el Art 29 de la iniciativa en el sentido de que los consejeros y los funcionarios “no estarán sujetos al régimen previsto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o a cualquier otro ordenamiento o disposición aplicable en general a los servidores públicos de carácter federal”. De aprobarse esta disposición, se corre el riesgo de que se generalicen las prácticas prohibidas actualmente, entre otras, la contratación de familiares en los cargos del ámbito laboral del funcionario, los conflictos de intereses, la aceptación de aportaciones de bienes provenientes de personas relacionadas con la función, disposición no autorizada de bienes patrimoniales, colusión en asuntos electorales y, en fin, todas las conductas previstas en el Art. 8 y demás relativos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En contradicción con las argumentaciones en contra de la Ley de Responsabilidades, curiosamente la iniciativa de ley establece como requisito para ser nombrado Director General, el de “no ser cónyuge, concubina y concubinario o tener parentesco por consanguinidad, afinidad o civil hasta el cuarto grado con cualquiera de los miembros del Consejo de Administración,” disposición análoga a la contenida actualmente en la mencionada Ley de Responsabilidades.

La exoneración de responsabilidades responde al rebuscado argumento, mencionado en la exposición de motivos, de que la Ley de Responsabilidades genera incentivos perversos que inhiben la toma de decisiones por parte de los directivos. Cuando las decisiones están debidamente sustentadas nunca inspiran desconfianza en los funcionarios.

Más adelante, el artículo 36 de la iniciativa exonera a los miembros del Consejo de toda responsabilidad por actos u omisiones causantes de daño patrimonial a la empresa, *cuando actúen de buena fe*. Se trata de una excepción difícilmente acreditable.

Esta misma consideración se aplica a los trabajadores de empresa. Las responsabilidades son solidarias del cuerpo al que pertenecen y, eventualmente, serán exigibles solamente por la vía civil, según la iniciativa.

La iniciativa propone que el Consejo de Administración emita un Código de Ética, con implicaciones administrativas exclusivamente, con el que se pretende sustituir el régimen general de la Ley de Responsabilidades.

Se prevé también la contratación—a favor de los miembros del Consejo de Administración, del director general, directores y aquellos empleados que determine el propio Consejo, tanto de Pemex como de sus empresas productivas subsidiarias—de “seguros, fianzas o cauciones que cubran el monto de la indemnización por los daños que cause su actuación o bien seguros para asumir los servicios de defensa y asistencia legal de dichos empleados”.

*Resulta inadecuado sustituir el régimen general de responsabilidades por un “código de ética” ad hoc, determinado endógenamente y que no prevé eventuales sanciones penales. En todo caso, en la elaboración de tal código sería deseable la participación de especialistas ajenos a la empresa.*

*Por otra parte, habría que definir si la contratación de coberturas financieras para indemnizaciones por daños y costos legales a favor del personal superior constituye un eventual estímulo a las conductas lesivas al interés de la empresa o propicia actitudes de indiferencia o descuido de posibles riesgos. Debe valorarse en qué medida estas políticas favorecen una cultura de la impunidad. Existe también un elemento de discriminación a favor de los funcionarios de alto nivel.*

El régimen de excepción se extiende también las adquisiciones y obras. El Art 74, segundo párrafo, establece: “[...] a las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras de cualquier naturaleza... no les serán aplicables la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras y Servicios relacionados con las mismas”. Todos los contratos que Pemex celebre con particulares tendrán un carácter administrativo y los actos posteriores se regirán por la legislación mercantil.

Si bien los procedimientos de contratación se sujetarán al espíritu del Art 134 constitucional, en la iniciativa de ley se prevé: “En los casos en que el procedimiento de concurso abierto no resulte idóneo para asegurar las mejores condiciones... la empresa podrá optar por emplear otros procedimientos que podrán ser, entre otros, la invitación restringida, o de adjudicación directa, siempre y cuando se actualice alguno de los supuestos que se indican a continuación: [...] fracción viii. “Se trate de servicios de consultoría, asesorías, estudios de ingeniería o de otra naturaleza, investigaciones o capacitación”.

*Estas normas son evocadoras del clima de contratismo imperante en Pemex a lo largo de los años recientes. Sin establecer límites a esta fórmula de contratación, la experiencia ha probado que la excepción se torna rápidamente en práctica generalizada con las consecuencias por todos conocidas. Es aconsejable, en todo caso, establecer criterios para la celebración de contratos, pero dentro del marco de la Ley de Adquisiciones.*

El tema amerita una consideración adicional. Es universalmente admitido que la explotación de recursos naturales es una actividad en la que las prácticas inmorales suelen definir el patrón de conducta de las empresas contratistas o concesionarias. En particular, atendiendo a su elevada rentabilidad, la explotación de hidrocarburos acopia un largo historial de abusos e inmoralidades en todas las latitudes. En tales condiciones, resulta incomprensible la laxitud normativa que se pretende conferir a la administración de la nueva EPE. En el texto de la ley impera una confusión entre normatividad y trámites excesivos e innecesarios: no se debe eliminar la primera por causa de los segundos, sino es indispensable reducir éstos para evitar que la normatividad entorpezca la toma oportuna de decisiones.

El enriquecimiento ilícito, el *contratismo* y un amplio sistema de corruptelas han creado una fama negra en la administración de Pemex, presente en la memoria del colectivo social.

La mayor parte de los actos ilícitos está relacionada con el *contratismo*. El explosivo aumento de la planta laboral de Pemex—sobre todo de personal transitorio—se pretendió justificar como respuesta a necesidades temporales concretas. Para contrarrestar la enorme expansión laboral se concertó con el Sindicato la contratación de empresas “outsourcing” para realizar una gran diversidad de tareas, sobre todo en el área de exploración. Las empresas privadas prestadoras de servicios a Pemex dan empleo a más de cien mil trabajadores, desde tareas simples de limpieza hasta el alquiler de helicópteros y lanchas de transporte entre plataformas y tierra firme o de equipos de exploración geológica submarina

Ese *contratismo* ha sido la fuente primordial de inmoralidad. No se desdeña la existencia de “corrupción hormiga” en las diversas instalaciones de Pemex y de algunas operaciones cuestionables de dirigentes sindicales, sino se subraya que el eje principal de las inmoralidades imperantes en la paraestatal se localiza en la influencia de las altas esferas políticas que obligan a la complicidad de los altos mandos de dirección de Pemex y a la violación de normas legales en un marco de impunidad “políticamente protegida”. Lejos de corregirlos, la iniciativa de Ley propicia aún más el cáncer de la corrupción. Esta cruda problemática no se corregirá con la inobservancia de normas legales o la excepción a su cumplimiento, sino con la implantación de procedimientos debidamente observables, sin trámites innecesarios.

El régimen laboral previsto en la iniciativa suscita preocupaciones. Por ejemplo, se debate la constitucionalidad de excluir a los trabajadores de Pemex del régimen de reparto de utilidades. El Art 104 de la iniciativa establece: “Las utilidades que obtengan Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias... no se repartirán entre sus trabajadores. Lo anterior sin perjuicio de que conforme a la legislación laboral, puedan otorgar a sus trabajadores cualquier incentivo, compensación, bono, gratificación o comisión por el desempeño de sus labores”.

*Puede argumentarse que se trata de una disposición inconstitucional, debido a que entre las excepciones previstas en el artículo 123 constitucional no se encuentra la actividad petrolera. Además, el Art 9º transitorio de la iniciativa de ley garantiza que los derechos de los trabajadores serán respetados conforme a la Ley. Se trata de una cuestión extremadamente delicada, que concierne a un principio constitucional inexcusable: los derechos de los trabajadores son irrenunciables.*

## **Pemex: recinto fiscal.**

La iniciativa de ley prevé que Pemex y sus subsidiarias entreguen al gobierno federal un dividendo estatal, en reconocimiento del usufructo de un recurso del que es propietaria la Nación. Al respecto, el Art 91, fracción II, estipula que, en el mes de julio de cada año, la SHCP, considerando la información relativa a la situación financiera de la empresa, “determinará la propuesta de monto que Petróleos Mexicanos, así como cada una de sus empresas productivas subsidiarias, deberá entregar al gobierno federal como dividendo estatal”. La fracción III del mismo artículo consigna: “Los montos señalados en la fracción anterior se incluirán en la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda, para la aprobación por parte del Congreso de la Unión”. Singularidad notable que alimenta aún más la excepcionalidad en las normas futuras: la SHCP ordena a Pemex entregar al gobierno federal, como dividendo, un porcentaje de los ingresos, una vez excluidos los impuestos, antes de que se concrete el monto y destino de las eventuales utilidades.

El Art 14 transitorio de la iniciativa establece, en función de las necesidades de la hacienda pública, que aunque el dividendo estatal comenzará a cobrarse en 2016, sólo hasta 2027 entrará en vigor el procedimiento de cálculo y de aplicación contenido en los Arts 91 a 93.

- En 2014 y 2015 se mantendrá la tributación actual de Pemex.
- En 2016 el dividendo estatal será, cuando menos, de 30% de los ingresos después de impuestos derivados de las actividades de Pemex y sus subsidiarias a las que se refiere el título segundo de la iniciativa de Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, es decir de los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos.
- De 2017 a 2021 disminuirá progresivamente, hasta alcanzar 15%.
- De 2022 a 2026 disminuirá progresivamente hasta llegar a 0%.

A partir de 2027 se calculará conforme a la Ley promulgada.

A lo largo de la iniciativa se postula la pertinencia de conformar a Pemex como una empresa administrada de acuerdo a las prácticas imperantes en el ámbito empresarial. Sin embargo, conviene recordar que las empresas mercantiles decretan un dividendo una vez conocidos—y dictaminados por los auditores externos—los estados financieros del ejercicio anual. Esto es, tras haber reconocido las utilidades, provisionadas las reservas respectivas y evaluadas las necesidades de inversión de la empresa, se determina el dividendo repartible.

*En la iniciativa de ley, en cambio, se predetermina el monto de un dividendo sin conocimiento de los resultados de operación reales y sin tener en cuenta las necesidades de reinversión de utilidades. En el fondo, es evidente que Pemex, aún transformada en EPE, sigue siendo concebida como un simple recinto fiscal.*

La iniciativa de ley alude frecuentemente a la rendición de cuentas con transparencia, mediante el acatamiento de las normas previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Amén de que subsiste el derecho a las reservas informativas, la iniciativa es omisa en una cuestión fundamental: obliga a la difusión de los estados financieros presentados por la empresa pero no a los que son dictaminados por los auditores. Esta diferenciación no es irrelevante, porque por general existen profundas divergencias entre unas y otras.

En cuanto a los informes de resultados de operación que debe rendir la Dirección de Pemex es fundamental dar una explicación pública sobre el ejercicio del presupuesto y sobre sus desviaciones con respecto al Plan Anual de Operaciones aprobado por el Consejo de Administración.

En este capítulo, la iniciativa de Ley es omisa en cuanto a la responsabilidad legal de los auditores externos—probablemente firmas extranjeras—referente a los criterios contables. Es indispensable consignar en las contrataciones la responsabilidad de los auditores sobre la veracidad de la información y su representatividad financiera para evitar casos de “contabilidad creativa” tan frecuente en nuestros días en los círculos financieros internacionales y fuente de quiebras estrepitosas a escala mundial. Por ejemplo, es indispensable brindar mayor información precisa respecto al monto, costo y saldos de las operaciones con derivados y, en general, sobre las operaciones en los mercados de futuros.

Pese a que la iniciativa de Ley reiteradamente propala la independencia operativa de la nueva empresa y la autonomía de gestión, la presencia de la SHCP sigue siendo incontrastable. Por ejemplo, el Art 103 establece que la evaluación anual del desempeño de Pemex y su Consejo será atribución de la Comisión Intersecretarial de Gasto, Financiamiento y Desincorporación, la cual puede auxiliarse de un experto (probablemente una firma extranjera de consultoría). Como ya se mencionó, la empresa estatal debe rendir un informe anual de resultados de operación ante el Ejecutivo Federal, en su calidad de Jefe del Estado, y ante el Congreso, expresión de la soberanía nacional.

La iniciativa de Ley establece que las controversias en que sean parte Pemex o sus subsidiarias serán competencia de los tribunales jurisdiccionales nacionales pero en ninguna de sus partes establece la prohibición de aceptar contractualmente el sometimiento a tribunales radicados en el extranjero para la dirimir controversias mercantiles. Esta cláusula de jurisdicción obligatoria a tribunales nacionales es fundamental para la defensa de una empresa del estado mexicano.

El artículo 98 obliga al director general a presentar al Consejo de Administración, a más tardar en el mes de abril de cada año, un informe que contenga los estados financieros de la empresa. Empero, la iniciativa es omisa en cuanto a la necesidad de confronta entre las metas previstas en el Plan Anual de Operaciones y los resultados obtenidos, así como en puntualizar que los estados financieros alusivos deberán haber sido dictaminados previamente por los auditores externos, pues sin cumplir esta condición, carecen de validez legal y de representatividad contable.

El Art 4o transitorio, fracción I, de la iniciativa establece que “para el mejor desempeño de su objeto, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos ordenará la fusión, por un lado, de Pemex-Exploración y Producción con Pemex-Gas y Petroquímica Básica y su transformación en una nueva empresa productiva subsidiaria; y por otro, la fusión de Pemex Petroquímica con Pemex-Refinación y su transformación en otra empresa productiva subsidiaria”.

Esta aglomeración permitirá el desprendimiento de los equipos y personal de Pemex: de un lado, las funciones y activos relacionadas con el manejo del gas serán entregadas en el futuro al Centro Nacional de Gas Natural, encargado de la operación del transporte y almacenamiento de este producto. De otro, los activos del área técnico-administrativa de PEP, responsable de las investigaciones geológicas, pasarán a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH). Con esta última disposición, PEP o la nueva subsidiaria, quedará desprovista de la información geológica técnicamente apropiada para solicitar a la CNH

nuevas asignaciones y nuevos contratos de exploración y extracción. En otras palabras, habrá sido despojada de su principal instrumento para definir los planes de exploración de cualquier empresa petrolera.\*

La configuración de la nueva empresa estará afectada también por otras disposiciones contenidas en diversas leyes, sobre todo en la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Ingresos de Hidrocarburos, ordenamientos que colocan en desventaja a Pemex frente a las empresas perforadoras pues son evidentes las prerrogativas fiscales del régimen de contratos de exploración-explotación con el que operarán las empresas privadas frente al tratamiento tributario que recibe la empresa estatal. Si bien Pemex podrá migrar al régimen de contratos, sólo lo podrá hacer previa autorización de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la anuencia de la SHCP a efecto de que la migración no afecte los ingresos fiscales.

Finalmente, la transición de Pemex-organismo público descentralizado a Pemex-empresa productiva del Estado, exige una profunda reestructuración financiera. En efecto, el Balance Financiero consolidado de la institución

*¿Se pretende constituir una empresa “sana y competitiva” con los gigantescos pasivos de Pemex, originados por la tributación confiscatoria acumulada y los requerimientos financieros de la SHCP? Sería recomendable que el Congreso estableciese*

---

\* Para valorar el significado de esta información es pertinente recoger lo expresado por el director de PEP ante las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y de Energía de la Cámara de Diputados: “...tenemos información sísmica de más de cinco mil pozos exploratorios, más de 30 mil pozos de desarrollo, información sísmica bidimensional que abarca más de 430 mil kilómetros lineales y sísmica tridimensional que abarca más de 280 mil kilómetros cuadrados. Es decir, hablamos de un volumen muy importante de información de acervo técnico de alto valor. Aquí lo que nos interesa es que esta información que puede ser esto que les mencioné, pozos exploratorios, más de 30 mil pozos de desarrollo, los 430 mil kilómetros lineales y finalmente los 280 mil kilómetros cuadrados, representan un volumen aproximado de ocho petabytes, es decir ocho millones de gigabytes. El equivalente a ocho millones de computadoras personales que tienen dos discos duros de 500 gigas cada uno. Ése es el acervo de información con el que cuenta Petróleos Mexicanos. Es importante manejar la integridad de esta información y preservarla. Estamos colaborando de manera estrecha tanto con la Secretaría de Energía como con la Comisión Nacional de Hidrocarburos para garantizar la integridad y preservar la salvaguarda de esta información estratégica para el país.”(24/6/14)

a diciembre de 2013 registró un capital negativo de 185 mil millones de pesos; los pasivos ascendieron a 2,233 miles de millones de pesos, de los cuales la mitad correspondió a la reserva para beneficio de los empleados, 34% a la deuda de largo plazo y 16% a otros pasivos. La iniciativa de Ley sólo hace referencia a la transferencia de activos pero omite referencia alguna a los abultados pasivos que no cuentan con una fuente de financiamiento cierta.

*la obligación de que la SHCP asuma la reestructuración financiera como un acción necesaria para sanear la empresa y colocarla en situación de competitividad; de otro modo, además de no cumplir con ese objetivo, se crea una situación de extrema vulnerabilidad para financiar las obligaciones de la institución con sus acreedores y las que derivan de los pasivos laborales.*

## **REFLEXIÓN FINAL.**

Está en marcha un delicado proceso de reglamentación legal de las reformas de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, referentes a la actividad petrolera y trascendentes en el futuro de la Nación. Las reflexiones contenidas en el presente documento tienen por objeto llamar su atención sobre un hecho esencial: las reformas no van lograr, ni por asomo, superar el conjunto de elementos que han configurado—desfigurado—el funcionamiento de Petróleos Mexicanos.

La iniciativa de Ley de Petróleos Mexicanos que el Ejecutivo Federal ha sometido a consideración del Congreso no resuelve—si acaso posterga—problemas que no podrán superarse con una versión híbrida público-privada en su organización. La supresión del marco legal que regula las operaciones y administración de las empresas públicas en materia remuneraciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras, disposición de activos, etc., lejos de mejorar la eficiencia de la nueva empresa, propiciará un ambiente de “manos libres”, sin coto ni control, que puede convertir a Pemex en preciado botín en manos de directivos ávidos de negocios privados, controlado únicamente con fines recaudatorios. Proseguirá el proceso de decadencia material y moral de la empresa más importante del país.

Ciudad Universitaria, D.F, julio de 2014.