



COMISIONES UNIDAS DE ENERGÍA Y DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE ENERGÍA Y DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA Y DEL GOBIERNO CORPORATIVO DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS Y ABROGA LA LEY ORGÁNICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.

HONORABLE ASAMBLEA:

Los integrantes de las comisiones unidas de Energía y de Hacienda y de Crédito Público, correspondientes a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39 y 45, numeral 6, inciso e, ambos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente dictamen de conformidad con los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1.- El 26 de abril de de 2007 fue turnada a las comisiones de Energía y de Presupuesto y Cuenta Pública, por instrucciones de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de la Legislatura LX, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Orgánica y del Gobierno Corporativo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios; y abroga la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, presentada por el diputado Raúl Cervantes Andrade, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

2.- En la misma fecha, la iniciativa en comento fue turnada para su estudio y análisis a las comisiones unidas de Energía y de Presupuesto y Cuenta Pública.

II. CONTENIDO Y OBJETO DE LA INICIATIVA:

El diputado Raúl Cervantes Andrade plantea la expedición de la *Ley Orgánica y del Gobierno Corporativo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios*. Ésta ley prevé en su Artículo Transitorio Segundo la derogación de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

En principio explica el diputado Cervantes Andrade la urgencia de perfeccionar el modelo de la industria petrolera para convertirla en un eslabón esencial de las cadenas productivas y en un verdadero motor del desarrollo económico y regional.

En su exposición de motivos, el exponente señala que Petróleos Mexicanos se encuentra “sobre-regulado” en materia fiscal y administrativa; y que, sin embargo, en materia petrolera, esta “sub-regulado” ya que la Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía no



tienen atribuciones suficientes ni infraestructura e instrumentos adecuados para reglamentar y supervisar las operaciones y las actividades productivas del organismo.

Expone que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios necesitan una reforma corporativa para que las normas y las reglas jurídicas que los rigen equilibren el ámbito fiscal y financiero con el ámbito operativo-productivo, y no simplemente "autonomía presupuestaria". Dicha *reforma corporativa*, de acuerdo al exponente, se puede sustentar en tres ejes principales: 1) Modificar la composición del Consejo de Administración; 2) Otorgar autonomía presupuestaria; y 3) Flexibilizar las normas legales en materia de obras públicas y adquisiciones de bienes y servicios.

El objeto de una *reforma corporativa*, señala el diputado Cervantes Andrade, es proporcionar a Pemex un nuevo marco jurídico que le permita ser más eficiente, disminuir sus costos, agilizar la toma de decisiones y alcanzar estándares productivos, todo lo cual redundará en mayores ingresos públicos para la Nación y en menores precios de los combustibles para los agentes económicos.

Con base en los anteriores planteamientos, propone establecer un nuevo mandato a Pemex para que tenga incentivos de operar con criterios empresariales, porque dichos criterios representan la mejor opción en términos financieros y económicos para el país en lo relativo a la ejecución de una actividad que es estratégica y que está reservada al Estado. Un mandato en términos de garantizar una oferta suficiente de energéticos para consumo nacional, con estándares de calidad internacionales y a precios justos que no afecten la competitividad de las empresas mexicanas ni la economía de las familias.

En resumen, la propuesta de reforma en comento plantea transformar a PEMEX en un organismo descentralizado, de carácter productivo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica y de gestión, con nueva estructura corporativa, atribuciones y facultades.

Asimismo, propone crear como organismos subsidiarios de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con autonomía de gestión, los siguientes: Pemex Pemex-Exploración y Producción; Pemex-Refinación; Pemex-Gas y Petroquímica Básica; Pemex-Petroquímica; Pemex-Comercio Internacional; y, por último, Pemex-Investigación y Desarrollo.

También prevé como órganos de gobierno de Petróleos Mexicanos, además del Consejo de Administración y la Dirección General, la creación de una Asamblea, como el órgano superior de gobierno de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

Por otra parte, propone reestructurar el Consejo de Administración, establecer su profesionalización y el otorgamiento de facultades de autorización del presupuesto, de los proyectos de inversión y del nivel de endeudamiento. De igual forma, prevé el proponente



COMISIONES UNIDAS DE ENERGÍA Y DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

establecer las figuras de consejeros independientes, comisarios y auditores externos. Los primeros, como integrantes del Consejo de Administración; los segundos, encargados de vigilar que los funcionarios y empleados de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios cumplan con la normatividad vigente; y, por último, los auditores externos, quienes deberán informar a los Comisarios sobre las irregularidades graves en que se encuentren al desempeñar su labor y, además, presentar sus informes a la Asamblea.

Por último, el diputado Cervantes Andrade establece mecanismos de supervisión y rendición de cuentas, así como para la participación y capacitación de trabajadores de Petróleos Mexicanos, y un régimen fiscal especial para la paraestatal.

II. CONSIDERACIONES:

PRIMERA.- En atención a que la iniciativa materia del presente dictamen pretende expedición de la *Ley Orgánica y del Gobierno Corporativo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios*, a través de la cual se prevé la derogación de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, esta comisión dictaminadora estima necesario y oportuno señalar los siguientes puntos:

1. A partir del 8 de abril del 2008 se inició un proceso de reformas en materia energética, con motivo de la entrega de una serie de iniciativas al Senado de la República por parte del Ejecutivo Federal, el cual incluyó un amplio debate al interior de las comisiones dictaminadoras en la Cámara de Senadores, así como la realización de diversos foros en los que además de distintos sectores de la sociedad participaron destacados miembros de la Cámara de Diputados.
2. El proceso legislativo correspondiente finalizó el 28 de noviembre de 2008, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los siguientes decretos:
 - a. Por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
 - b. Por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética.
 - c. Por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.
 - d. Por el que se expide la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
 - e. Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

COMISIONES UNIDAS DE ENERGÍA Y DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

- f. Por el que se reforma y adiciona el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
 - g. Por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.
3. Entre las publicaciones arriba citadas se encuentra el *DECRETO mediante el cual se expide la Ley de Petróleos Mexicanos*, misma que inició su vigencia al día siguiente de su publicación, de conformidad con lo establecido en su artículo primero transitorio del mismo instrumento jurídico.

Asimismo, quedó abrogada la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1992, de conformidad con el texto de la Ley de Petróleos Mexicanos en sus artículos transitorios siguientes:

“Segundo. Se abroga la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1992, con excepción de lo dispuesto en el transitorio siguiente, y se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley.”

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

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

El énfasis en los puntos anteriores obedece al hecho de que el régimen jurídico que regula las actividades de la paraestatal Petróleos Mexicanos ha sido reformado de manera general. También en atención a que dentro de ese régimen se encontraba la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, la cual no sólo se derogó sino que la ley que la sustituye ha dejado de ser una ley “orgánica”. Esto último por considerar que la nueva *Ley de Petróleos Mexicanos* contiene diversos elementos (deuda pública, adquisiciones, arrendamientos, obras públicas y responsabilidades, y de evaluación) que no son, en realidad, materia jurídica meramente orgánica.

Lo anterior, aunado al hecho de que el tema central planteado por el diputado Cervantes Andrade, consistente en reformar la organización y funcionamiento de Petróleos Mexicanos,

fue discutido ampliamente en el proceso de reforma arriba citado, lleva a estas comisiones dictaminadoras a concluir que un eventual planteamiento de reforma a la actual constitución y forma de organización de la paraestatal requeriría de una iniciativa diferente y que, evidentemente, considere la normatividad vigente, así como los posibles problemas que se originen como consecuencia de la implementación de la misma.

SEGUNDA.- Enseguida se hace referencia a los objetivos que como reformas plantea el diputado Cervantes Andrade y al resultado de la confrontación con las disposiciones vigentes contenidas, principalmente, en la Ley de Petróleos Mexicanos.

1. **Naturaleza y objeto de Petróleos Mexicanos.** En este capítulo de la ley que se propone crear se plasma la intención de establecer a Petróleos Mexicanos como un organismo descentralizado, de carácter productivo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica y de gestión, y con una nueva estructura corporativa en la que se incluye la creación de una Asamblea como órgano superior de gobierno. Asimismo se propone la creación de seis organismos subsidiarios de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con autonomía de gestión (Pemex Pemex-Exploración y Producción; Pemex-Refinación; Pemex-Gas y Petroquímica Básica; Pemex-Petroquímica; Pemex-Comercio Internacional; y, por último, Pemex-Investigación y Desarrollo). Se agrega, además, la creación de un *corporativo* que realizará actividades de planeación, coordinación y evaluación estratégica de las operaciones de los organismos subsidiarios.

Si bien se consideró en la reforma de 28 de noviembre de 2008 establecer a Petróleos Mexicanos como un organismos descentralizado con fines productivos, personalidad jurídica y patrimonio propios, como se propone, no se estableció la necesidad de nominar en la Ley de Petróleos Mexicanos a determinados organismos subsidiarios y menos aún la creación de un corporativo que regulara sus actividades.

La formula fue distinta, ya que se consideró otorgar como facultad al Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos la facultad de determinar la estructura organizacional y operativa para la mejor realización de las actividades del organismo en sus ámbitos técnico, comercial e industrial. Las tareas propuestas para el *corporativo* que plantea el diputado Cervantes se atribuyeron al propio consejo. En consecuencia los objetivos planteados ya fueron alcanzados con la reforma aludida.

En la citada reforma de 2008, a diferencia de la propuesta realizada por el diputado Cervantes no se consideró la creación de una Asamblea, como órgano superior de gobierno de la paraestatal, sino que se conservó como órganos de dirección y administración al Consejo de Administración y la figura de un Director General nombrado por el ejecutivo Federal; asimismo, se estableció en la Ley de Petróleos Mexicanos que el primero contará con ocho comités para la correcta realización de sus funciones.

COMISIONES UNIDAS DE ENERGÍA Y DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

2. **Autonomía técnica y de gestión.** Estas características las plantea el diputado Cervantes para otorgárselas a Petróleos Mexicanos mediante la Ley que propone y a través de lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Pemex y Organismos Subsidiarios, cuya aprobación queda a cargo del Consejo de Administración.

Al respecto, debe señalarse que en la Ley de Petróleos Mexicanos se prevé la expedición de un Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos cuya aprobación, de igual forma a la planteada, queda a cargo del Consejo de Administración. Asimismo, mediante la reforma de 28 de noviembre de 2008 se consideró transformar al organismo en una entidad eficiente y funcional y, por ello, se le otorgó mayor autonomía de gestión financiera, presupuestal, administrativa y operativa, de modo que está sujeta a menores restricciones en su operación cotidiana, además de que se establecieron diversos mecanismos de control presupuestario general, evaluación y rendición de cuentas. En consecuencia, los objetivos planteados ya se plasmaron en la citada reforma.

3. **Patrimonio, organización y gobierno corporativo.** Se establece en los respectivos capítulos de la ley que se propone crear:
 - A. La composición del patrimonio de Petróleos Mexicanos. Esta forma de constituir el patrimonio de la paraestatal quedó plasmada en similares términos en los contenidos de los artículos 4o. y 5o. de la Ley de Petróleos Mexicanos.
 - B. La organización de Petróleos Mexicanos. Aquí se propone el establecimiento de: una *asamblea* (órgano superior de gobierno); *consejo de administración* (órgano de gobierno); *director general* (órgano de gobierno); la figura de *Comisarios* (vigilancia de cumplimiento de normatividad aplicable por parte de funcionarios y empleados); *consejeros independientes*; y se prevé la contratación de *auditores externos*. Como se ha establecido más arriba en la forma de organización de Petróleos Mexicanos, después del proceso de reforma de 2008, se estimó conservar la naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos y se tomaron diversas medidas para fortalecerlo en la realización de sus tareas. Así, a excepción de las figuras de la *asamblea* y el *corporativo*, las propuestas del diputado Cervantes ya fueron alcanzadas y plasmadas en la Ley de Petróleos Mexicanos.
 - C. **Gobierno corporativo.**- En el capítulo correspondiente de la ley que se propone crear se prevén las diferentes atribuciones para los órganos de gobierno de la paraestatal, asimismo se prevé como facultad del Consejo de Administración la creación de uno o más *comités* para llevar a cabo sus responsabilidades y también se incluye, como facultad del Consejo de Administración la emisión de bonos u obligación de cualquier naturaleza.

En la actual Ley de Petróleos Mexicanos se establecieron diversas atribuciones para sus correspondientes órganos de gobierno, asimismo, de igual forma que el

COMISIONES UNIDAS DE ENERGÍA Y DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

proponente, se prevé la creación de diversos *comités*; sin embargo, a diferencia de la propuesta que se examina, en la Ley de Petróleos Mexicanos se prevén específicamente los siguientes comités: Comités de Auditoría y Evaluación de Desempeño; Estrategia e Inversiones; Remuneraciones; Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios; Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; Transparencia y Rendición de Cuentas, y Desarrollo e Innovación Tecnológica.

Asimismo, se estableció la emisión de bonos ciudadanos como títulos de crédito emitidos por el propio organismo que otorgarán a sus tenedores una contraprestación vinculada con el desempeño del mismo.

Se debe agregar que a través de la reforma de 28 de noviembre de 2008 se mantiene la estructura actual del Consejo de Administración, con 6 representantes del Estado y 5 miembros del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. Sin embargo, en congruencia con el establecimiento de un régimen de gobierno corporativo, se adicionan cuatro consejeros profesionales designados por el Ejecutivo Federal, con ratificación del Senado de la República o, en su caso, de la Comisión Permanente.

En consecuencia, se estima que los objetivos del diputado Cervantes fueron alcanzados mediante la citada reforma de 2008. Lo anterior, tomando en consideración que la creación de una *asamblea* y un *gobierno corporativo* propuestos no fueron considerados para aprobarse en la actual Ley de Petróleos Mexicanos sino que se consideró viable dejar al Consejo de Administración la facultad de determinar su propia estructura en los ámbitos técnico, industrial y comercial.

- 4. Supervisión y rendición de cuentas.** Sobre éstas materia la ley propuesta contempla diversas atribuciones para la Comisión Reguladora de Energía, la Secretaría de Energía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, se prevé una serie de causales de remoción para los cargos de *Consejero* y *Director General*.

En el artículo 33 de la actual Ley de Petróleos Mexicanos se estableció un régimen de vigilancia interna y externa de Petróleos Mexicanos, el cual se realizará por diversas instancias: El Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, referido en el artículo 23 de la misma ley; Un Comisario; El Órgano Interno de Control; La Auditoría Superior de la Federación; y, por último, un Auditor Externo.

Por otro lado, en materia de responsabilidades, se establecen obligaciones específicas a los miembros del Consejo de Administración, conforme a las cuales tendrá lugar su responsabilidad administrativa, aplicando el procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Para el caso de la remoción de los consejeros (y por consiguiente su destitución o inhabilitación), se

COMISIONES UNIDAS DE ENERGÍA Y DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

establecen diversas causales. Adicionalmente, se establece la responsabilidad de todos los consejeros de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados y, en su caso, la remoción, con motivo de las infracciones a su régimen de obligaciones específico.

Asimismo, resulta importante resaltar que uno de los comités que auxiliarán en sus funciones al Consejo de Administración se denomina “Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas”, el cual tiene asignadas sus atribuciones en el artículo 29 de la Ley de Petróleos Mexicanos. En consecuencia, estas dictaminadoras estiman que los objetivos planteados por el diputado Cervantes fueron alcanzados mediante la reforma de 2008.

5. **Régimen fiscal.** En el apartado correspondiente de la ley cuya creación se plantea, se establecen como disposiciones aplicables la Ley del Impuesto Sobre la Renta (Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios, excepto Pemex-Exploración y Producción y de Pemex-Gas y Petroquímica Básica en lo correspondiente a la exploración, desarrollo y explotación de gas no asociado, ya que en éste último caso se prevé la aplicación del título XII de la ley Federal de Derechos.

En torno a lo anterior, es oportuno señalar que en el marco de la reforma de 2008 se incluyó una modificación al régimen fiscal mediante la reforma a la Ley Federal de Derechos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2008, el cual pretende, entre otras cosas, otorgar a Petróleos Mexicanos mayor autonomía en materias financiera, presupuestal, administrativa y operativa. Se establece al efecto, entre otras disposiciones, un régimen especial de operación de Petróleos Mexicanos en materia de deuda, se establece la figura de los *bonos ciudadanos*, un régimen de presupuesto, y por último, un régimen dual en materia adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas.

Por lo tanto, estas dictaminadoras estiman que los objetivos propuestos por el diputado Cervantes que se relacionan con un régimen fiscal ya fueron alcanzados en la citada reforma.

6. **Participación y capacitación de los trabajadores.** En este apartado propuesto se prevé la participación de los trabajadores petroleros en la organización y funcionamiento de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios. En la actual Ley de Petróleos Mexicanos se ratificó la participación de cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, los cuales deberán ser miembros activos del mismo y trabajadores de la planta de Petróleos Mexicanos.

También se prevé como una atribución del Director General de Petróleos Mexicanos (fracción V del artículo 31) convenir con el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana el contrato colectivo de trabajo y expedir el reglamento de trabajo del

COMISIONES UNIDAS DE ENERGÍA Y DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

personal de confianza, que regirán las relaciones laborales de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios, en los términos de artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal del Trabajo. Es decir, se establece el marco normativo aplicable a dichas relaciones laborales. En la ley Federal del Trabajo se establecen parámetros mínimos que deben observarse en materia de capacitación, adiestramiento y seguridad de los trabajadores. Consecuentemente, los objetivos que persigue en la materia el diputado Cervantes ya fueron alcanzados.

Por las razones anteriormente expuestas, las comisiones unidas de Energía y de Presupuesto y Cuenta Pública formulan el siguiente:

IV.-ACUERDO:

PRIMERO. No es de aprobarse la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Orgánica y del Gobierno Corporativo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios; y abroga la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

SEGUNDO. Archívense el asunto atendido en este dictamen como total y definitivamente concluido.

Palacio Legislativo de San Lázaro, febrero de 2010.

SE ADJUNTAN LAS FIRMAS APROBATORIAS DEL PRESENTE DICTAMEN DE LOS INTEGRANTES DE LAS COMISIONES UNIDAS DE ENERGÍA Y DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA.