

# Participación en las cadenas de valor de la Industria Energética

Enero 26,27 y 28, 2015

Auditorio, Club de Industriales  
16:00 a 20.00 hrs.



# Memorias del Seminario

## Participación en las cadenas de valor de la Industria Energética

### *Contenido*

Inauguración .....	2
Regulación y formas de participación en la industria energética .....	2
Exploración y extracción de hidrocarburos .....	2
Otras actividades en la industria de hidrocarburos: organización, permisos y tiempos .....	5
El impacto del nuevo régimen fiscal en hidrocarburos.....	8
La industria eléctrica.....	9
Las Empresas Productivas del Estado .....	11
Arquitectura institucional: avances y pendientes – Sener, SHCP, los órganos reguladores coordinados, la Agencia, el Fondo, CENACE y CENAGAS, al amparo de ordenamientos Legales y Reglamentos.....	12
Temas críticos en la operación de la industria energética.....	14
Conclusiones.....	16

## *Inauguración*

Mesa de ponentes:

**María Fernanda Garza**, Presidente, ICC México

**Daniel Basurto González**, Presidente, Comisión Medio Ambiente y Energía, ICC México

**Alejandro Santamarina**, Presidente, Comité de Energía, ICC México

**Sergio Guaso**, Vicepresidente, Comité de Energía, ICC México

**Guadalupe Campuzano**, Vicepresidente, Comité de Energía, ICC México

ICC México llevó a cabo el seminario: *Participación en las cadenas de valor de la Industria Energética*, lo que permitió conocer el avance al momento en la implementación de la reforma energética y actualizarse respecto de las inminentes oportunidades de participación en la industria.

Nuestra presidenta, María Fernanda Garza, señaló que este hito histórico proporciona un marco para la inversión y que el foco de atención está en la materialización de la Ronda Uno, donde un elemento central es la competitividad de los esquemas fiscales, por lo que el papel del gobierno será fundamental. Adicionalmente, al respecto, ICC México identifica dos grandes retos: la coordinación de las instituciones y la correcta administración de los Contratos de Exploración y Extracción (CEE)

ICC México tiene una fundamental tarea: informar y comunicar a los distintos *stakeholders*, los avances, reflexiones e inquietudes, así como elaborar propuestas que nos permitan erigirnos como "líderes de opinión". De ahí la importancia de este Seminario.

## *Regulación y formas de participación en la industria energética*

### *Exploración y extracción de hidrocarburos*

Expositores:

**Marco Antonio Cota Valdivia**, Director General de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, Sener

**Mary Tere Hernández**, Of Counsel, Covington & Burling LLP

**Luis Sergio Guaso Montoya**, Vicepresidente Comité de Energía, ICC México

**Raúl Livas**, Socio, EnergeA

**Aurora Pierdant Grunstein**, Socia, Wise Business Development

Moderador:

Juan Carlos Machorro, Socio, Santamarina y Steta, S.C.

El primer panel arrancó así con el tema más inmediato de la Reforma Energética: la exploración y extracción (E&E) de hidrocarburos.

Los panelistas discutieron ampliamente desde las definiciones en la legislación, los aciertos y desaciertos de la misma, los retos de cara a la Ronda Uno, las migraciones y las concesiones mineras, el nuevo papel de Pemex y su transformación, el rol de los distintos actores, el modelo de contrato actual, y otras problemáticas que enfrentarán autoridades y participantes.

Señalaron que el nuevo régimen fiscal para las asignaciones es altamente perjudicial para los campos marginales, y que si bien, para el resto de los campos resultaba comparable al previo régimen en un contexto de precios altos del crudo, no lo es a precios inferiores a los US\$52 dólares por barril, situación que se vive en la actualidad y resulta, para Pemex, aún más insostenible de lo que lo era antes de la reforma, lo que genera un alto incentivo para transformar las asignaciones en contratos, en la búsqueda de un régimen fiscal menos perjudicial. En este contexto se espera se abran oportunidades de asociación con la empresa que generen valor a los campos y los proyectos.

Se resaltó que Pemex continúa en el proceso de convertirse en una empresa rentable. La propuesta del nuevo gobierno corporativo fue aprobada ya por el Consejo de Administración y esperan que se ejecute a finales de año. La centralización ha permitido mejorar la estrategia de procura, y se observa como un gran reto la aplicación e implementación del régimen especial de responsabilidades para los funcionarios públicos.

La Ronda Uno centró el mayor tiempo y esfuerzo de los panelistas. Con la primera convocatoria ya abierta – exploración aguas someras – y tras la publicación de las bases y el modelo de contrato, se suscitó una interesante discusión en torno a la legislación mexicana, la competitividad de los contratos, los tiempos establecidos en la convocatoria y los mayores retos que enfrentarán las autoridades durante este trayecto.

En términos de la legislación mexicana, resultó enriquecedor el análisis del panel respecto a la forma “mexicanizada” de legislar, donde se tiende a ser exhaustivos y agregar exceso de detalles en las leyes, limitando posteriormente a que en la aplicación – en este caso el contrato – pueda apegarse a estándares internacionales. Como una primera crítica constructiva, se sugirió dejar atrás esta manera de legislar que resta flexibilidad, principalmente en un contexto en el que se arranca un paradigma completamente nuevo que seguramente requerirá ajustes conforme se vaya aplicando. En ese mismo tenor, se cuestionó la decisión de definir las actividades relacionadas con el *upstream* como “Exploración y Extracción”, en vez de “Exploración y Producción” como se hace en el resto del mundo. Pareciera que desde la constitución, dichas actividades y su legislación se limitan a la mera extracción, dejando fuera el resto de actividades que se requieren para la obtención de hidrocarburos comercializables.

No cabe duda que otra preocupación de ICC, parte la falta de convergencia y sincronización que presentan la creación de los lineamientos, acuerdos y demás normatividad administrativa necesaria para dar vida a la Reforma Energética, amén de la oportuna y correcta actuación que los distintos actores gubernamentales responsables cuya función se verá limitada por los recursos administrativos y el sin número de actividades que deben desarrollar.

En otro orden de ideas, el panel enfatizó que si bien el contrato pudiera ser competitivo en términos generales, la competitividad no se refleja únicamente en él, sino en una combinación del mismo con las áreas a licitarse y los parámetros fiscales que finalmente establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como la correcta administración del contrato. Esto es, si bien el costo de las bases, las regalías establecidas y el *cost cap* se encuentran dentro de parámetros competitivos, el *government take* y el régimen contable serán las variables de ajuste dentro de los contratos, por lo que la misma competencia y los parámetros establecidos por la autoridad, determinarán finalmente la competitividad del esquema en el mercado.

Se señaló que es vital la apertura de espacios que permitan la retroalimentación de la industria, y la modificación del contrato para asegurar el éxito de la primera convocatoria, al tiempo que le proceso resulta bastante rígido. Como parte de las áreas de mejora para esta primera convocatoria, se mencionó que hizo falta una etapa de pre bases, además de considerar erróneo el posponer las preguntas del contrato a una etapa muy avanzada del proceso.

En cuanto al tema de garantías, se encontró poco conveniente su exigencia sin límite y hasta la última empresa matriz del licitante, además de que la responsabilidad es exigible para todos los miembros de un consorcio, independientemente del papel que desempeñe cada uno en él. Se identificaron otros elementos de riesgo, tales como la cláusula de rescisión y la compleja administración del contrato, en particular, el tema de recuperación de costos, así como los medios que se prevén para interpretar los alcances de los términos contractuales, siendo que ello quedo a la jurisdicción de los Tribunales Civiles y Mercantiles. Los panelistas, sin embargo, aseguraron que la autoridad ha sido receptiva a los comentarios de la industria, que se espera que haya modificaciones al contrato y que la respuesta al momento por parte de la industria ha sido positiva.

En lo que se refiere a las migraciones de contratos integrales, preocupa a la industria que el proceso no se ha dado al momento en los términos establecido en la ley, pues Pemex ha solicitado migraciones de manera unilateral, sin realmente considerar a los propios contratistas. Se externaron inquietudes, tales como la entrada de operadores a los contratos, la posibilidad de empresas de servicios que no quieran migrar bajo las condiciones actuales y las dificultades que implica la premisa establecida en cuanto a que el balance en el tiempo de los ingresos del Estado no sea afectado.

El panel no dejó de lado la oportunidad para mencionar la problemática de las concesiones mineras, ahora relevantes con el amparo de AHMSA y la suspensión definitiva obtenida. La



reforma establece como prioritarios los hidrocarburos sobre cualquier otra actividad, y establece la metodología para obtener un contrato de E&E para el gas asociado a la veta de carbón dentro de una concesión minera. Sin embargo, AHMSA presentó demanda de amparo contra el artículo 27 de la Ley, argumentando la violación de una serie de artículos constitucionales en su aplicación. Por lo tanto, resulta de gran trascendencia conocer la interpretación y aplicación que le dará el Poder Judicial de la Federación al problema planteado en la Ejecutoria que se emita, toda vez que el resultado que se obtenga marcará una pauta en la interpretación de las premisas constitucionales cuya violación fue aludida por AHMSA.

El panel concluyó que la reforma energética va por buen camino, aun cuando es perfectible su implementación. El desempeño actual de todos los actores ha sido satisfactorio, y la industria internacional está poniendo los ojos en México. Existe un gran potencial de crecimiento económico, así como de recursos prospectivos y reservas.

Por último, los panelistas instaron a no soslayar temas muy importantes a resolver en el corto plazo referentes al *midstream* y al *downstream*, a la comercialización del crudo y al nuevo papel de los reguladores y su necesidad de tener una acelerada curva de aprendizaje – CNH, CRE y ASEA.

#### *Otras actividades en la industria de hidrocarburos: organización, permisos y tiempos*

##### Expositores:

**Ruben Flores**, Consejero, Comisión Federal de Electricidad

**Vania Laban**, Directora de asuntos corporativos, GDF Suez

**David Madero**, Titular, Centro Nacional de Control de Gas Natural

**Guillermo Zúñiga Martínez**, Comisionado, Comisión Reguladora de Energía

**Jaime López Restrepo**, Director de Trading en México, Shell

##### Moderador:

**Rodrigo Favela**, Socio, EnergeA

El segundo panel trató la situación actual de la industria de *midstream* y *downstream* en México y el gran camino por recorrer, realizando un comparativo con Estados Unidos, y centrando gran parte de la discusión en el sector de gas natural, incluyendo los retos venideros y el papel de las autoridades. Se habló de las reformas fallidas, de las alertas críticas, de la falta de infraestructura, y de la intervención de las paraestatales, por un lado, anclando proyectos y, por otro, participando en áreas no estratégicas para el Estado, lo que ha complicado la competencia, es decir, el desarrollo de la industria y el mercado.

Concepto	México	Estados Unidos
Inversión <i>upstream</i> (pesos per cápita)	\$20 MMM	\$150 MMM
Número de refinерías	6	142
Rendimiento en refinерías	34%	46%
Estaciones de servicio (per cápita)	1 c/ 10,500 hab	1 c/3,000 hab
Capacidad de almacenamiento (días)	3 días (centro de México)	11 días
Km de gasoductos	12,000	>490,000
Centros procesadores de gas	9	>500

La industria de gas natural está estrechamente relacionada al desarrollo económico. La reforma energética abre la posibilidad de inversión en toda la cadena de valor, lo que permitirá, de realizarse correctamente, cerrar brechas y superar rezagos. Esto es: implementar eficaz y eficientemente una regulación que permita asegurar los derechos, la existencia de mercados secundarios y que incentive la inversión.

El momento histórico resulta favorable para México: desde el descubrimiento de métodos viables para extraer el gas natural en los yacimientos de gas de lutitas o gas *shale*, desde el año 2000 – se tiene el gas natural más barato del mundo al otro lado de la frontera, sin embargo también habría que ponderar la problemática que se tendrá en el abastecimiento de agua.

Los panelistas ampliaron sobre algunas de las maneras en las que pueden operar en conjunto la industria eléctrica con la del gas natural. Instaron a observar lo que se hace en el mundo en cuanto a las bases para el desarrollo de mercados eléctricos competitivos y enfatizaron en la importancia del papel del regulador en mercados no perfectos.

Tras la aprobación de la reforma, es fundamental conceptualizar la nueva organización industrial, donde se han multiplicado o fortalecido los jugadores. En la transición a un mercado competitivo, se crean el CENAGAS y el CENACE como organismos descentralizados, además de dotar a la CRE y CNH de mayores facultades regulatorias, convirtiéndolos en Órganos Reguladores Coordinados.

Como parte de todas estas modificaciones y creaciones, considerando el corto tiempo en el que se han realizado, los panelistas extendieron las preocupaciones que tiene la propia industria privada, entre ellas:

- El acceso abierto a la infraestructura aún no ha sido totalmente definido; para ello debe considerarse el peso que tienen Pemex y CFE y cómo regularlos.

- Se tienen anunciados 5,300 km de gasoductos para licitación, sin embargo, las condiciones deberán apegarse a las reglas de mercado y es fundamental saber cuál será la dinámica.
- Queda aún pendiente definirse el proceso de otorgamiento de nuevos permisos, la simplificación del otorgamiento de permisos vigentes, las condiciones para la prestación de servicios de sistemas integrados, la operación del CENAGAS, y las Ventas de Primera Mano.

En definitivo, consideran que las modificaciones y creaciones a la legislación están en el camino esperado, pero falta ver las últimas consecuencias en el papel.

Diversas autoridades clarificaron los pasos que se han ido dando en este sentido:

CENAGAS fue creado con el objeto de garantizar el abasto confiable y eficiente de gas natural en el país, para fomentar una mayor competencia en transporte, mejorar la planeación y aumentar la eficiencia. Fue constituido como organismo público descentralizado de la administración pública federal, sectorizado de la Sener, con personal jurídica y patrimonio propios. Las funciones principales, enumeradas por su importancia, fueron la planeación conjunta con la Sener, la licitación de ductos estratégicos, ser un gestor técnico, y operar y dar mantenimiento a la red. El CENAGAS tiene una relación de apoyo con la CRE, pues deben ambos actuar de manera coordinada y está trabajando también de cerca con Pemex, para que en breve se dé la transmisión entre la EPE y dicho organismo.

Por otro lado, la CRE será la institución encargada de regular todas las actividades correspondientes a la electricidad, *midstream* y *downstream*. La reforma busca la introducción de competencia en los segmentos donde ésta sea posible, y generar las condiciones adecuadas para que se pueda dar. Es decir, se busca una liberalización de grandes sectores con regulación. Lo anterior no implica que el Estado se retire, sino que su función se modifica, pues la necesidad de reguladores se vuelve evidente cuando existen fallas de mercado. En el sector de hidrocarburos, éstas se presentan comúnmente, por lo que generalmente están reguladas.

La CRE, al igual que la CNH, se convierten en dependencias con autonomía técnica, operativa y de gestión, con personalidad jurídica propia, además de contar con la posibilidad de disponer de los recursos que generen, lo que en principio puede considerarse como una autonomía financiera, dependiendo de cómo opere dicha posibilidad en el contexto de la reforma. La independencia política de la que goza permite establecer criterios técnicos que otorguen seguridad a los participantes.

Por último, el panel cerró enumerando algunos de los retos que aún tiene que atender el gobierno en torno a la reforma. En el tema de Pemex, es fundamental separar transporte, operación y distribución, en la búsqueda de un mercado competitivo. Sin embargo, Pemex no ha cambiado ni ha separado dichas actividades. En lo referente a CFE, se crearán unidades independientes – dividiendo a las distintas centrales – que competirán entre ellas. La CFE tiene la posibilidad de volverse una empresa energética, no sólo de electricidad.



Finalmente se habló del compromiso del Gobierno Federal en cuanto a la reducción de las tarifas eléctricas. Esto genera un problema importante, pues se requieren precios de mercado lo suficientemente sólidos como para asegurar la creación de la infraestructura necesaria. El financiamiento de los proyectos de infraestructura se había estandarizado y era relativamente sencilla su obtención. En el nuevo esquema, las tarifas serán las de mercado, lo que representará retos importantes no sólo en términos de asegurar el capital, sino también de la posibilidad de apalancar el proyecto.

### *El impacto del nuevo régimen fiscal en hidrocarburos*

#### Expositores:

**Irene Hernández**, Socio de Impuestos Corporativos, PwC

**Sergio Ramírez**, Abogado, GALTEC

**Alejandra Girón**, Head of Analysis Department, Marcos y Asociados Infraestructura y Energía

#### Moderador:

**Guadalupe Campuzano Delgadillo**, Vicepresidente, Comité de Energía, ICC México

El tercer panel discutió el impacto del nuevo régimen fiscal en la industria de los hidrocarburos. En primer lugar surgió de la pregunta ¿qué tan atractivo es o deberá ser el régimen fiscal petrolero en México? Este resulta ser un tema sumamente complejo dada la situación actual de los precios del petróleo. Se señaló que el Gobierno Federal debe encontrar la manera de generar un esquema suficientemente atractivo para atraer la inversión – para poder desarrollar proyectos como *shale* y aguas profundas–, y suficientemente estricto para asegurar una renta petrolera favorable y el cumplimiento de las obligaciones de las empresas privadas en cuestiones como la seguridad social.

Los panelistas estuvieron de acuerdo que lo que hace atractivo a un régimen fiscal es el poder atraer la inversión y reinversión, y que este factor no necesariamente se contrapone con la definición de éxito que tiene SHCP: maximizar la renta petrolera, al contrario, a mayor inversión/reinversión, mayor será la renta petrolera para México si se tiene un régimen fiscal adecuado.

Se profundizó en el tema que ha sido señalado como riesgoso para el éxito esperado de la reforma y en general, para la industria de hidrocarburos: el precio del petróleo. Los panelistas remarcaron las dificultades que el precio actual representa para poder ofrecer incentivos suficientes a las potenciales participantes. La volatilidad de los precios del petróleo dificulta el poder reducir la incertidumbre y el riesgo de los Contratos de Exploración y Extracción; por esto y considerando la duración de dichos contratos, es necesario que el gobierno tome en cuenta la situación actual en las disposiciones contractuales. Esto es algo que se tiene que hacer en el corto plazo si quieren asegurar el éxito de la Ronda Uno.

A continuación, se describió a detalle el régimen fiscal plasmado en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y los parámetros que lo determinan y se contrastó con distintas formas en las que se hace a nivel internacional: regalías, cuotas por ocupación territorial, límite a la recuperación de costos y factores de ajuste. Los panelistas comentaron que se ha generado mucha controversia por este último, dado que su formulación da lugar a cambios abruptos en la participación de ingresos de las partes y puede ser suavizado. Se identificó un error en el modelo de contrato en cuanto a la periodicidad de las tasas y, en un tema más conceptual, al ser un ajuste vía la tasa de retorno, se suele fomentar el *gold-plating*.

En temas recaudatorios se desarrolló un análisis respecto a las complicaciones que se esperan en temas de Impuesto Sobre la Renta. La deductibilidad de los pagos que debe hacer el contratista al Estado está en discusión. Mientras las cuotas no representan duda, el resto de los pagos sí, en función a quién es el titular de los hidrocarburos.

Otros temas tratados en el panel respecto al ISR fueron: las medidas que se deberán tomar para actividades estratégicas si la capitalización es insuficiente, las restricciones para aplicar el régimen de integración de sociedades, la aplicación de tratados fiscales para la identificación de la creación de establecimiento permanente, exenciones por sueldos de personas físicas, y las estructuras corporativas limitadas a personas morales residentes en México.

En cuestiones del IVA, se comentó que dentro de las actividades de E&E de hidrocarburos, lo único que será tasa cero serán las contraprestaciones entre el Estado y las empresas privadas, no así la comercialización, lo que será también materia de conflicto. Por otro lado, las devoluciones de saldos a favor generarán un gran problema debido al tiempo que demora el gobierno en pagarlo. Esto resulta de mucho interés pues durante las actividades de exploración se generan saldos a favor sumamente altos.

### *La industria eléctrica*

#### Expositores:

**Rogelio López Velarde**, Socio, López Valverde, Heftye y Soria S.C.

**Efraín Téllez Rangel**, Jefe de la Unidad de Regulación, CRE

#### Moderador:

**Daniel Basurto González**, Presidente, Comisión Medio Ambiente y Energía, ICC México

En el cuarto panel se afirmó que el efecto que tiene la Reforma Energética sobre la industria eléctrica es tan grande como el de la industria de hidrocarburos y que la regulación necesaria tendrá un nivel de complejidad muy alto. A continuación describieron sus principales elementos.

Los panelistas comentaron que el fin de la regulación en la industria eléctrica es generar competitividad entre las empresas. Con esto, el mercado podrá establecer un ambiente

naturalmente competitivo. Los panelistas aclararon que la generación y comercialización son los aspectos que quedan abiertos a la competencia, mientras que la transmisión y distribución, al igual que la planeación, operación y control del Sistema Eléctrico Nacional, junto con la generación de energía nuclear son actividades exclusivas del Estado.

La participación privada queda sujeta a la competencia en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) o en Sistemas Aislados. La generación de electricidad queda desregulada desde el punto de vista económico, pero dependerá de las Reglas de Mercado; así, la competencia establecerá las regulaciones para los participantes en una forma natural. CFE no queda exenta de este nuevo modelo: la CFE se convertirá en una EPE y será separada tanto vertical como horizontalmente. Esto significa que, para incentivar la competencia, las plantas que le pertenecen funcionarán de forma independiente y competirán entre ellas.

Los panelistas también recalcaron que la libre competencia no se dará en todos los niveles de la cadena de valor. Los conceptos de transmisión y distribución son monopolios naturales, por lo que el Estado es responsable de otorgar estos servicios con la posibilidad de contratar a empresas privadas bajo el esquema de prestación de servicios. Estos servicios quedaran sujetos a la regulación económica por parte de la CRE para definir tarifas, reglas de acceso abierto y establecer estándares de confiabilidad, calidad y seguridad.

Las empresas privadas también podrán formar parte de las actividades de comercialización y suministro de energía. A diferencia de las actividades de generación, la CRE estará más involucrada en establecer ciertos esquemas regulatorios. Existen tres tipos de comercializadores: el suministro de servicio básico, el cual estará regulado por la CRE para asegurar un nivel de eficiencia en la contratación de servicios; los suministradores de usuarios calificados, los cuales no estarán regulados por la CRE; y los suministradores de usuarios de último recurso, quienes existen para asegurarse de que nadie se quede sin electricidad en casos anómalos. Estos últimos también estarán regulados por la CRE, quién les asignará su localización y establecerá los precios finales.

CENACE será un organismo público descentralizado que se ha independizado de la Sener. Tendrá como objetivo la operación del Sistema Eléctrico Nacional y la operación del MEM. Se encargará de garantizar el cumplimiento de acceso abierto a la red de transmisión. Por otro lado, el mercado irá estableciendo las reglas de manera paulatina tanto en la generación como en la comercialización de electricidad. La CRE y Sener estarán a cargo de monitorear e intervenir en caso de que sea necesario.

Finalmente, los panelistas explicaron el MEM de forma más detallada. El MEM será operado por el CENACE y podrán participar los comercializadores, los generadores, los suministradores, los usuarios calificados y los usuarios de servicios básicos a través de suministradores. El MEM incluye un gran número de transacciones como son: la compraventa de energía, contratos bilaterales de energía en el corto y largo plazo, derechos financieros de transmisión, entre otros.

El CENACE optimiza a costo mínimo la distribución de energía, es decir, el consumidor puede recibir energía de un distribuidor distinto con el que haya negociado. El CENACE se encarga de que el consumidor reciba lo que haya comprado, pero no le interesa que lo reciba de un suministrador específico.

Habrán dos tipos de mercado: la proyección de la demanda y oferta del día siguiente (*day-ahead*), y el de tiempo real, que se corre cada cinco minutos. En el mercado *day-ahead*, los oferentes ponen postulas en el mercado y el CENACE estima la demanda que habrá y ordena las postulas en orden de mérito en función del precio. El mercado de tiempo real es más sensible a los costos variables ya que la oferta y la demanda se calculan de forma continua, lo que hace que las tarifas tengan mucho mayor varianza.

## *Las Empresas Productivas del Estado*

### Expositores:

**Ricardo Izeta**, Titular del Área Jurídica de la Coordinación de Proyectos Termoeléctricos, CFE

**Pedro Reséndez**, Of Counsel, Greenberg Taurig S.C.

**Rafael Corres Brasdefer**, Oil & Gas Attorney, E&P Subdirección de Desarrollo de Negocios, Pemex

### Moderador:

**Alejandro Santamarina Aguirre**, Presidente, Comité de Energía, ICC México

Los panelistas estuvieron de acuerdo en que la naturaleza jurídica de las EPE resulta incierta puesto que no tiene una definición concreta. La naturaleza de las EPE dependerá de cada caso, pues tienen características administrativas y mercantiles. Los procesos de contratación tienen la naturaleza de un acto administrativo. Una vez celebrado el contrato, éste será de naturaleza mercantil. Por lo tanto, la primera cuestión que surge es poder definir concretamente la naturaleza de las EPE. Es posible argumentar que una empresa tiene una naturaleza intrínsecamente mercantil pues las empresas tienen un matiz completamente comercial.

Como su nombre lo dice, las EPE son empresas del Estado y tienen como objetivo generar valor económico. Aunque hoy en día las EPE– CFE y Pemex – forman parte del sector energético, en ningún lado se demuestra que las EPE son exclusivamente para dicho sector. Se mencionó que nuevas EPE surgirán en distintos sectores. Resulta interesante que las características por las cuales las actuales EPE se rigen son similares, pero no existe una Ley para las Empresas Productivas del Estado. En el panel se señaló que si surgiera una nueva EPE, entonces ésta se regiría bajo unas normas creadas de manera particular.

Además de las EPE, han surgido otros tipos de empresas: Empresas Productivas Subsidiarias (EPS), Filiales y Paraestatales. Esto hizo que los panelistas se preguntarán ¿Cuáles son las áreas

que se van a poder considerar como subsidiarias? Para el caso de CFE, las subsidiarias son las encargadas de las actividades de distribución y transmisión; todas las otras actividades se podrán poner a disposición de las filiales. Pemex por el otro lado, sufrirá una reestructuración y se generarán distintas subsidiarias como la de logística y la de perforación.

Respecto a la inversión extranjera, Pemex debe de entender que ya no será la única empresa capaz de desarrollar actividades de exploración y extracción de hidrocarburos. De cualquier forma, Pemex ha trabajado con terceros mediante contratos de prestación de servicios y, por lo tanto, la apertura a la inversión privada no debería de ser un cambio tan drástico para las EPE. Las EPE deberán aprovechar la situación y los activos que les pertenecen para poder generar una negociación exitosa con otras empresas privadas que resulte en un beneficio bilateral.

El siguiente punto que se discutió es si las EPE están sujetas al derecho privado. De acuerdo a los panelistas, las EPE están sujetas a dicho derecho a partir de la firma del contrato. Siempre habrá características que se tendrán que regir bajo el derecho administrativo, como sería el caso de los impuestos. Otra forma de decirlo, nunca se elimina por completo el derecho administrativo por el cual las EPE se tienen que regir.

Posteriormente se planteó la cuestión de si las EPE se pueden asociar entre sí. A falta de evidencia, los panelistas concluyeron que en ningún lugar se prohíbe que las EPE se puedan asociar entre ellas. Asimismo, las EPE se pueden asociar con privados para llevar a cabo proyectos específicos.

Finalmente se abordó el tema de supervisión y control, las EPE tendrán que seguir, al igual que las empresas privadas, las normas establecidas por los órganos reguladores.

*Arquitectura institucional: avances y pendientes – Sener, SHCP, los órganos reguladores coordinados, la Agencia, el Fondo, CENACE y CENAGAS, al amparo de ordenamientos Legales y Reglamentos*

Expositores:

Carlos de Régules Ruíz – Funes, Director General, ASEA

Sergio Pimentel Vargas, Comisionado, CNH

Efraín Téllez Rangel, Jefe de la Unidad de Regulación, CRE

Moderador:

Sergio Olivar Moctezuma, Socio, Noriega y Escobedo S.C.

Los distintos panelistas forman parte de los entes regulatorios y centraron su exposición en sus atribuciones e interacciones. A continuación se enumeran las principales y se detalla sobre la materia específica de los panelistas.

Sener debe establecer, conducir y coordinar la política energética, la adjudicación de asignaciones y la selección de áreas que podrán ser objeto de los contratos. También está encargada del diseño técnico de los contratos y de los lineamientos técnicos que deben observarse en los procesos de licitación. Sener también será responsable de otorgar permisos para el tratamiento y refinación del petróleo y del procesamiento de gas natural. En materia de electricidad, Sener estará a cargo de establecer los términos para el acceso abierto y la operación eficiente del sector.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene como responsabilidad establecer las condiciones económicas de las licitaciones y de los contratos relativos a los términos fiscales que permitan a la Nación obtener en el tiempo ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo.

El Fondo Mexicano del Petróleo estará a cargo de un Fideicomiso público cuyo fideicomitente es la SHCP, y la institución fiduciaria es el Banco de México con el objetivo de recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos, con excepción de los impuestos.

Se habló también nuevamente de CENAGAS y CENACE, como organismos descentralizados de SENER. El primero encargado de la operación del sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento, y el segundo del control operativo del sistema eléctrico nacional; la operación del mercado eléctrico mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución.

La Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA), tiene como fin promover, aprovechar y desarrollar de manera sustentable las actividades del sector hidrocarburos. ASEA deberá aportar los elementos técnicos para el diseño y la definición de la política pública en materia energética de protección al medio ambiente y recursos naturales, así como para la formulación de los programas sectoriales en la materia.

ASEA se ha planteado como misiones: la seguridad de las personas y medio ambiente, y convertir a la industria mexicana de hidrocarburos en la más limpia y segura del mundo, rigiéndose por valores de profesionalismo, transparencia, imparcialidad y oportunidad.

La Agencia regula su materia desde las actividades de exploración y extracción hasta la comercialización y, por lo tanto, es absolutamente necesario tener una arquitectura institucional integral. Al ser un órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAT y dado que se encuentra en una fase inicial, es necesario que las distintas unidades trabajen de forma conjunta para que en los procesos de ajuste, todas las partes transiten de forma consistente y congruente. Es necesario también que exista coordinación con los otros órganos reguladores, tanto con la CNH como con la CRE. Con el fin de contrastar las distintas prácticas internacionales y escoger la metodología regulatoria más adecuada para aplicar en el país, ASEA ha construido una matriz regulatoria.



En cuanto a la CNH, sus atribuciones son: regular y supervisar el reconocimiento y la exploración superficial; licitar y suscribir los Contratos de Exploración y Extracción de hidrocarburos; administrar técnicamente y supervisar el cumplimiento de los términos de las asignaciones y contratos; aprobar los planes de exploración y de desarrollo para la extracción; y administrar el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos (CNIH).

Por su parte, la CRE tiene como objetivo fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

Se habló de los distintos tipos de reguladores que pueden existir: sociales, técnicos, económicos o mixtos. Mientras que la ASEA es un ejemplo de un regulador social, la CRE es un regulador económico – busca resolver fallas en el mercado y definir el esquema óptimo, ya sea incentivando la competencia o regulando a un monopolio –. Se mencionó que habrá un proceso de transición donde la CRE estará encargada de la seguridad industrial hasta que la ASEA tenga las capacidades suficientes para asumir la responsabilidad.

Todos los panelistas enfatizaron la necesidad de tener un sistema coordinado entre los distintos órganos reguladores. Es imposible que un solo actor quiera regular a todo el sector energético y, por lo tanto, debe haber comunicación constante y ágil entre las distintas entidades regulatorias para poder establecer los lineamientos de manera adecuada y asegurar que la Reforma Energética sea exitosa.

### *Temas críticos en la operación de la industria energética*

#### Expositores:

**Marco Tulio Venegas**, Vicepresidente, Comité Solución de Controversias en Infraestructura, ICC México

**Cristina Vizcaíno Díaz**, Vicepresidente, Comité Solución de Controversias en Infraestructura, ICC México

#### Moderador:

**Herfried Wöss**, Socio, Wöss & Partners S.C.

El tema principal de este panel fueron los medios de control previstos en los Contratos de Exploración y Extracción y todas las implicaciones y dificultades que ellos conllevan, desde una perspectiva de los MASC y la intervención del Poder Judicial de la Federación.

El primer tópico fue la rescisión administrativa. En cuanto a la dicotomía entre el derecho administrativo y el derecho mercantil – y las contradicciones y riesgos que esto implica –, las

recisiones que se celebrarán con las EPE no serán administrativas, serán simplemente contractuales. A pesar de que Pemex y CFE se han convertido en Empresas Productivas del Estado y su régimen se ha transformado en uno de derecho privado, los CEE no podrán ser arbitrados en esta materia, lo cual en opinión de los panelistas representará una gran riesgo a los distintos *stakeholders*, ante la posibilidad de rescisión de contrato cuyas dimensiones de inversión son altísimas. Esto es, el artículo 21 de la Ley de Hidrocarburos establece que los CEE serán arbitrables pero no así la rescisión administrativa.

Los CEE no están sujetos a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y por ende tampoco al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. La legislación dice que este tipo de contratos estarán sujetos a la Legislación Mercantil y a los Tribunales Federales. Como comparación internacional, se señaló que en Francia no existen arbitrajes para los contratos de privados con Estado. En Francia hay tribunales especializados que se dedican a resolver este tipo de problemas.

El siguiente tema que se tocó en el panel fue el uso de suelo. Donde, la ley resulta expropiatoria en este asunto y no respeta la propiedad de los ejidatarios o comuneros. El gobierno solo fungirá como mediador en cuestiones de extensión de tierra y de indemnización.

Adicionalmente se abordó el tema de los Testigos Sociales, quienes antes de la Reforma Energética, estaban presentes durante todo el proceso de la licitación – desde el anuncio de la licitación hasta el fallo contractual – y tenían como objetivo asegurar la legalidad y la transparencia del proceso, contando con una participación activa, dicho encargo estaba encomendado a personalidades con gran renombre, alta distinción y reconocimiento a su experiencia y eran designados por la Secretaría de la Función Pública. Pero, con la Reforma Energética, y debido a la creación de las EPE, aunque se habla también de la figura de los testigos sociales, se desconoce si éstos serán los mismos cuyo padrón reconoce la Secretaría de la Función Pública, esto porque la legislación correspondiente es poco clara, amén de que del análisis de ella se advierte que la participación de los testigos sociales se reducirá a casos muy particulares, tales como los conflictos causados por la ocupación de tierras y abogarán a favor de los intereses de los propietarios de los terrenos cuyos sean objeto de trabajos de exploración o extracción. En las EPE, los testigos sociales participan simplemente como observadores en los procesos de negociación de los contratos de servicios.

Un tema fundamental que se discutió en este panel fue el de las principales controversias con los contratos petroleros, destacándose que el tema toral será el derivado del cumplimiento e interpretación de los mismos, cuyo aspecto será sometido a Tribunales Civiles y Mercantiles con la aplicación de los distintos regímenes, los panelistas señalaron la poca o nula experiencia y capacidad de respuesta de los órganos jurisdiccionales quienes, ya están enfrentando la toma de decisiones que deriva de ésta reforma energética. Se señaló que se deben estudiar y adecuar los modelos que mejor han funcionado, siempre considerando las reglas que el mismo mercado ha ido marcando. Los panelistas estuvieron de acuerdo que es fundamental tener un equipo de expertos para poder analizar las prácticas internacionales y acoplar los mecanismos

de solución de controversias más convenientes a la situación del país, incorporando la figura de peritos expertos reconocidos en la industria energética nacional.

## *Conclusiones*

### Mesa de ponentes:

**Sergio Guaso Montoya**, Vicepresidente, Comité de Energía, ICC México

**Guadalupe Campuzano Delgadillo**, Vicepresidente, Comité de Energía, ICC México

### Moderador:

**Cristina Vizcaíno**, Vicepresidente, Comité Solución de Controversias en Infraestructura, ICC México

Para cerrar nuestro evento, se presentaron un resumen de las principales conclusiones, opiniones y recomendaciones de nuestros panelistas y expertos:

- Existe una imperiosa necesidad de mecanismos transitorios para dar eficacia a la implementación de la Reforma Energética. El cambio de marco regulatorio implica una serie de ajustes en el corto plazo. Las expectativas que se tienen para el sector energético son sumamente altas, pero no se debe olvidar que las metas no se podrán alcanzar de un día para otro. Se diseñó un nuevo paradigma industrial que debe ser planeado de forma minuciosa dado el alto nivel de complejidad.
- Es indispensable la comunicación y coordinación entre los órganos reguladores y los diversos órganos que integran la arquitectura institucional. El Estado mexicano optó por tener múltiples entidades regulatorias para cumplir con las inquietudes sociales sobre la falta de transparencia en este tipo de procesos. Se tuvo que analizar el *trade-off* de tomar dichas medidas en un sistema resulta mucho más complejo, frente a la alternativa de tener un único ente regulador encargado de todas las fases de la cadena de valor de la industria energética.

En el corto plazo existen retos que se deben destacar:

- En el *upstream* es necesario generar un sistema fiscal que encuentre el balance entre un régimen competitivo internacionalmente pero que asegure una recaudación suficiente para el gobierno
- El diseño final y la transición hacia la organización industrial y la regulación de la cadena de suministro e infraestructura de hidrocarburos, frente a un esquema monopólico en la industria de hidrocarburos;
- El diseño de un sistema efectivo de rendición de cuentas y transparencia de los múltiples actores involucrados en la industria.

Para lograrlo, se recomendó nunca dejar de escuchar al mercado ni a los actores participantes. Por lo mismo, tanto el Estado como la iniciativa privada deben asumir una postura distinta a la que han estado acostumbrados todos estos años. Los ponentes hicieron particular hincapié en la urgencia que tienen los distintos órganos reguladores para comunicarse entre sí para asegurar la afinidad, agilidad, eficiencia, eficacia y oportunidad en las medidas regulatorias que se deberán tomar.

En temas más específicos se identificaron como críticos:

- La definición de puntos de medición, ante la multiplicidad de opciones que presenta la geografía y geología en las áreas contractuales y de asignación
- La necesidad de claridad en materia de ISR
- La certidumbre económica y jurídica en proyectos de larga maduración y largo plazo.

### **INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE (ICC)**

La International Chamber of Commerce (ICC), fundada en 1919 y conocida también como la Organización Mundial de las Empresas, es un organismo de representación que habla con conocimiento de causa en nombre de las empresas y organizaciones empresariales de todos los sectores procedentes de cualquier rincón del planeta. Nuestra sede se encuentra en París, Francia.

### **INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE MÉXICO (ICC MÉXICO)**

El Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio (ICC México), fue fundado en el año de 1945, como organismo de afiliación voluntaria, destinado a vincular a las empresas establecidas en México, con el objetivo de promover el cabal establecimiento de una economía global de mercado con responsabilidad social, ética y ecológica, y auspiciar una mayor certidumbre para las operaciones empresariales internacionales con la firme convicción de que el intercambio comercial promueve la prosperidad y la paz entre las naciones.