

Iniciativa de Ley de PEMEX

Ciudad de México, a 24 de febrero de 2024

El 4 de febrero de 2025, se presentó ante la Cámara de Senadores una iniciativa que contiene, entre otros, el proyecto de la nueva Ley de la Empresa Pública del Estado, Petróleos Mexicanos (“Ley PEMEX” o la “Iniciativa”). De aprobarse, como se espera, la Ley PEMEX entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sustituyendo y abrogando la Ley de Petróleos Mexicanos que se encuentra vigente desde agosto de 2014.

La Iniciativa forma parte de la reciente reforma a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que entró en vigor el 1º de noviembre de 2024.¹ La Ley PEMEX tiene una estructura similar a la ley anterior, adaptando el texto de la última para cumplir con el propósito de la Iniciativa.

De manera general, la Iniciativa refleja la reestructura de Petróleos Mexicanos (“PEMEX”) que no solamente formaliza su cambio de naturaleza jurídica a Empresa Pública del Estado (abandonando la característica de “productiva”), sino que además busca concentrar sus operaciones y elimina la figura de las empresas productivas subsidiarias, ordenando la extinción de Pemex Exploración y Producción, Pemex Transformación Industrial y Pemex Logística. Las disposiciones de la Ley PEMEX tienen como objetivo principal fortalecer a PEMEX para buscar la reducción de su deuda a través de un funcionamiento austero, así como preservar la soberanía, seguridad, sostenibilidad, autosuficiencia y justicia energética del país.

A. Propósito general de la Ley PEMEX

La Iniciativa tiene como objetivo regular la organización, administración, operación, control, evaluación y rendición de cuentas de PEMEX como Empresa Pública del Estado y establecer su régimen especial. La Ley PEMEX es considerada de interés público y social.

¹ Ver: <https://www.galicia.com.mx/links/publicacion?p=932>.

B. Objeto de PEMEX

PEMEX tiene como objeto el desarrollo de las actividades de exploración, extracción, importación, exportación, transformación, almacenamiento, comercialización, formulación, transporte, distribución y venta de hidrocarburos y sus derivados. Llama la atención que el objeto de PEMEX incluye ahora **“el desarrollo de actividades relacionadas con fuentes de energía distintas a las derivadas de hidrocarburos”**, por lo que éste podría incursionar en otras áreas de la industria de la energía.

PEMEX, en el ejercicio de su objeto, se regirá por los principios de transparencia, honestidad, eficiencia, equidad, sostenibilidad, rendición de cuentas y responsabilidad social para preservar la soberanía, seguridad, autosuficiencia y justicia energética del país.

En la Iniciativa se enlistan las actividades que PEMEX podrá llevar a cabo en el cumplimiento de su objeto, integrando la totalidad de la cadena productiva de hidrocarburos y sus derivados, así como el desarrollo de actividades relacionadas con energías renovables y litio.²

Para efectos de lo anterior, se establece el régimen especial de PEMEX en materia de: (i) empresas filiales, (ii) remuneraciones y austeridad, (iii) adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, (iv) bienes, (v) responsabilidades administrativas, (vi) presupuesto y contabilidad, (vii) deuda, y (viii) sostenibilidad.

C. Naturaleza jurídica de PEMEX

- PEMEX se convierte en una Empresa Pública del Estado.
- Es una entidad de la Administración Pública Federal sectorizada a la Secretaría de Energía (la “SENER”). La interpretación de la Ley PEMEX corresponde a la SENER.
- Posee independencia técnica, operativa y de gestión, así como su régimen especial, personalidad jurídica, y patrimonio propio.

² Cabe destacar que, en términos del artículo 27 constitucional, el litio fue clasificado como un área estratégica exclusiva para el Estado. Si bien se creó el organismo descentralizado de “Litio para México” con el objeto de explorar, explotar, beneficiarse y aprovecharse del litio, llama la atención que PEMEX también tenga facultades asociadas a dicho recurso.

- Las actividades que realiza no constituyen monopolios (como consecuencia de la excepción especial prevista en el artículo 28 de la Constitución).
- PEMEX podrá realizar actividades, operaciones o servicios necesarios para el cumplimiento de su objeto por sí misma o a través de sus empresas filiales, mediante contratos, convenios, alianzas o asociaciones con personas físicas o morales de los sectores público, privado o social, nacional o internacional.
- PEMEX podrá constituir empresas filiales para expandir sus servicios, asociarse o compartir gastos, inversiones, riesgos y demás aspectos de las actividades de los que sea titular. La creación, fusión, escisión o liquidación de empresas filiales deberá ser autorizada por el Consejo de Administración de PEMEX previa opinión del Comité de Empresas Filiales de PEMEX.

D. Extinción de Empresas Productivas Subsidiarias (EPS)

- Se resuelve la extinción de las tres EPS de PEMEX que existen a la fecha, al día siguiente de la entrada en vigor de la Iniciativa.
- Tras la extinción de las EPS, de conformidad con los transitorios de la Iniciativa, PEMEX se subrogará en todos los derechos y obligaciones de dichas EPS.
- Los contratos, convenios, fideicomisos, concesiones, autorizaciones y permisos otorgados por cualquier autoridad en favor de las EPS extintas, se entenderán transferidos a PEMEX y continuarán surtiendo efectos en los términos de dichos instrumentos.
- Los juicios, arbitrajes, procedimientos y trámites en los que participen las EPS serán continuados por las unidades administrativas competentes de PEMEX.
- Las obligaciones de pago y las garantías otorgadas por las EPS no se verán afectadas, considerando a PEMEX como causahabiente.

Este movimiento corporativo de las entidades de PEMEX seguramente tendrá consecuencias relevantes en su situación financiera, así como en la percepción del riesgo que representa, dado que las entidades que tenían un mejor desempeño económico ahora serán incorporadas en una sola entidad, en donde también se reflejarán las pérdidas de otras entidades menos eficientes. Igualmente, se consolidarán en un solo vehículo las diferentes responsabilidades de cada una de las entidades de PEMEX derivadas de las actividades que desarrollan, las

cuales, antes de la reforma, eran independientes, manteniendo separados los riesgos inherentes a cada línea de negocios. Seguramente en poco tiempo tendremos resultados de los análisis económicos y de riesgos de este cambio por parte del sector financiero y de empresas calificadoras.

E. Reorganización interna y estructura

- PEMEX contará con la organización y estructura orgánica que mejor convenga para la realización de su objeto, conforme lo determine su Consejo de Administración, atendiendo al régimen de austeridad aplicable. Esta disposición dejó de contemplar la adopción de mejores prácticas.
- La dirección y administración de PEMEX permanecerá en manos del Consejo de Administración y la Dirección General. Además, se crea una nueva estructura de comités con los que contará el Consejo de Administración.
- Se requiere la presentación de un programa y esquema de reestructura, así como un nuevo estatuto orgánico.

F. Consejo de Administración

- Similar al precedente, el Consejo de Administración de PEMEX será el órgano supremo de administración, responsable de definir las políticas, lineamientos (incluyendo, entre otros, aquellos para el desarrollo de contratos mixtos y los procesos de selección de participantes³), y la visión estratégica de PEMEX y sus filiales.
- El Consejo de Administración redujo su integración de diez a ocho personas consejeras, incluyendo a: (i) titular de la Secretaría de Energía (quien preside con voto de calidad), (ii) titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (la "SHCP"), (iii) titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, (iv) titular de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación, (v) titular de la Dirección General de la Comisión Federal de Electricidad, y (vi) tres personas consejeras independientes.
- Para ser persona consejera independiente permanecen los requisitos originalmente establecidos, resaltando los siguientes: (i) contar con título profesional expedido hace más de 5 años en áreas afines a la industria; (ii) haberse desempeñado por al menos

³ Ver: <https://www.galicia.com.mx/links/publicacion?p=986>.

10 años en actividades que provean experiencia necesaria para el puesto; (iii) no tener alguna condena por delitos dolosos que tengan pena de prisión o delitos patrimoniales dolosos; (iv) no estar inhabilitada o suspendida para ejercer cargos públicos; (v) no tener litigios pendientes con PEMEX o sus filiales; (vi) no haber sido sancionada con motivo de investigaciones administrativas, penales, por violaciones a leyes nacionales o extranjeras que implique una culpa o responsabilidad establecida en sentencia condenatoria firme, y (vii) no tener conflicto de interés o supeditación personal, patrimonial o económica.

G. Régimen especial

- PEMEX cuenta con un régimen especial en materia de: (i) empresas filiales, (ii) remuneraciones y austeridad, (iii) adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, (iv) bienes, (v) responsabilidades administrativas, (vi) presupuesto y contabilidad, (vii) deuda, y (viii) sostenibilidad.
- Lo anterior implica que existen excepciones y regulaciones específicas para PEMEX en dichas materias, distintas a las leyes generales aplicables a otras entidades gubernamentales o empresas. En ese sentido, el derecho público, civil y mercantil son aplicables de manera supletoria.
- El objetivo de este régimen especial es otorgar a PEMEX suficiente flexibilidad e independencia para cumplir con su objeto.
- Un aspecto clave de este régimen especial es que PEMEX cuenta con autonomía presupuestaria, únicamente sujetándose al balance financiero y al techo de gastos que apruebe la Cámara de Diputados, conforme a la propuesta de la SHCP. No está sujeta a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, por lo que deben aplicarse las normas internacionales de información financiera.

H. Contrataciones

- PEMEX podrá celebrar contratos, convenios, alianzas o asociaciones con personas físicas o morales de los sectores público (de federal a municipal), privado o social, nacional o internacional, para realizar las actividades, operaciones o servicios necesarios para el cumplimiento de su objeto.
- PEMEX podrá celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios, contratos, suscribir títulos de crédito y otorgar todo tipo de garantías reales y

personales para las obligaciones contraídas por sí o por sus empresas filiales, con sujeción a las disposiciones legales aplicables.

- PEMEX y sus empresas filiales podrán celebrar contratos con particulares o esquemas de desarrollo mixto que les permitan expandir sus servicios, incluyendo modalidades que les permitan asociarse o compartir costos, gastos, inversiones, riesgos y demás aspectos de las actividades de los que sea titular, conforme a las disposiciones legales aplicables y aquellas que al efecto emita el Consejo de Administración.
- Permanece la disposición que establece que aquellas personas con las que PEMEX celebre actos o contratos no tendrán derecho de registrar como activos propios las reservas petroleras que pertenecen exclusivamente a la nación, eliminando la sección donde expresamente se mencionaba que lo anterior no era impedimento para reportar el interés económico que el acto o contrato les representaría.

Esta disposición no debería tener ningún efecto en relación con contratistas con quienes PEMEX celebre contratos de servicios. Sin embargo, podría representar una preocupación para las empresas que celebren contratos de asociación o "*farm-outs*" en el contexto de Asignaciones Mixtas, en donde el contrato que celebren con PEMEX les transfiera un interés de participación en un área de exploración. En ese sentido, creemos que la prohibición para los contratistas de no registrar las reservas no debería limitar el derecho de las empresas de reportar los beneficios económicos de dichos contratos para efectos contables o financieros, tal y como lo han venido realizando.

- El Consejo de Administración deberá aprobar, a propuesta de la persona titular de la Dirección General, la celebración de asociaciones, alianzas y esquemas de desarrollo mixto en términos de lo dispuesto en la Ley del Sector Hidrocarburos. Para esto, el Consejo de Administración deberá emitir las directrices, prioridades y políticas para la celebración de alianzas estratégicas, esquemas de desarrollo mixto y asociaciones.
- En caso de que realice actividades de manera exclusiva por virtud de un contrato para la exploración y extracción de hidrocarburos, PEMEX no podrá hacerlo a través de sus filiales. En caso de que las actividades se realicen mediante una asociación en participación o un consorcio, éste podrá participar a través de filiales, empresas donde tenga participación minoritaria u otras modalidades que estén permitidas.
- El Consejo de Administración puede prever distintas modalidades de contratación, como subastas ascendentes, subastas descendentes o subastas al primer precio, así



como invitación restringida o adjudicación directa, como excepciones a la licitación pública, en los casos específicos que se mencionan en la Ley PEMEX.

- La Iniciativa modifica los supuestos donde PEMEX podrá optar por invitaciones restringidas o adjudicaciones directas, por ejemplo: (i) los trabajos que requieran mano de obra campesina o urbana marginada estarán topados a los montos que determine el Consejo de Administración, y (ii) se agrega el supuesto de contrataciones de maquinaria, equipo y combustibles necesarios para garantizar la seguridad física de las instalaciones y del personal de PEMEX.

I. Otorgamiento de garantías

- En general, PEMEX está facultado para suscribir títulos de crédito y otorgar todo tipo de garantías en el cumplimiento de su objeto, manteniendo el Estado Mexicano la propiedad exclusiva de los hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo.
- A partir de la extinción de las EPS, PEMEX está exceptuado de otorgar cualquier garantía prevista en los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos celebrados con el Estado Mexicano.
- El Consejo de Administración deberá emitir los lineamientos relativos a la alineación corporativa, evaluación y políticas con respecto a sus filiales para el otorgamiento de garantías entre ellas.

J. Régimen de deuda

- PEMEX tendrá su propio régimen para el manejo de sus obligaciones constitutivas de deuda pública, incluyendo la presentación de una propuesta global de financiamiento a la SHCP para que se incorpore en un apartado específico de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación que el Ejecutivo Federal someta al Congreso de la Unión.
- Corresponderá al Consejo de Administración de PEMEX aprobar, a propuesta de la persona titular de la Dirección General, las características generales y políticas para la contratación de obligaciones constitutivas de deuda pública (es decir, aquellas que provienen de créditos o financiamientos), directas y contingentes.
- PEMEX podrá realizar, sin requerir autorización de la SHCP, negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado interno

y externo de dinero y capitales y contratar los financiamientos internos y externos que requiera.

- Las obligaciones constitutivas de deuda pública de PEMEX no serán garantizadas por el Estado Mexicano.
- PEMEX podrá utilizar sus ingresos propios excedentes para cubrir, entre otras obligaciones, el pago de deuda o pasivos a su cargo.
- También será responsable de que las obligaciones que contrate no excedan su capacidad de pago.
- La persona titular de la Dirección General de PEMEX deberá remitir un informe semestral al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal sobre el uso del endeudamiento de la empresa, respecto de la rentabilidad de los proyectos, sus condiciones financieras, el manejo de disponibilidades asociadas al endeudamiento, calendarios de ejecución y desembolsos, y perfil de riesgos.

K. Sostenibilidad

- El Consejo de Administración de PEMEX deberá aprobar, al menos cada tres años, su plan de sostenibilidad que deberá alinearse con los instrumentos de planeación que expida la SENER, estándares nacionales e internacionales, y los compromisos en materia de sostenibilidad.
- Asimismo, el programa de desarrollo de PEMEX, que será elaborado anualmente con una perspectiva a 5 y 15 años, deberá contener las principales estrategias, acciones, proyectos y metas para alcanzar su desempeño sustentable y sostenible, incluyendo información sobre el uso de energías limpias y renovables para tales efectos.
- La creación del Comité de Sostenibilidad tendrá como objeto principal aprobar y aplicar de manera transversal las estrategias, directrices, prioridades y políticas en materia ambiental, social y de fortalecimiento institucional. En el ejercicio de sus funciones deberá promover la transparencia de información ambiental, social y de fortalecimiento institucional y proponer al Consejo de Administración el reporte anual de sostenibilidad.

* * *



Este documento es un resumen con fines de divulgación exclusivamente. No constituye opinión alguna ni podrá ser utilizado ni citado sin nuestra autorización previa y por escrito. No asumimos responsabilidad alguna por el contenido, alcance o uso de este documento. Para cualquier comentario respecto al mismo, favor de dirigirse con cualquier socio de nuestra firma.

