



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

**PEMEX EN EL ENTORNO
DE LA REFORMA ENERGÉTICA**
**Su naturaleza, transición y evolución
del Gobierno Corporativo**

LIC. MARCO ANTONIO DE LA PEÑA GARCÍA
Director Jurídico

C.P.C. ALBERTO TIBURCIO CELORIO
*Presidente del Comité de Auditoría
del Consejo de Administración*

CIUDAD UNIVERSITARIA

PEMEX
EN EL ENTORNO DE LA REFORMA ENERGÉTICA;
SU NATURALEZA, TRANSICIÓN Y EVOLUCIÓN
DE SU GOBIERNO CORPORATIVO

LIC. MARCO ANTONIO DE LA PEÑA GARCÍA

Director Jurídico

C.P.C. ALBERTO TIBURCIO CELORIO

*Presidente del Comité de Auditoría
del Consejo de Administración*



DIRECTORIO

Dr. José Narro Robles
Rector

Dr. Eduardo Bárzana García
Secretario General

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo

Lic. Enrique Balp Díaz
Secretario de Servicios
a la Comunidad

Renato Dávalos López
Director General
de Comunicación Social

Seminario Universitario
de Gobernabilidad
y Fiscalización

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador

Comité Ejecutivo:

Dr. Juan Alberto Adam Siade
Director de la Facultad
de Contaduría y Administración

Dr. Francisco José Trigo Tavera
Secretario de Desarrollo
Institucional

Dr. César Iván Astudillo Reyes
Abogado General

Mtro. Pablo Reyes Pruneda
Contralor

Comité Consultivo

Dr. Jorge Barajas Palomo
Secretario Técnico

Dr. Rolando Cordera Campos
C. P. y Ec. José Ernesto
Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Lic. Ma. de los Ángeles
Moreno Uriegas

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Dra. Nadima Simón Domínguez

Dr. David Vega Vera

Presentación
Dr. Alfredo Adam Adam 5

**PEMEX EN EL ENTORNO
DE LA REFORMA ENERGÉTICA
Su naturaleza, transición y evolución
del Gobierno Corporativo**

Primera parte

El Enfoque Jurídico

Lic. Marco Antonio de la Peña García 9

Introducción 11

Marco conceptual de la
reforma energética..... 15

Cambios a los artículos 25, 27 y 28
constitucionales 17

Naturaleza jurídica de PEMEX
como Empresa Productiva del Estado..... 21

Características 23

Naturaleza jurídica de PEMEX..... 25

Marco legal de Petróleos Mexicanos 33

Transición y evolución del
Gobierno Corporativo 37

Gobierno Corporativo antes de la reforma
energética..... 39

Nuevo modelo de Gobierno Corporativo	41
Segunda Parte	
El Enfoque Corporativo y de Administración	
<i>C.P.C. Alberto Tiburcio Celorio</i>	43
Los cinco ejes fundamentales de la reforma energética	45
La transformación de PEMEX	49
Empresas productivas subsidiarias	53
Datos financieros	54
Código de Mejores Prácticas Corporativas (CCE)	57
Ley Sarbanes Oxley	59
El Gobierno Corporativo de pemex	63
Requisitos de los Consejeros	66
Funciones del Consejo de Administración	68
Los Comités del Consejo de Administración	69
Otros niveles de vigilancia y auditoría	73
La ASF y la SFP	75
El Comisario de pemex	76
Corolario	77
Las "Tres Líneas de Defensa" según COSO	80
Sustentabilidad financiera	82
CONCLUSIONES	83
Semblanza de los autores	87



PRESENTACIÓN

En la extensa gama de significados, alcances y connotaciones acerca de los conceptos que dan identidad a este Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, el Cuaderno N° 2 de su serie editorial ofrece el presente estudio sobre **PEMEX en el entorno de la reforma energética, su naturaleza, transición y evolución del Gobierno Corporativo.**

Sus autorizados autores son el **Licenciado Marco Antonio de la Peña Sánchez**, Director Jurídico de Petróleos Mexicanos, y el **Contador Público Certificado Alberto Tiburcio Celorio**, Presidente del Comité de Auditoría del Consejo de Administración de la nueva empresa productiva del Estado, quienes nos exponen sus puntos de vista desde los respectivos enfoques jurídico y corporativo-administrativo de su alta competencia. Los textos están basados en las conferencias magistrales que ambos distinguidos profesionales dictaron el 18 de agosto de 2015 en la Facultad de Contaduría y Administración, sede de este Seminario Universitario, el SUG, evento que dio lugar a un amplio y elevado diálogo con los maestros y alumnos de Posgrado que en él participaron.

Estamos ciertos de que el estudio de muchos técnicos y científicos interesados en el tema de la reforma energética de México va a continuar con amplitud y seriedad en los sectores académicos e intelectuales, profesionales, políticos y administrativistas. A tal propósito, el SUG propone este trabajo a su consideración conforme al espíritu universitario de libertad que anima nuestro ejercicio catedrático y de investigación, respetando desde luego la opinión de sus autores, y advierte que el tema de este ensayo -cuyo obje-

tivo central no es analizar en forma detallada la reforma, como lo afirma el Contador Tiburcio en su disertación- seguirá aportando juicios y opiniones que contribuyan al desarrollo y cumplimiento de la Gobernabilidad en nuestro país, entendida como la procuración del progreso democrático, económico, social e institucional duradero, en el marco de un sano equilibrio entre el Estado y la sociedad civil.

Desde el ángulo de la Fiscalización, que también estudiamos en el SUG porque evalúa el grado de cumplimiento de dichas políticas de mejoramiento social y económico, es interesante conocer las disposiciones y acuerdos que el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, la nueva empresa productiva del Estado, ha adoptado en materia de auditoría externa y de auditoría y control internos en el marco de su estructura jurídica, que los autores de este trabajo nos exponen.

Ofrecemos las disertaciones de nuestros reconocidos ponentes a la atención de los lectores que acudan a estas líneas, ya sea en su versión impresa o a través de su formato electrónico en el portal del Seminario, y particularmente nos satisface hacerlo en el tiempo de su histórica instrumentación y de su análisis crítico, pleno de actualidad.

Doctor Alfredo Adam Adam

Coordinador Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización

PRIMERA PARTE

EL ENFOQUE JURÍDICO

LIC. MARCO ANTONIO DE LA PEÑA GARCÍA

Director Jurídico



INTRODUCCIÓN

Con la promulgación de las leyes secundarias en materia energética el pasado 11 de agosto de 2014 se inicia una nueva etapa en la historia de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

La naturaleza del cambio es jurídica y por ello resulta imperativo que exista claridad y certeza legal sobre el nuevo actuar de PEMEX como Empresa Productiva del Estado.

Para generar un alto valor económico PEMEX debe ser una empresa con profunda visión de negocio, más eficiente, transparente, con seguridad jurídica y alta capacidad en la ejecución de sus proyectos.

El presente trabajo pretende sintetizar y exponer de manera sencilla los principales aspectos de las leyes que tienen efecto en la transformación inmediata de PEMEX y sus implicaciones en el marco de la Reforma Energética.

Ante esta importante y trascendente evolución, la Dirección Jurídica es y debe ser agente del cambio y difusor de los procesos de transformación jurídica que están a la vista.

En este sentido, el equipo jurídico de PEMEX toma conciencia y se compromete a promover la nueva cultura de legalidad que acompañará sus operaciones a partir de este momento, así como para guiar las acciones que le permitan lograr un alto desempeño, y estén orientadas a la satisfacción del cliente y a la creación de va-

lor económico. Esta filosofía será la que guíe los actos cotidianos de cada uno de los abogados de la empresa.

En consecuencia, la eficaz transformación jurídica de PEMEX como Empresa Productiva del Estado será base fundamental para alcanzar los resultados que la sociedad mexicana espera de ella.



**MARCO CONCEPTUAL
DE LA REFORMA ENERGÉTICA**

La reforma energética era indispensable para el desarrollo del país, ya que se requería fortalecer a PEMEX. Existía la necesidad de cambiar la tendencia inercial en el sector e incrementar la capacidad y velocidad de México para explotar su riqueza petrolera

Con la implementación de la Reforma, México se ha transformado en un país más atractivo para invertir y ofrecerá grandes oportunidades para empresas en el sector energético. Asimismo, la Reforma Energética aumentará los niveles de inversión en el país y PEMEX, permanecerá como el jugador más importante en el sector de los hidrocarburos, con un agresivo plan de inversiones. Por lo tanto, la Reforma Energética será un catalizador para el crecimiento económico.

Cambios a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El 20 de diciembre de 2013, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. Fundamentalmente, dicha reforma consistió en:

Artículo 25

- Se fortalece a PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) al transformarlas de organismos públicos descentralizados en empresas productivas del Estado (EPEs).

- Dichas EPEs llevarán a cabo las actividades estratégicas de la exploración y extracción del petróleo; así como la planeación y control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en los términos señalados en el artículo 27.

Artículo 27

- La Nación mantiene la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo.
- La actividad estratégica de la exploración y extracción de hidrocarburos, se llevará a cabo por la Nación, mediante Asignaciones y Contratos.
- Las Asignaciones se otorgarán exclusivamente a PEMEX y demás EPEs.
- Los Contratos podrán ser celebrados con PEMEX, EPEs y/o privados, de manera individual o conjunta.

Artículo 28

- Se crea el Fondo Mexicano del Petróleo.
- Se establecen la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) como órganos reguladores coordinados en materia de energía.

La citada reforma constitucional, modificó al sector energético, dotándolo de una nueva estructura institucional con una clara distinción de los roles del Estado, separando sus funciones de dueño, regulador y administrador; distinguiéndolo de las empresas encargadas de la operación y ejecución. Al respecto, se prevén las siguientes funciones principales:

- La Secretaría de Energía (SENER) determina la política energética y coordina a los reguladores a través del Consejo Coordinador del Sector Energético.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) determina los aspectos fiscales y económicos de los Contratos.
- El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (el Fondo), recibe y administra los ingresos petroleros del Estado.
- Órganos Reguladores:
 - ♦ Se otorgan facultades a la CNH para regular actividades de exploración y extracción (*upstream*) y la CRE para actividades permitidas de transformación de hidrocarburos (*downstream*); ambos como órganos reguladores coordinados con personalidad jurídica propia y autonomía, y
 - ♦ Se crea la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente (la Agencia), como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

- Centros gestores:
 - ♦ Dos organismos públicos descentralizados: (i) Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS), encargado de la operación del sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento, y (ii) el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), encargado del control operativo del sistema eléctrico nacional, operación del mercado eléctrico mayorista, acceso a la red de transmisión y redes de distribución.
- Empresas productivas del Estado:
 - ♦ Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias;
 - ♦ Comisión Federal de Electricidad;



**NATURALEZA JURÍDICA DE PEMEX
COMO EMPRESA PRODUCTIVA DEL ESTADO**

Características

En cumplimiento de la Reforma Constitucional en materia energética el pasado 11 de agosto de 2014 se promulgaron las leyes secundarias correspondientes, con lo que se inició una nueva etapa en la historia del sector, incluyendo destacadamente a PEMEX.

De conformidad con los artículos transitorios tercero y vigésimo del Decreto de reforma constitucional y la Ley de Petróleos Mexicanos, PEMEX se transformó en una empresa productiva del Estado de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozando de autonomía técnica, operativa y de gestión.

El objetivo de la transformación de PEMEX a empresa pública fue dotarla de una estructura auténticamente empresarial, por lo que se convierte en una nueva figura separada de las entidades paraestatales.

En este sentido, las empresas productivas del Estado son entes de propiedad exclusiva del Gobierno Federal dotadas de un marco jurídico propio, acorde con sus fines de carácter productivo para promover su manejo ágil, eficiente y transparente.

Algunas de sus características son las siguientes:

- Objetivo comercial e industrial: generación de valor económico.

- Operación, evaluación y vigilancia atendiendo a sus objetivos económicos.
- Autonomía de gestión del Consejo de Administración.
- Autonomía financiera, presupuestal, de contratación y administrativa.
- Régimen especial que le permite una operación más autónoma y flexible en materia de:
 - ♦ Empresas productivas subsidiarias y filiales;
 - ♦ Remuneraciones;
 - ♦ Adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios;
 - ♦ Bienes;
 - ♦ Responsabilidades;
 - ♦ Dividendo estatal;
 - ♦ Presupuesto, y
 - ♦ Deuda

En cuanto a su régimen especial, la Ley de Petróleos Mexicanos establece que le serán aplicables su propia ley y las disposiciones del Consejo que deriven de ésta, así como el derecho civil y mercantil de manera supletoria.

Asimismo, se establece que PEMEX podrá aprovechar áreas de oportunidad del nuevo marco legal para establecer alianzas o

asociaciones con socios que considere estratégicos. Esto será de la mayor importancia toda vez que PEMEX deja de operar como un monopolio y se convierte en un actor relevante del sector.

Naturaleza jurídica de Pemex

Conforme a la concepción tradicional, la organización formal del Estado parte la división de poderes y, por lo que respecta al Poder Ejecutivo, éste se auxilia de la Administración Pública Federal, la cual se compone de la administración centralizada y de la paraestatal.

Las transformaciones que se presentan en los Estados han generado que sus formas de organización evolucionen; por ejemplo, el surgimiento de los órganos constitucionalmente autónomos, como son el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y recientemente el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Esta nueva conceptualización conlleva un arreglo institucional del Estado que ya no se adecua a la teoría clásica.

En el caso que nos ocupa, de acuerdo con lo establecido en los artículos 25, cuarto párrafo, y 27, séptimo párrafo, de la Constitución Política, las áreas estratégicas de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, las cuales se encuentran a cargo

del sector público de manera exclusiva, serán llevadas a cabo por la Nación, mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan.

Asimismo, se señala que en las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar. (Art. 25 CPEUM)

De acuerdo con lo anterior, el Constituyente Permanente determinó crear una nueva modalidad de empresas del Estado, cuya propiedad y control corresponde al Gobierno Federal, denominándolos precisamente Empresas Productivas del Estado, en concordancia con lo dispuesto por el quinto párrafo del artículo 28 constitucional.

La nueva Ley de Petróleos Mexicanos establece, en su artículo 2, que PEMEX es una empresa productiva del Estado, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio y que gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión.

Como parte del grupo de reformas conocidas como legislación secundaria en materia energética, se reformó el artículo 3 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales para establecer que las empresas productivas del Estado y sus respectivas empresas productivas subsidiarias, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia de dicha Ley.

Ahora bien, por lo que respecta a las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no se contempló ninguna disposición relativa a las empresas productivas del Estado, lo que pudiera generar dudas sobre la inclusión de estas empresas en el ámbito de la Administración Pública Federal, puesto que, en lo conducente, el artículo 90 de la Constitución establece:

“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

...
...”

En una interpretación integral del texto constitucional, es claro que el Congreso de la Unión se encuentra facultado para establecer las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado; aunado a que, conforme al principio de jerarquía de normas, para el ejercicio de tal facultad el legislador no se encuentra obligado a que las disposiciones relativas sólo estén contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio siguiente:

*“El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión. Sin embargo, si bien es cierto que el legislador, en cumplimiento de tal precepto, organiza y otorga algunas atribuciones a los entes públicos a fin de que cumplan con su cometido a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, también lo es que no hay una norma que establezca que su competencia debe necesariamente desarrollarse en ese solo ordenamiento, **pues el referido precepto debe interpretarse en el sentido de que el legislador cuenta con facultades para expedir leyes en todo lo relacionado con la organización, estructura y asignación de facultades de los órganos de la administración pública federal en diversos ordenamientos legales**”.*

El concepto de empresa pública comprende a los entes productores o comercializadores de bienes y servicios en los que el sector público tenga la propiedad total o mayoritaria, directa o indirectamente, así como el control sobre ellas.

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible. Las actividades de PEMEX radican en la exploración y extracción de tales hidrocarburos, así como su recolección, venta y comercialización.

En consistencia con lo anterior, la nueva Ley de Petróleos Mexicanos establece un marco jurídico que atiende al régimen especial que en diversas materias corresponde a PEMEX, y que, en esta nueva conceptualización, establece cómo se darán **las relaciones de control y de propietario por parte del Gobierno Federal**.

Por lo que respecta al control, cabe destacar que el artículo 116 de la nueva Ley de Petróleos Mexicanos establece que PEMEX entregará a la Secretaría de Energía la información que le solicite, dentro de los plazos que al efecto establezca. Dicha información deberá referirse a, o estar relacionada con, aquellos aspectos que le permitan a la Secretaría de Energía realizar las funciones de programación sectorial, diseñar, formular y dar seguimiento a políticas públicas, planear y conducir debidamente la realización de actividades estratégicas y prioritarias a cargo del Estado, y ejercer las funciones en materia de rectoría económica del Estado.

Como puede apreciarse, el control del Gobierno Federal se ejercerá en un esquema diverso al tradicional de sectorización, que es propio de una administración pública paraestatal.

Así, puede colegirse que PEMEX, al igual que la CFE, es una empresa que forma parte de la Administración Pública Federal, bajo un esquema de coordinación diferenciado del tradicional que divide la Administración Pública Federal en centralizada y paraestatal.

Ahora bien, de una interpretación cabal de los artículos 25 y 90 constitucionales se desprende que estas nuevas empresas del Estado no se integran en ninguno de los dos ámbitos que componen tradicionalmente la Administración Pública Federal, ya que el constituyente permanente no les confirió el carácter de entidad paraestatal y el legislador ordinario tampoco lo previó así en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; mientras que en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales sí se precisó que no se encuentran sujetas a ésta ni a otros ordenamientos aplicables a tales entidades.

En este sentido, se desprende que las empresas productivas del Estado son “personas morales, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de propiedad exclusiva y sujetas al control del Gobierno Federal, integrantes de la Administración Pública Federal, pero sin tener el carácter de entidades paraestatales; esto es, sin ubicarse en ninguno de los dos ámbitos que hasta ahora integraban la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

Lo anterior implica que, a diferencia del control sectorial tradicional, las empresas productivas del estado se encuentran sujetas a un modelo de colaboración”.

Por lo tanto, se concluye que:

PEMEX, como empresa productiva del Estado es una persona moral de derecho público bajo la propiedad y el control del Gobierno Federal, misma que es parte de la Administración Pública Federal sin considerarse una entidad paraestatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, operativa y de gestión en los términos que determine su Ley, cuyo objeto es desarrollar la actividad estratégica del Estado consistente en la exploración y extracción del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, así como su recolección, venta y comercialización, incluyendo su transformación, venta y comercialización de sus derivados, mediante el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado mexicano como su propietario, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.



MARCO LEGAL DE PETRÓLEOS MEXICANOS

De conformidad con la nueva Ley de Petróleos Mexicanos, “las disposiciones contenidas en las demás leyes que por materia correspondan les serán aplicables, siempre que no se opongan al régimen especial previsto en la propia Ley de Petróleos Mexicanos.

“Petróleos Mexicanos se sujetará a lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. El derecho mercantil y civil serán supletorios”,

Esta Ley establece un régimen especial en ciertas materias, entre las que se encuentran tanto aquéllas previstas expresamente en el Decreto de reformas constitucionales (adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas; presupuestaria; de deuda pública; de responsabilidades administrativas, y de remuneraciones) como las de “Bienes” y “Dividendo Estatal”, consideradas por el legislador como necesarias para la eficaz realización del objeto de PEMEX.

En su párrafo segundo, el artículo 3° de la Ley de Petróleos Mexicanos previene que aquellas leyes que por materia correspondan, solo le serán aplicables a PEMEX en lo que no se oponga a su régimen especial.

De lo anterior, y a partir de la naturaleza jurídica de estas nuevas empresas y del análisis de diversas leyes en torno a su régimen especial, concluimos que les resultarán aplicables en lo conducente los ordenamientos siguientes:

- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (Art. 2)
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley de Asociaciones Público Privadas (Art. 4 y 10)
- Ley Federal de Competencia Económica (Art. 3)
- Ley del Banco de México (Art. 34)
- Ley de Amparo (Art. 7)
- Código de Comercio
- Código Federal de Procedimientos Civiles



**TRANSICIÓN Y EVOLUCIÓN
DEL GOBIERNO CORPORATIVO**

Gobierno Corporativo antes de la reforma energética

Antes de la reforma energética la Ley de Petróleos Mexicanos de 2008 establecía que la Entidad Paraestatal era dirigida y administrada por el Consejo de Administración y el Director General. Asimismo, se establecía que el Consejo de Administración estaría integrado por quince miembros, de la siguiente manera:

- Seis representantes del Estado designados por el Ejecutivo Federal, entre los cuales se encontraba el Secretario de Energía, quien presidía el Consejo;
- Cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, quienes debían ser miembros activos del mismo y trabajadores de planta de PEMEX, y
- Cuatro consejeros profesionales designados por el Ejecutivo Federal, los cuales representaban al Estado y eran servidores públicos.

Los consejeros profesionales debían ser ratificados por el Senado de la República y sólo podían ser removidos por una de las causas señaladas en la Ley, en cambio, el resto podían ser sustituidos libremente por el Ejecutivo Federal

Asimismo, el Consejo de Administración contaba con atribuciones en lo relativo a la conducción central y dirección estratégica de PEMEX y sus organismos subsidiarios; estrategia de negocios; me-

tas de balance financiero; programa de eficiencia operativa, presupuesto, inversiones, procedimientos de contratación y esquemas para los insumos de la industria nacional de fertilizantes.

Las funciones de vigilancia establecidas en esta Ley estaban a cargo de: 1) el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño al que correspondía evaluar el desempeño de la entidad; 2) el Órgano Interno de Control de Pemex, que tenía atribuciones para verificar el cumplimiento de la ley de responsabilidades, para realizar auditorías y para resolver inconformidades presentadas en los procedimientos de obras y adquisiciones; dicho órgano reportaba directamente a la Secretaría de la Función Pública y no al Consejo de Administración de PEMEX; y 3) Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas, el cual tenía facultad para establecer los criterios para la rendición y difusión de informes que establecía la Ley.

La Ley de 2008 también establecía la operación de siete comités de apoyo a las funciones del Consejo de Administración y otorgaba al Consejo la facultad de crear más. En dicha Ley se establecieron los consejos de: Auditoría y Evaluación del Desempeño; Estrategia e Inversiones; Remuneraciones; Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios; Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; Transparencia y Rendición de Cuentas, y Desarrollo e Investigación Tecnológica.

Los organismos subsidiarios también contaban con comités para apoyar las funciones de sus respectivos Consejos de Administra-

ción en las áreas de Estrategia e inversiones; e Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios.

Nuevo modelo de Gobierno Corporativo

En la nueva Ley de Petróleos Mexicanos, promulgada en agosto de 2014, ha quedado establecido que PEMEX será dirigida y administrada por un Consejo de Administración y un Director General. El Consejo de Administración será el órgano supremo responsable de definir las políticas, lineamientos y visión estratégica de PEMEX, sus empresas productivas subsidiarias y filiales.

El Consejo de Administración está integrado por diez consejeros, a saber: el titular de la SENER, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad; el Titular de la SHCP; tres Consejeros del Gobierno Federal designados por el Ejecutivo Federal, quienes podrán ser servidores públicos o no; cinco Consejeros Independientes designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, quienes ejercerán sus funciones a tiempo parcial y no tendrán el carácter de servidores públicos. Estos Consejeros desempeñarán su cargo durante un periodo de cinco años, escalonados y de sucesión anual, y podrán ser nombrados nuevamente para un periodo adicional.

Para su mejor desempeño el Consejo de Administración contará con el apoyo de los cuatro Comités siguientes: el Comité de Auditoría; el Comité de Recursos Humanos y Remuneraciones; el Comité

de Estrategia e Inversiones; y el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios. La Ley señala que el Consejo podrá establecer los demás Comités que considere necesarios.

Los comités estarán integrados por un mínimo de tres y un máximo de cinco profesionales, de los cuales al menos dos serán independientes, salvo los mencionados anteriormente; y serán presididos conforme a lo que el Consejo resuelva por mayoría de siete de sus miembros. En la segunda parte del presente trabajo, el C.P.C. Alberto Tiburcio Celorio, Presidente del Comité de Auditoría, se refiere con mayor amplitud a su integración y funcionamiento.

Por lo que se refiere al Director General, queda establecido en la nueva ley que le corresponden la gestión, operación, funcionamiento y ejecución de los objetivos de PEMEX, sujetándose a las estrategias políticas y lineamientos aprobados por el Consejo, y será nombrado por el Ejecutivo Federal, deberá reunir los mismos requisitos que los Consejeros y podrá ser removido discrecionalmente por el propio Ejecutivo Federal o por decisión votada por al menos siete de los miembros del Consejo de Administración.

SEGUNDA PARTE

EL ENFOQUE CORPORATIVO Y DE ADMINISTRACIÓN

C.P.C. ALBERTO TIBURCIO CELORIO

Presidente del Comité de Auditoría del Consejo de Administración



**LOS CINCO EJES FUNDAMENTALES
DE LA REFORMA ENERGÉTICA**

Al propósito de dar marco a los comentarios de esta segunda parte, relativos al enfoque corporativo de la reforma, es pertinente puntualizar los cinco ejes que se consideran fundamentales para su instrumentación:

- El Estado mexicano conserva la propiedad y el control de los hidrocarburos en el subsuelo.
- Se permite la participación privada en el sector de hidrocarburos a través de diversos contratos y permisos, y se ha promulgado un nuevo régimen fiscal.
- PEMEX se transforma de Organismo Público Descentralizado a Empresa Productiva del Estado.
- Se constituyen nuevos organismos para el sector energético, se redefinen sus roles y se fortalecen sus entes reguladores.
- Se busca impulsar el desarrollo sustentable de la industria nacional y garantizar la transparencia y rendición de cuentas.

Con esto, la reforma energética permite a otras compañías nacionales y extranjeras entrar en el negocio de la exploración y explotación de hidrocarburos, y abre a la participación privada las actividades de refinación, transformación, transporte, almacenamiento, distribución, comercialización de hidrocarburos y sus derivados y el procesamiento de gas natural, entre otros, terminando con esto, el monopolio que PEMEX tuvo durante muchos años.

Esta circunstancia le plantea la necesidad de transformarse en diversos sentidos para poder hacer frente a nuevos competidores nacionales y extranjeros, algunos muy poderosos y desarrollados, y mantener el liderazgo en el sector de hidrocarburos de nuestro país. Deberá tener la capacidad de cambiar, a partir de sus ventajas competitivas, para hacer frente a las grandes necesidades que se deben solventar, incluyendo los retos financieros que tiene, y después convertirse en una empresa productiva y eficiente que le permita generar utilidades y alcanzar niveles de crecimiento satisfactorios.



LA TRANSFORMACIÓN DE PEMEX

¿Qué significa la transformación de Pemex de Organismo Público Descentralizado a Empresa Productiva del Estado?

Aun cuando no existe una definición precisa del concepto “Empresa Productiva del Estado”, el Constituyente Permanente determinó crear una nueva modalidad de empresas del Estado, tal y como lo señala el Lic. Marco Antonio de la Peña en la primera parte de este estudio, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 28 constitucional reformado. Adicionalmente, debe aludirse a los artículos segundo y cuarto de la Ley de Petróleos Mexicanos promulgada en agosto de 2014; el artículo segundo establece que “Petróleos Mexicanos es una empresa productiva del Estado, de propiedad exclusiva del gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la presente Ley”. El artículo cuarto señala (que) “Petróleos Mexicanos tiene como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como 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”.

La Ley de Petróleos Mexicanos anterior, en su artículo tercero, señalaba que: “Petróleos Mexicanos es un organismo descentralizado **con fines productivos**”. La Ley vigente incorpora otros conceptos

que anteriormente no se requerían para Pemex, por lo menos explícitamente como Organismo Público Descentralizado. Actualmente ya se menciona que la compañía tiene como fin actividades empresariales y económicas que debe procurar el **mejoramiento de la productividad para maximizar la renta petrolera** del Estado y contribuir con ello al desarrollo nacional (énfasis añadidos).

En este sentido, la reforma buscó dar a PEMEX una estructura que le permita adoptar prácticas empresariales (equiparables a las de las empresas con las que competirá en el futuro), dotándola de una mayor autonomía presupuestal y de gestión de la que tenía en el pasado. La empresa queda sólo sujeta al balance financiero y límite de servicios personales (costo laboral) que apruebe el Congreso.

Debe destacarse que la nueva Ley establece que PEMEX deberá actuar “de manera transparente, honesta, eficiente”. Aun cuando esto no es algo que no fuera aplicable en el pasado, es digno de mención que la Ley vigente destaca expresamente desde su inicio que espera la mayor rectitud, transparencia y eficiencia en la gestión y operación de esta nueva empresa.

A tal propósito su Consejo de Administración aprobó la reorganización corporativa mediante la cual los Organismos Subsidiarios se han transformado en dos nuevas empresas productivas subsidiarias. Así, Pemex Exploración y Producción se transforma, de un organismo descentralizado, en la empresa productiva subsidiaria PEMEX Exploración y Producción; y Pemex Refinación, Pemex –

Gas y Petroquímica Básica; y Pemex Petroquímica (PPQ), se convierten en la empresa productiva subsidiaria, PEMEX Transformación Industrial.

Empresas Productivas Subsidiarias

Como parte del plan de reorganización corporativa se aprobó la creación de las cinco empresas productivas subsidiarias, mismas que posteriormente se convertirán en empresas filiales (en términos de la Ley son empresas filiales de PEMEX aquellas en las que participe directa o indirectamente en más del 50 % de su capital social), sujeto a que se cumplan condiciones de la Ley, entre las que se establece que sean sustentables financieramente y que sus pasivos laborales estén respaldados bajo esquemas sostenibles.

Estas cinco empresas son las siguientes:

- Pemex Perforación y Servicios, empresa que llevará a cabo los servicios de perforación;
- Pemex Logística, la cual proveerá a PEMEX y a terceros de transporte por tierra y marítimo, así como ductos;
- Pemex Cogeneración y Servicios, cuyo objetivo será maximizar el uso de la energía utilizando el calor y el vapor generado en los procesos industriales;
- Pemex Fertilizantes, empresa que asume ciertos activos de

PPQ, a fin de integrar la cadena de producción de amoniaco hasta el punto de venta de fertilizantes, y

- Pemex Etileno encargada de separar el negocio de etileno de PPQ.

Sin entrar en mayor detalle sobre la reforma energética, pues no es el objetivo central de este estudio, conviene mencionar que la Secretaria de Energía le ha asignado a PEMEX, como Ronda Cero y con la asistencia de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), los derechos del 95.9% de las reservas probadas de petróleo crudo y gas natural previamente solicitadas. La empresa podrá buscar asociaciones con terceros para la explotación de estos campos y podrá participar, en su oportunidad, en la explotación de campos correspondientes a otras rondas (campos no asignados a PEMEX) conforme se vayan licitando.

Datos financieros

Antes de pasar al análisis de las diversas disposiciones tendientes a fortalecer el gobierno corporativo de la empresa, es conveniente citar algunas cifras financieras de la empresa para tener presente su magnitud y los retos que está enfrentando.

PEMEX es la empresa más grande de México. De acuerdo con la revista Fortune Global 500, al 31 de Diciembre del 2014 es la empresa 47 más grande del mundo. Es el octavo productor de petró-

leo crudo y la décimo tercer compañía más grande de petróleo y gas en el mundo, de conformidad con el Petroleum Intelligence Weekly con base en información de 2013.

Al 31 de Diciembre del 2014, tiene 153,400 empleados y algunas de las cifras (en millones de pesos) relevantes de acuerdo con sus estados financieros consolidados dictaminados a esa misma fecha, presentados a la Securities & Exchange Commission (SEC) y a la Bolsa Mexicana de Valores, se muestran a continuación:

Estado de situación financiera:

Pozos, ductos, propiedades, planta y equipo , neto	\$	1,783,374
Total activos		2,128,368
Total pasivos		2,896,089

Estado de resultados:

Ventas totales	\$	1,586,728
Costo de Ventas		865,280
Rendimiento antes de impuestos, derechos y aprovechamientos		480,532

Otra información de utilidad que muestra la magnitud de la empresa, también en millones de pesos, es el costo de las pensiones

del ejercicio 2014, que incluyendo el costo financiero de la obligación no fondeada ascendió a \$116,044. Las inversiones en pozos, ductos, propiedades, planta y equipo de 2014 sumaron \$230,679. Los impuestos, derechos y aprovechamientos causados ese mismo año por la operación de la empresa representaron \$746,075.

Sin lugar a dudas se trata de una empresa de gran tamaño e importancia. La diversidad en sus operaciones, su relevancia financiera y los retos que tiene requieren de un gobierno corporativo eficaz en la prevención y atención oportuna de problemas y desviaciones a los procedimientos y sistemas de control interno que puedan presentarse, así como, en general, en el cumplimiento de sus objetivos.

Uno de los propósitos centrales de este documento es exponer cómo el Modelo de Gobierno Corporativo ha adquirido mayor relevancia con motivo de la reforma energética. Pero antes de entrar al ese tema puntual, conviene recordar algunos conceptos generales sobre dicho modelo.

Conforme a su definición tradicional, Gobierno Corporativo es el sistema por el cual las compañías son dirigidas y controladas.

De una manera más amplia, podemos definir el Gobierno Corporativo como la combinación de procesos y estructuras establecidas por el Consejo de Administración a través de la cual se definen los objetivos de la empresa, así como los medios para lograrlos y

para monitorear su desempeño. Ayuda a definir la forma en que se asigna la autoridad y la responsabilidad y cómo las decisiones corporativas se llevan a cabo.

Código de Mejores Prácticas Corporativas

El Código de Mejores Prácticas Corporativas emitido por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) establece que un buen sistema de gobierno corporativo debe cumplir con los siguientes principios básicos:

- El aseguramiento de que exista la visión estratégica de la sociedad, así como la vigilancia y el desempeño efectivo de la administración.
- La identificación, la administración, el control y la revelación de los riesgos a que está sujeta la sociedad.
- El ejercicio de la responsabilidad fiduciaria del Consejo de Administración.
- La declaración de principios éticos y de responsabilidad social empresarial.
- La prevención de operaciones ilícitas y conflictos de interés.
- La revelación de hechos indebidos y la protección a los informantes.
- El cumplimiento de las distintas regulaciones a que esté sujeta la sociedad.

- El trato igualitario y la protección de los intereses de todos los accionistas.
- El reconocimiento de la existencia de los terceros interesados en el buen desempeño, la estabilidad y la permanencia en el tiempo de la sociedad.
- La emisión y revelación responsable de la información, así como la transparencia en la administración.
- El dar certidumbre y confianza a los inversionistas y terceros interesados sobre la conducción honesta y responsable de los negocios de la sociedad.

El tema de gobierno corporativo adquirió mayor relevancia a principios de 2000, cuando se presentaron sucesos de fraudes contables como los de Enron, Worldcom, Global Crossing y Parmalat, por mencionar algunos de los más importantes. Ante estos eventos, se emitió en Estados Unidos la Ley Sarbanes Oxley a mediados de 2002, con la cual se introdujeron cambios regulatorios relevantes para las empresas públicas buscando mejorar la transparencia de la información financiera, reafirmar la independencia de los auditores y reforzar la rendición de cuentas, estableciendo las responsabilidades de los Consejos de Administración y sus Comités de Auditoría.

Muchos de estos cambios fueron replicados en otros países poco tiempo después. En México, algunos de ellos fueron incorporados

a la nueva Ley del Mercado de Valores promulgada en diciembre de 2005.

Ley Sarbanes Oxley

La Ley Sarbanes Oxley y los cambios regulatorios en otros países dieron un gran impulso al concepto de Gobierno Corporativo a nivel mundial, ya que entre otras situaciones:

- Se requirió que los informes de las emisoras tuvieran un mayor nivel de información y que tanto el Director General como el Director Financiero certificaran los informes entregados a la SEC, revelando la existencia de debilidades materiales o deficiencias significativas en el sistema de control interno para reporte financiero.
- Se establecieron nuevas leyes criminales relacionadas con la conducta empresarial y se enfatizó la responsabilidad fiduciaria de los ejecutivos a cargo de la administración.
- Se creó un consejo de vigilancia contable de los auditores externos denominado “Public Company Accounting Oversight Board” (PCAOB), imponiendo nuevas restricciones a los auditores para asegurar su independencia.
- Aumentó la responsabilidad y la independencia de los Consejos de Administración y de los Comités de Auditoría.

Como antes se mencionó, estas disposiciones imitadas o repetidas en varios países, le dieron mayor relevancia al concepto y un impulso a la búsqueda de una mayor y mejor cultura de cumplimiento. Incluso, muchas de estas prácticas rebasaron el ámbito de las empresas públicas al considerarse como mejores prácticas corporativas a ser adoptadas voluntariamente por empresas privadas.

Por el impulso que se dio en esos años al Modelo de Gobierno Corporativo, se generó incorrectamente, en alguna medida, la creencia de que el adecuado funcionamiento de dicho modelo sólo se vería reflejado en la información financiera y en el proceso que se sigue para su preparación; sin embargo, el propósito del Gobierno Corporativo es más amplio, ya que involucra aspectos críticos para el logro de los objetivos de la empresa como son:

- Requerir la participación del Consejo de Administración y de la Dirección General en la definición y monitoreo de planes de negocio, basados en información confiable de inteligencia estratégica y en la alineación del sistema de gestión del desempeño y la creación de valor definidos en los planes de la empresa, así como la evaluación y desarrollo de las capacidades prospectivas y estratégicas de los Consejeros, de la Dirección General y de los directivos relevantes.
- Normar claramente la definición de delegación de autoridad y la formalización de una tabla de facultades para el logro de los objetivos de los procesos del negocio.

- Hacer pública información respecto de cómo asegura la empresa su sustentabilidad, considerando los temas ambientales, de transparencia y de responsabilidad social.

El objetivo de un buen gobierno corporativo es permitir a la empresa un crecimiento sustentable considerando las necesidades de los interesados en su operación, incluyendo a sus accionistas, acreedores, personal, clientes, proveedores, medio ambiente y la comunidad en general. El gobierno corporativo no es un fin en sí mismo; es un sistema integral que al ser observado y aplicado correctamente facilita a la empresa lograr sus objetivos y los de la sociedad a la que sirve.

Un valor pocas veces apreciado de un buen gobierno corporativo es que permite al Consejo y a la alta dirección no sólo enfocarse en lo que es más importante, sino que previene y mitiga situaciones que pueden distraer su tiempo y energía, y de otros recursos valiosos de la empresa, como pueden ser desde tener que reaccionar ante factores de mercado no analizados adecuadamente, o corregir decisiones tomadas con base en información financiera no razonablemente confiable, hasta atender revisiones o enfrentar sanciones por parte de autoridades por incumplimientos regulatorios.



EL GOBIERNO CORPORATIVO EN PEMEX

En este marco conceptual de carácter general, las disposiciones relativas al Gobierno Corporativo de PEMEX están expuestas en el Título Segundo de la Ley de Petróleos Mexicanos.

El artículo 11 establece que la organización y estructura corporativa deberán atender a la “Optimización de los recursos humanos, financieros y materiales; la simplificación de los procesos; la eficiencia y la transparencia y la adopción de las mejores prácticas corporativas y empresariales a nivel nacional e internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión”.

PEMEX es dirigido y administrado por el Consejo de Administración y el Director General, quien no forma parte del Consejo y reporta a éste como el órgano de mayor jerarquía de la empresa.

A la fecha y de conformidad con el artículo 15 de la Ley, tal y como se ha mencionado ya en la primera parte de este Cuaderno, el Consejo de Administración está integrado por cinco consejeros del gobierno federal, entre los que se encuentran el titular de la Secretaría de Energía, quien lo preside, el titular de la SHCP, tres Consejeros del Gobierno Federal designados por el Ejecutivo Federal, actualmente los titulares de las Dependencias SENER y SEMARNAT, así como de la Subsecretaría de Hidrocarburos de la primera, y cinco consejeros independientes designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República.

Requisitos de los Consejeros

Los requisitos para ser consejero independiente se establecen en el artículo 21 de la citada Ley, como sigue:

- No haber sido empleado de Petróleos Mexicanos o de alguna de sus empresas productivas subsidiarias o empresas filiales en los dos años anteriores a la designación, ni removido con anterioridad del cargo de consejero, salvo que esto último hubiere sido resultado de incapacidad física ya superada;
- No haber desempeñado el cargo de auditor externo de Petróleos Mexicanos o de alguna de sus empresas productivas subsidiarias o empresas filiales, durante los doce meses inmediatos anteriores a la fecha del nombramiento;
- No haber sido servidor público de cualquier nivel de gobierno ni haber ocupado cargos de elección popular o directivos en partido político alguno, en los dos años inmediatos anteriores al día de la designación; IV. No ser cliente, prestador de servicios, proveedor, contratista, deudor o acreedor importante de Petróleos Mexicanos o alguna de sus empresas productivas subsidiarias o empresas filiales, así como accionista, consejero, asesor o empleado de una persona moral que sea cliente, prestador de servicios, proveedor, contratista, deudor o acreedor importante de Petróleos Mexicanos o de alguna de sus empresas productivas subsidiarias o empresas filiales;

- No tener parentesco por consanguinidad, afinidad o civil hasta el cuarto grado, así como no ser cónyuge, concubina o concubinario, de cualquiera de las personas físicas referidas en las fracciones I, II y IV de el artículo; y
- No pertenecer simultáneamente a más de cuatro juntas directivas u órganos de administración de distintas personas morales, públicas o privadas, incluida la de Petróleos Mexicanos; o ejercer un empleo, cargo o comisión simultánea que le impida el adecuado ejercicio de su función de consejero independiente.

Volvemos a destacar que en la Ley de Petróleos Mexicanos de 2008 el Consejo de Administración estaba integrado por 15 miembros: 6 consejeros del Gobierno Federal, 5 del sindicato y 4 consejeros profesionales, nombrados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado, pero promovidos estos últimos por los Partidos Políticos.

Las decisiones de Consejo en la nueva Ley se toman por mayoría de votos, con el voto favorable de por lo menos dos de los consejeros independientes, y se han establecido otras reglas a ser observadas para la votación de acuerdos que no se tratan en este documento, pero que sin lugar a dudas representan cambios sustantivos respecto de la operación del Consejo de Administración que se tenía en el pasado reciente, buscando con ello la mayor independencia de gestión y la adopción de las mejores prácticas corporativas.

Se establecen plazos razonables para la entrega de información que será discutida en el Consejo de Administración, evitando que se presente información que no hubiera tenido un tiempo razonable para su conocimiento y análisis.

En su carácter de órgano de mayor jerarquía en la administración de PEMEX, el Consejo de Administración es el responsable de definir las políticas, lineamientos y visión estratégica de la compañía.

Funciones del Consejo de Administración

El artículo 13 de la Ley establece 29 funciones que debe atender el Consejo de Administración para el cumplimiento de sus responsabilidades. Todas están relacionadas con la gestión y ejecución adecuada de los diferentes programas de planeación, operación y control de la empresa para el cumplimiento de sus metas; y son tan amplias que van, por ejemplo, desde la conducción central y dirección estratégica de las actividades empresariales, económicas e industriales de Pemex (Fracción I), pasando por la vigilancia y evaluación del desempeño de Pemex y sus directivos (fracción XVIII), hasta la aprobación de los estados financieros anuales de la compañía (fracción VI).

Sus responsabilidades en cuanto a la eficacia del control interno también son amplias. Como ejemplo, la fracción XX señala que deberá emitir los lineamientos que regulen el sistema de control

interno de la empresa y la fracción XXI establece que deberá evaluar y dar seguimiento a los sistemas de contabilidad, control, seguridad y auditoría, entre otros.

Los Comités del Consejo de Administración

Para el adecuado cumplimiento de sus funciones, el Consejo de Administración cuenta con el apoyo de los siguientes comités, reglamentados en la propia Ley:

1. Comité de Auditoría
2. Comité de Recursos Humanos y Remuneraciones
3. Comité de Estrategia e Inversiones
4. Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, obras y servicios.

Por la importancia que tiene el adecuado funcionamiento de estos comités para el Consejo de Administración, nos referimos brevemente en seguida a sus principales funciones y responsabilidades de acuerdo con la Ley:

1. Comité de Auditoría

Se encarga básicamente del seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño financiero y operativo de Pemex, de la supervisión de los procesos y vigilancia del sistema de control interno, así como de los lineamientos que lo regulan, de la ve-

rificación y cumplimiento de metas, así como la razonabilidad y suficiencia de la información contable y financiera.

En la formalización de estos compromisos debe emitir diversas comunicaciones al Consejo de Administración sobre el alcance y conclusión de su trabajo.

La Ley señala que la vigilancia y auditoría de Pemex se realiza a través del Comité de Auditoría, del auditor interno y del auditor externo, quienes reportan al propio comité.

2. Comité de Recursos Humanos y Remuneraciones

Su función es la de proponer al Consejo de Administración los mecanismos de remuneraciones del Director General, de los directivos, y de todo el personal de Pemex. También proponer los convenios de capacitación, certificación y actualización necesarios.

3. Comité de Estrategia e Inversiones

Este comité debe aprobar las directrices, prioridades y políticas generales relacionadas con las inversiones de Pemex; le corresponde analizar y hacer recomendaciones al Plan de Negocios, definir las inversiones estratégicas y dar seguimiento a las inversiones importantes realizadas, previamente aprobadas por el Consejo.

4. Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios

Debe opinar sobre las contrataciones que se sometan a su consideración, emitir recomendaciones para políticas en materia de contrataciones, dar seguimiento a las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras autorizadas por el Consejo de Administración, aprobar los casos de excepción a la licitación pública con empresas filiales de Petróleos Mexicanos, así como revisar los programas anuales de adquisiciones.

Los comités están conformados por un mínimo de tres y un máximo de cinco consejeros, de los cuales al menos dos deben ser independientes. En el Comité de Auditoría se requieren tres consejeros independientes. Todos los comités deben ser presididos por un consejero independiente.



**OTROS NIVELES DE SUPERVISIÓN
Y AUDITORÍA**

En adición a lo anterior, es importante mencionar el papel que tienen en la supervisión y vigilancia de la empresa la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Secretaría de la Función Pública (SFP).

La Auditoría Superior de la Federación

La ASF revisa anualmente la cuenta pública del Gobierno Federal, en la que se incluye a Pemex y a los Organismos Subsidiarios. Esta revisión tiene como propósito principal que dichas entidades federales cumplan con los lineamientos, disposiciones y leyes presupuestarias y contables. La ASF prepara informes de sus observaciones con base en esta revisión. Los informes están sujetos al análisis de Pemex y, de ser necesario, a la aclaración y explicación de cualquier asunto que surja durante las auditorías.

La Auditoría Superior de la Federación será competente para auditar a PEMEX y a sus empresas productivas subsidiarias. En este sentido, resulta de las menciones, la ASF debe tomar en cuenta el marco normativo de PEMEX, así mayor relevancia destacar que la Ley de Petróleos Mexicanos establece que en el desarrollo de sus auditorías y en la formulación de sus observaciones y recomendaciones, la ASF debe tomar en cuenta el marco normativo de PEMEX, así como su naturaleza jurídica y la de sus actos y operaciones.

Lo anterior es por demás relevante, toda vez que, como lo señaló el Lic. Marco Antonio de la Peña en la primera parte de este estu-

dio, PEMEX como empresa productiva del Estado tiene como fin la generación de valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano mediante el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto. Por lo tanto, la revisión que la ASF efectúa en las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, pudiera ser incompatible con la que deberá realizar a PEMEX, en atención a los fines y objetivos específicos de esta empresa productiva del Estado.

La Secretaría de la Función Pública

La SFP, a través de la Unidad de Responsabilidades en Pemex, tiene como propósito erradicar cualquier conducta irregular que lesione los intereses de la empresa o el de las personas que laboran en la misma.

El Comisario de PEMEX

Finalmente y en cuanto a la vigilancia de la empresa, en los próximos meses se deberá nombrar un Comisario, que de conformidad con el artículo 117 de La Ley deberá formular anualmente una evaluación de la marcha de Pemex y emitir sus recomendaciones para la mejoría de la empresa.

A dark grey arrow-shaped graphic pointing to the right, centered horizontally. It is flanked by two thin, light grey horizontal bars, one above and one below. The word "COROLARIO" is written in white, bold, uppercase letters inside the arrow.

COROLARIO

Todo lo anterior es un resumen de disposiciones relacionadas con el Modelo de Gobierno Corporativo que deben ser observadas por PEMEX. Se puede señalar que en el espacio de tiempo menor a un año de haberse constituido el nuevo Consejo de Administración, se han hecho esfuerzos importantes para ir transformando a la empresa y para lograr el mejor cumplimiento de sus necesidades actuales.

Sin lugar a duda falta mucho por hacer, pero es igualmente cierto que se ha avanzado bastante en temas de control interno, transparencia y rendición de cuentas, a fin de acercarse a las mejores prácticas nacionales e internacionales en materia de gobierno corporativo.

A la fecha, el Comité de Auditoría está más involucrado y es más participante que en el pasado, lo que ha elevado la conciencia de control y el mayor cumplimiento de políticas y procedimientos contables y de control interno. Se tiene un Comité de Estrategia e Inversión actuante que debe ser un filtro en la evaluación de las inversiones y otros aspectos estratégicos de la compañía, antes de que se sometan a la aprobación o conocimiento del Consejo de Administración. El Comité de Recursos Humanos y Remuneraciones está mejorando las políticas de contratación, promoción y capacitación. El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios ha asumido el compromiso de vigilar la existencia y calidad de la documentación de las transacciones importantes.

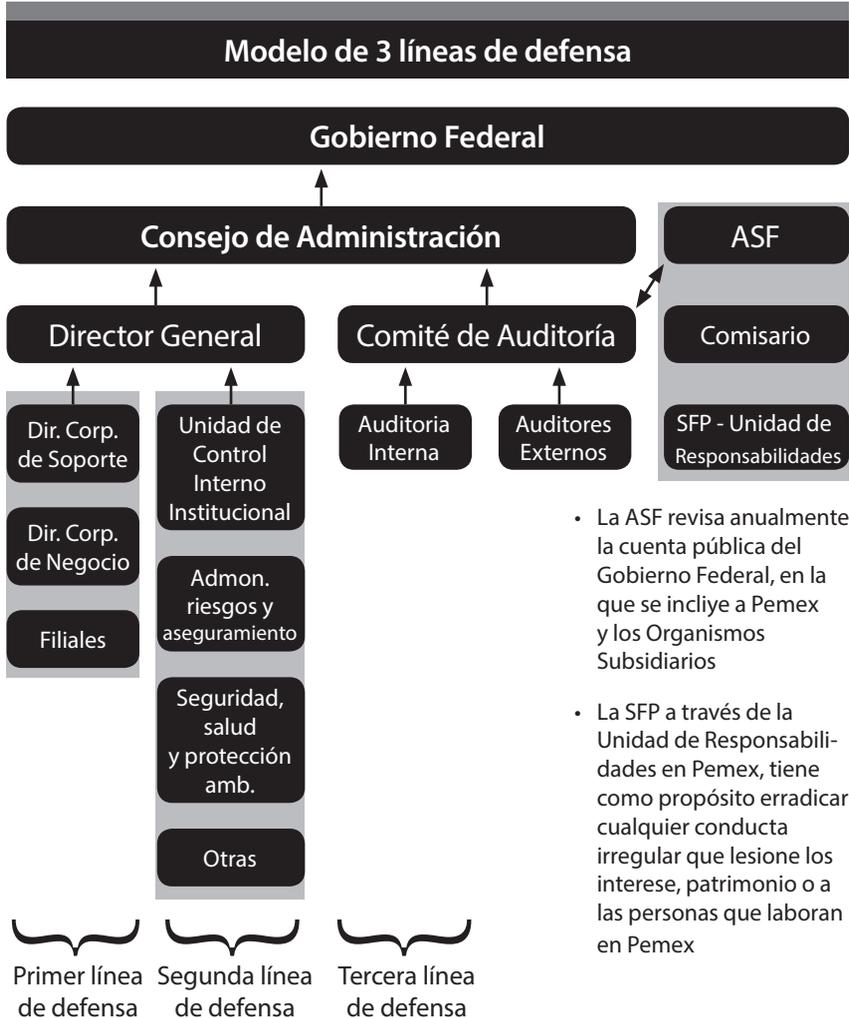
Debe subrayarse que se están reenfocando las funciones de la Unidad de Control Interno Institucional y del área de Auditoría Interna de la empresa para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades y para el fortalecimiento del control interno. En los últimos meses se han aprobado diversos lineamientos de operación que deben fortalecer los procedimientos de control establecidos.

Las “Tres Líneas de Defensa” Según Coso

A este respecto es relevante señalar que en PEMEX ya se han adoptado los más recientes postulados del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway de los Estados Unidos, de amplio reconocimiento mundial (COSO por sus conocidas siglas), conocidos como “Las 3 Líneas de Defensa” y dados a conocer el presente 2015, cuyo propósito principal es apalancar y ayudar a resolver los diversos problemas que ha enfrentado en el pasado la aplicación del modelo integrado.

COSO plantea en este nuevo documento cómo deben asignarse los deberes específicos de riesgo y control de manera coordinada dentro de una organización, señalando que la primera línea corresponde a la Administración y al dictado de sus propias medidas de control; la segunda a los responsables de la gestión de riesgos generales, financieros y de aquellos otros que obstruyan el cumplimiento de objetivo; y la tercera a la auditoría. Y al efecto propone indicaciones de más clara y precisa aplicación.

Estas medidas se han PEMEX como puede observarse en la siguiente ilustración:



Julio 2015 - Leveraging COSO Across the Three Lines of Defense
<http://www.coso.org/documents/COSO-2015-3LOD-PDF.pdf>

Sustentabilidad financiera

En cuanto a la sustentabilidad financiera se está buscando de diferentes maneras enfrentar las grandes dificultades económicas, debido a la disminución de la producción petrolera y que, para estabilizarla e incrementarla, se requieren inversiones productivas importantes en un entorno económico de severas complicaciones y con precios internacionales del petróleo muy deprimidos. A cambio de ello, la empresa tiene activos muy importantes para hacer frente a los tiempos que enfrenta. Tiene reservas de hidrocarburos que garantizan su sustentabilidad por varios años; cuenta con activos significativos que puede monetizar para inversiones productivas que incrementen sus actividades de exploración y producción de crudo y gas y renovación de plantas; tiene la posibilidad de efectuar alianzas rentables con terceros y estoy cierto, por lo que he visto, que se tiene la voluntad y la capacidad de introducir estas mejoras que a pesar de la debilidad actual de precios, le de sustentabilidad en el corto, mediano y largo plazo.



CONCLUSIONES

- La reforma constitucional y legal resultaron de alto impacto para lograr acelerar las modificaciones del sector energético.
- Después de setenta años, PEMEX deja de ser un organismo público descentralizado para convertirse en una empresa productiva del Estado, con fines económicos, comerciales e industriales, con responsabilidad social y ambiental. Sus decisiones deben basarse en la rentabilidad de los proyectos.
- PEMEX como empresa productiva del Estado se administrará con la eficiencia de cualquier empresa, se conducirá en igualdad de condiciones con otras petroleras, y sus contratos se regirán bajo los principios de derecho mercantil.
 - ♦ Los retos que tiene PEMEX en el futuro inmediato son significativos y pueden ser aún mayores si no son debida y oportunamente atendidos.
 - ♦ Tenemos el convencimiento de que sin la reforma energética los problemas que actualmente enfrenta la empresa, y en general el sector energético del país, serían aún mayores, y lo más grave es que su futuro sería aún más incierto.
 - ♦ Consideramos que la transformación de la compañía está en proceso y somos optimistas al pensar con toda objetividad que las decisiones que se están tomando irán cambiando favorablemente el rostro de la empresa más grande de México y la más importante para los mexicanos.

- ♦ Existe la voluntad de hacerlo y para ello han sido y serán fundamentales los cambios que se han implantado en el gobierno corporativo de la empresa.



SEMBLANZA DE LOS AUTORES

LIC. MARCO ANTONIO DE LA PEÑA GARCÍA

Director Jurídico de PEMEX desde marzo de 2012, y anteriormente, a partir de marzo de 2011, Abogado General de Petróleos Mexicanos.

Es Abogado egresado de la Escuela Libre de Derecho (1981-1986), con especialidad en “Derecho Tributario” por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y de “Derecho Administrativo” por la Universidad Panamericana.

Durante los últimos 22 años, ha ocupado diversos cargos en la Administración Pública Federal. Se desempeñó en la **Contraloría Interna del Banco de México**, y en la **Lotería Nacional para la Asistencia Pública como Subdirector General Jurídico**. Asimismo, se desempeñó como **Director Jurídico y Fiduciario de BANOBRAS** y de marzo de 2011 a la fecha ocupa el cargo de **Director Jurídico de Petróleos Mexicanos**.

Es miembro activo de la Barra Mexicana de Abogados y en el sector académico fue Titular del Módulo de Derecho Monetario en la Especialidad Corporativa de la Universidad Panamericana, Sede Guadalajara.

Ha dictado diversas conferencias en distintos foros y publicado varios artículos, entre los cuales destaca “Reflexiones en torno al marco jurídico de las entidades públicas de carácter productivo de la Administración Pública Federal”.

ALBERTO TIBURCIO CELORIO

Presidente del Comité de Auditoría de PEMEX

Es Contador Público por la Universidad Iberoamericana (UIA), Certificado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) y Maestro en Administración por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Trabajó en Ernst&Young México de 1969 a junio de 2013, fecha en que se jubiló de la firma y fue nombrado Presidente y Director General de la misma institución desde enero de 2001 hasta su retiro. En su amplia dedicación al servicio de esta firma internacional fue Director Técnico de Contabilidad y Auditoría Global, Director de la Práctica Internacional, miembro del Comité Directivo para América y Director General de la operación en México y Centroamérica.

Fue Presidente del IMCP y del Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera (CINIF), y en el sector académico dictó cátedra en el Diplomado de Finanzas del ITAM, además de ser conferencista en diversos foros del país y del extranjero. En 2003 fue distinguido con el premio a la Excelencia Profesional otorgado por el ITAM.

Como Consejero y Consultor independiente es, además, miembro del Comité de Auditoría de Grupo Nacional Provincial.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN