

-

**Proyecto: Servicios de Consultoría para la  
Elaboración del Estudio Modernización del Marco  
Regulatorio e Institucional del Sector Hidrocarburos  
de Panamá**

**SECRETARÍA NACIONAL DE ENERGÍA**

**Solicitud de Información (RFI) Proyecto Modernización del  
Marco Regulatorio e Institucional del Sector Hidrocarburos**

*Septiembre 2021*  
*Información General del RFI*

## **CONTENIDO**

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. OBJETIVOS Y ALCANCE .....	5
2.1 OBJETIVOS DEL PROYECTO.....	5
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	6
2.3 ALCANCE E LA CONSULTORIA.....	8
3. ANTECEDENTES .....	8
4. DESCRIPCIÓN.....	9
4.1 CADENA DE VALOR DE LOS HIDROCARBUROS.....	9
4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL SECTOR HIDROCARBUROS .....	10
4.3 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SECTOR HIDROCARBUROS .....	12
5. CONDICIONES GENERALES PARA EL RFI.....	13
6. EMPRESAS A LA CUAL VA DIRIGIDO EL RFI.....	14
7. CORRESPONDENCIA Y COMUNICACIONES .....	14
8. FECHA Y LUGAR DE RECEPCIÓN DE LAS RESPUESTAS AL RFI.....	15
9. INFORMACIÓN DE LA EMPRESA PROPONENTE DEL RFI.....	15

# **Servicios de Consultoría para la Elaboración los TDR para la Modernización del Marco Regulatorio e Institucional del Sector Hidrocarburos de Panamá**

## **Solicitud de Información (RFI)– Proyecto Modernización del Marco Regulatorio e Institucional del Sector Hidrocarburos de Panamá**

### **1. INTRODUCCIÓN**

Este documento que hoy presentamos, ha sido elaborado con el fin de establecer las bases, requerimientos y alcances para una solicitud de información, Request for Information (RFI), dentro del proyecto de contratación de una consultoría para la Actualización del Marco Regulatorio e Institucional del Sector Hidrocarburos y Energías Alternativas de Panamá (Política Nacional de Hidrocarburos y Energías Alternativas de la República de Panamá), tomando de referencia la Agenda de Transición Energética, establecida en la Resolución de Gabinete N° 93 de 24 de noviembre de 2020, “Que Aprueba los Lineamientos Estratégicos de la Agenda de Transición Energética”.

El mercado de hidrocarburos es un mercado muy dinámico, además de los cambios en oferta, demanda y precios, permanentemente surgen nuevas modalidades de comercialización asociados a diversas alternativas sostenibles asociadas a la transición energética global y local. Por ello, Panamá debe contar con normas que faciliten la entrada de nuevos actores, y las adaptaciones de los agentes existentes a estas nuevas oportunidades. La Política Nacional de Hidrocarburos debe fomentar la oferta de proveedores en toda la cadena de valor junto a las alternativas que proveerá el hidrógeno verde. Asimismo, un buen diseño legal fomentará la transparencia, seguridad y la competencia. De esta manera Panamá podrá constituirse en un Estado facilitador, con herramientas que fomenten los trámites y promuevan el desarrollo de competitividad de cara al desarrollo de un mercado moderno. Una nueva Política Nacional de Hidrocarburos es esencial para permitir la

adaptación del país a las nuevas tendencias tecnológicas y políticas globales con relación a la producción y uso de energía.

Para los efectos de la Actualización del Marco Regulatorio e Institucional del Sector Hidrocarburos de Panamá (Política Nacional de Hidrocarburos y Energías Alternativas de la República de Panamá), solo se consideran los términos *midstream* y *downstream*, siendo consecuentes las estrategias del sector Hidrocarburos establecidas en la Agenda de Transición Energética. En consecuencia, por medio de proceso de una modernización del mercado de los hidrocarburos se pretende convertir en oportunidades algunas barreras que se interponen en el libre funcionamiento del mercado.

Panamá, goza de una posición geográfica envidiable; su adecuada infraestructura portuaria en lo aéreo y marítimo, y la experiencia en el comercio internacional, constituyen las grandes ventajas que posicionan al país como hub logístico regional. Por otro lado, las recientes inversiones en Gas Natural para generación eléctrica, así como la capacidad para el almacenamiento de combustibles existente en las Zonas de Libre de Combustible, permitirían a Panamá convertirse en un gran centro de comercio, reexportación, y distribución regional de combustibles, biocombustibles, y otros combustibles alternativos (hidrógeno verde, e-amonía, e metanol). Para hacer realidad este punto, es esencial que la Política de Hidrocarburos considere y se inserte en las tendencias globales de producción y comercio de Hidrocarburos.

Países abiertos como Houston en Estados Unidos, Hong Kong, Singapur, Nueva Zelanda, o Suiza tienen marcos institucionales y regulatorios sólidos lo cual les ha permitido aprovechar otras ventajas comparativas.

Los impactos de la Pandemia debido al COVID-19 han demostrado cuán vulnerable sigue siendo la economía mundial a los riesgos sistémicos, uno de los más importantes es el cambio climático, el cual incide directamente en el sector energético.

A medida que el sector hidrocarburos responde a las discontinuidades económicas actuales, se requiere moldear dónde y cómo competir mientras se camina hacia un futuro con bajas emisiones de carbono. Paralelamente, al contar Panamá con un marco legal y regulatorio desactualizado para el sector, da como resultado un mercado poco dinámico y con pocos competidores.

En este marco, la SNE busca el apoyo de una empresa consultora experta, a fin de apoyar el proceso de diseño de un nuevo marco regulatorio e institucional para el sector de hidrocarburos que incorpore las necesidades regulatorias para potenciar el hidrógeno verde. El proceso incluye la identificación de los principales riesgos, y de los factores esenciales para garantizar la factibilidad de la implementación del marco. Éste debe considerar el marco regulatorio actual, y las políticas sectoriales existentes, e identificando las necesidades de modernización.

Como parte de los lineamientos de la agenda de transición energética, aprobados por resolución en Consejo de Gabinete en noviembre de 2020, se espera reforzar el rol de planificación de la secretaria de Energía en el sector hidrocarburos y energías alternativas, con horizonte al año 2050, con hitos medibles en los años 2025, 2030 y 2040. Este proceso debe incorporar conceptos de sostenibilidad en la futura oferta energética nacional. Se espera que esta consultoría sienta las bases conceptuales para la consolidación de la oferta del hub energético, incluyendo la identificación de las acciones para modernizar el marco regulatorio e institucional y reforzar la capacidad regulatoria (normativa, fiscalización, etc) de la SNE para tener mejor calidad, sostenibilidad y precios de éstos energéticos.

## **2. OBJETIVOS Y ALCANCE**

### **2.1 OBJETIVOS DEL PROYECTO**

El objetivo general de la consultoría es realizar un diagnóstico de la situación actual del mercado de hidrocarburos y energías alternativas como base para formular recomendaciones que habiliten la modernización del marco legal y regulatorio (Política Nacional de Hidrocarburos y Energías Alternativas) para el manejo y comercialización de hidrocarburos y otros combustibles en Panamá.

Para lo cual debemos recopilar información sobre:

- Potenciales proveedores expertos en la materia.
- Metodología apropiada para la prestación del servicio de consultoría propuesto.

## **2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

La consultoría será desarrollada en 2 fases, donde cada una de ella contará con los siguientes objetivos:

La Fase # 1 incluye:

- Desarrollar un estudio estratégico cuantitativo y cualitativo de mercado actual de hidrocarburos y energías alternativas actuales de Panamá para cuatro (4) escenarios tendenciales al 2025, 2030, 2040 y 2050.
- Desarrollar
  - Una nueva propuesta de marco legal y regulatorio y
  - Un Borrador de las bases para una Política Pública para el sector Hidrocarburos y energías alternativas que incorpore propuestas para aprovechar los acuerdos internacionales en materia del marco regulatorio de derivados del petróleo, gas natural y energías alternativas, incluyendo el hidrógeno verde que permita mejorar las condiciones de mercado.
  - Un esquema de articulación de una Política Nacional de Hidrocarburos con asesoría externa y los actores.
  - Una propuesta de legislación para el negocio de GNL que contemple el libre acceso a la infraestructura
- Definir una metodología cuantificar y monitorear la contribución del sector de hidrocarburos y energía alternativas al desarrollo nacional, la seguridad y soberanía energética, la eficiencia institucional y del consumo de hidrocarburos, así como, a disminuir el impacto social y ambiental.

- Adecuar la normativa para fomentar las inversiones en el área de midstream y downstream, con énfasis en aquellas que contribuyan con procesos industriales que reduzcan las emisiones de CO<sub>2</sub> e implementen medidas de transición energética.
- Como parte de la Fase # 1, el consultor deberá analizar los modelos de funciones y entidades rectoras y reguladoras del sector hidrocarburos de acuerdo a las mejores prácticas actuales internacionales y recomendar la más adecuada para Panamá. Igualmente, deberá considerar en el marco legal y regulatorio la incorporación del biodiesel, bioetanol, hidrógeno; además de petroquímicos como Metanol amoníaco como carrier de energía entre otros subproductos.

La Fase #2 de esta consultoría incluye:

- Proponer una estrategia para Fortalecimiento Institucional competitivo para mejorar la capacidad de fiscalización, (necesidades, obligaciones y transparencia en la información) fomento y regulación del sector de Hidrocarburos y Energías Alternativas en Panamá, incluyendo el Hidrógeno Verde.
- Proponer una estrategia para la consolidación y el fortalecimiento del área técnica de la Secretaría Nacional de Energía, con la intención de responder oportunamente al crecimiento del sector de hidrocarburos y energías alternativas y su articulación con el sector eléctrico.
- Analizar cuantitativa y estratégicamente la conveniencia de contar con una organización que involucre a otros estamentos del Estado (AMP, MICI, MEF, ACP, entre otros) para el desarrollo de políticas y acciones para la industria de los hidrocarburos, y energías alternativas como parte de la creación de elemento de gobernabilidad compartida con los otros entes del Estado.
- Analizar el sistema de Zonas Libres de Combustibles para fomentar que sea posible: (i) mayor diversificación y sinergia entre ellas y (ii) el desencadenamiento de nuevas actividades industriales (Petroquímica, refinación, reexportación, comercialización, centro

de distribución regional de combustibles, biocombustibles, o cualquier otro combustible alternativo, o mezcla de ellos, hidrógeno verde y e-metanol, y e-amonia).

- Desarrollar metodologías apropiadas para el análisis de la fórmula para el cálculo del Precio de Paridad de Importación de los combustibles y del aprovechamiento para la cadena de valor de los hidrocarburos y energías alternativas, cuyas actividades son de manera general: exploración, producción, transporte, procesamiento (refinación y petroquímica), comercialización, además de los procesos de regulación, normatividad y administración.
- Definir las premisas para un análisis de riesgos de activos varados en el sector de hidrocarburos, que permita informar las inversiones a ser realizadas en el sector, tomando en cuenta diferentes escenarios de precios, oferta y demanda en la región y a nivel global.

### **2.3 ALCANCE DE LA CONSULTORIA**

Los productos deberán ser desarrollados considerando la totalidad del territorio nacional considerando las necesidades nacionales de abastecimiento y distribución de recursos energéticos a nivel nacional y el impacto del mercado energético global.

La consultoría deberá ser desarrollada considerando la legislación y regulación vigente, teniendo como norte la Agenda de Transición energética Nacional, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el aporte del sector al cumplimiento del acuerdo de París.

### **3. ANTECEDENTES**

El marco legal de la República de Panamá tiene como fundamento la Constitución de la República, la cual tiene al menos en su espacio histórico de cuatro versiones distintas; desde la primera de 1904, pasando por la primera constitución social panameña de 1941, la de 1946 y la de 1972. Esta última fue modificada por los actos reformativos de 1978, 1983, y por los actos legislativos del 1992, 1994 y de 2004. Cabe destacar que la del año 1994 adicionó un título relacionado al Canal de Panamá (Procuraduría General de la Nación 2016).

Durante los años 70, 80 y parte de los 90, Panamá mantenía un mercado de hidrocarburos altamente regulado y protegido, en virtud de la existencia de una refinería de petróleo desde su firma de un contrato Ley con Refinería Panamá, S.A., en el año 1956,

Dadas las circunstancias de las bajas posibilidades de identificar una producción comercialmente explotable en Panamá, la normativa existente, sobre todo la Ley 8 de 1987 en materia de Exploración y Explotación establece condiciones excesivamente restrictivas para una actividad que, por el contrario, debería ser fomentada.

No obstante lo anterior, también es cierto que con un entorno altamente regulado y con elevados costos de transición comienza a aliviarse a partir del Decreto de Gabinete N° 29 de 14 de julio de 1992, que liberalizó el mercado de los hidrocarburos, sin embargo, este Decreto y sus respectivas modificaciones fueron derogadas, entrando en vigencia el Decreto de Gabinete N° 36 de 17 de septiembre de 2003, a través del cual se establece la Política Nacional de Hidrocarburos, para adecuar las normas jurídicas a las nuevas condiciones del mercado petrolero. Puesto que las condiciones de los mercados cambian periódicamente, no es aconsejable la modificación constante de los marcos institucionales y jurídicos, pues genera incertidumbre, inestabilidad, mayor riesgo y, por ende, mayores costos.

Con el Decreto de Gabinete N°5 de 13 de abril de 2005, se establecen algunas modificaciones al Decreto de Gabinete N° 36, consideradas incompatibles con una economía de libre mercado, ya que básicamente reintroduce un sistema de precios controlados.

## **4. DESCRIPCIÓN**

### **4.1 Cadena de Valor de los Hidrocarburos**

Cadena de Valor de los Hidrocarburos contempla tres componentes operativos de la industria petrolera, los términos, upstream, midstream, y downstream:

- i-* El sector upstream comprende la exploración y extracción de hidrocarburos, conocido como exploración y producción (E&P). Incluye la exploración, perforación de pozos exploratorios y la operación de pozos exploratorios (desarrollo) y la operación de pozos que llevan el hidrocarburos a la superficie.
- ii-* El sector midstream comprende el almacenamiento, comercialización y transporte de petróleo crudo, gas natural, los derivados y subproductos.
- iii-* El sector downstream implica la refinación de petróleo y procesamiento de gas natural crudo. Incluye la venta y distribución de productos y derivados de hidrocarburos. Incluye refinerías de petróleo, distribución de productos petrolíferos, establecimientos minoritarios y empresas de distribución de gas natural.

#### **4.2 Políticas Públicas Para el sector Hidrocarburos**

La política pública definida como un sistema de leyes, medidas regulatorias, cursos de acción y prioridades de financiamiento sobre un tema determinado, promulgado por una entidad gubernamental, en el cual uno de los aspectos importantes lo representan las leyes, que incluye la legislación específica y disposiciones de derecho constitucional o internacional definidas de manera más amplia. La formulación de políticas implica, un proceso tanto técnico, como político de articulación y adecuación de los objetivos y medios de los actores. Por tanto, las políticas son acciones que contienen metas y los medios para alcanzarlas, identificadas, justificadas, articuladas y formuladas. De manera general podemos decir que “la política pública” es lo que el gobierno elige hacer o no hacer. La política pública es un curso de acción que guía una gama de acciones relacionadas en un campo dado, proporcionando orientación a los gobiernos y vínculos de rendición de cuentas. En este caso se refiere a las políticas públicas relacionadas con los hidrocarburos y su correspondencia con los procesos energéticos.

Pero este proceso de desarrollo de la política de hidrocarburos pasa por el objeto a la cual se ejercen las políticas. Aquí es claro que corresponden al petróleo crudo en sus diferentes composiciones y

condiciones, el gas asociado o no asociados y los subproductos y derivados de cada uno de ellos, ya sea mediante el proceso o mezclas entre ellos. Todo este producto se relaciona con la cadena de valor de los hidrocarburos, cuyas actividades son de manera general: exploración, producción, transporte, procesamiento (refinación y petroquímica), comercialización, además de los procesos de regulación, normatividad y administración.

El término políticas públicas en hidrocarburos está asociado con asuntos del gobierno y sistemas políticos o como actividades de las instituciones públicas, que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre economía y la sociedad en el tema de petróleo y gas. Para considerarse como pública tiene que haber sido generada, o al menos procesada en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales en donde el elemento humano es el componente fundamental; se hace obvia la necesidad de definir las reglas que organicen las actividades, generen confianza y faciliten la toma de decisiones entre los actores.

Es fundamental y necesario que las políticas públicas presten atención a problemas fundamentales, principalmente en las sociedades necesitadas, elementos que impulsen la construcción de la confianza y la asociatividad; la generación de contenido local y empleos; el acoplamiento con el desarrollo sostenible y la Transición Energética; la generación de valor agregado alrededor de las transformaciones de los hidrocarburos y darle cabida a la participación del pensamiento con respecto a la atención de las necesidades fundamentales.

Además de políticas orientadas a incrementar la contribución del sector de hidrocarburos al desarrollo nacional, la seguridad y soberanía energética, la eficiencia institucional y del consumo de hidrocarburos, así como, a disminuir el impacto social y ambiental.

Normalmente el hidrocarburo que va al mercado interno es una reventa al consumidor final y los otros hidrocarburos están de tránsito por el canal. Las políticas públicas y una estrategia para desarrollo industrial no han sido hasta ahora una política en desarrollo por el Estado.

### **4.3 Fortalecimiento Institucional del sector Hidrocarburos**

Uno de los mayores desafíos para la economía de Panamá en el proceso de Transición Energética y el desarrollo del sector Hidrocarburos, pasa por la senda del fortalecimiento institucional y de la capacidad de gestión. Con objetivo de orientar la economía al crecimiento sostenible, cónsono la estrategia de control establecida por el Estado en todo lo que tiene que ver con la fortaleza institucional, la capacidad y calidad en la implementación de las políticas públicas.

Esta es una de las principales debilidades conocidas por diferentes sectores que se espera solventar para incrementar el grado de inversión a nivel nacional e internacional latinoamericano. Adicionalmente, estas políticas públicas se han visto fortalecidas desde afuera con economías cada vez más complementadas entre ellas, con la integración con instituciones internacionales o regionales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de Estados Americanos (OEA), Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), entre otras; o nivel regional como Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Acuerdo Regional de Cooperación Técnica en América Latina y el Caribe (ARCAL). Estos grupos representan casos donde se crea el conjunto de reglas y normas al cual se suscriben los países, para cosechar los beneficios de una mayor integración económica, que a su vez se traducen a mayores niveles de ingreso. Pero es necesario una instrucción clara de fortalecimiento de la institución pública en temas relevantes como los hidrocarburos.

En este sentido, en las perspectivas de un nuevo marco regulatorio e institucional para el desarrollo en hidrocarburos para Panamá se debe tomar en cuenta los siguientes factores para el fortalecimiento institucional, el cual debe ser orientado por las Secretaria Nacional de Energía (SNE), con la intención de dirigir las políticas de regulación y fiscalización de esta nueva iniciativa, por tanto, se recomienda:

1. Consolidación de un modelo institucional competitivo para el sector de Energía e Hidrocarburos.

2. Fortalecimiento de los sistemas de Información y digitalización de la gestión pública en los sistemas información de transporte, procesamiento y comercialización.
3. Consolidación y el fortalecimiento del área técnica de la Secretaría Nacional de Energía, con la intención de responder oportunamente al crecimiento del sector de hidrocarburos y su articulación con el sector eléctrico.
4. La profesionalización se constituye en un paso significativo, que debería ser mejor acompañada con el fortalecimiento y el respeto a las normas vigentes en el país, sobre todo cuando el tema de los hidrocarburos requiere de talento humano especializado.
5. Crear una organización presidida por SNE que involucre a otros estamentos del Estado (AMP, MICI, MEF) para el desarrollo de políticas y acciones a desarrollar bajo el nuevo marco regulatorio e institucional del sector hidrocarburos. Como parte de la creación de elemento de gobernabilidad compartida con los otros entes del Estado. En este caso es fundamental la coordinación con la Autoridad del Canal de Panamá.

## **5. CONDICIONES GENERALES PARA EL RFI**

La realización de este RFI no compromete a la Secretaría Nacional de Energía (SNE) a realizar el proceso de contratación con las organizaciones que respondan a la solicitud indicada, así como tampoco otorgará beneficios adicionales a quienes presenten respuestas a esta investigación de mercado. La SNE procederá con el proceso de selección de contratista mediante acto público de conformidad con el numeral 8 del artículo 22 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

La información suministrada debe presentarse en un documento en Word y/o Excel, tanto en forma impresa como digital respetando o en su defecto haciendo referencia a la fase del RFI que corresponda.

Las empresas interesadas deben proveer de manera formal los costos aproximados por separado para la fase que se consideren, en el que se expondrán los mínimos solicitados para el servicio siempre dejando la posibilidad a la empresa de mejorar la propuesta y/o añadir puntos que se

consideren relevantes y que no estén dentro del RFI. Adicional, los costos deben incluir las horas aproximadas requeridos.

Los resultados obtenidos del RFI serán propiedad de la Secretaría Nacional de Energía (SNE) y no serán retornados.

## 6. EMPRESAS A LA CUAL VA DIRIGIDO EL RFI

Para los efectos de la Actualización del Marco Regulatorio e Institucional del Sector Hidrocarburos de Panamá (Política Nacional de Hidrocarburos y Energías Alternativas de la República de Panamá), el RFI deben ser dirigido a Empresas consultoras con experiencia en el mercado de los hidrocarburos preferiblemente en toda la cadena de Valor de los Hidrocarburos.

## 7. CORRESPONDENCIA Y COMUNICACIONES

La Secretaría Nacional de Energía dirigirá las comunicaciones pertinentes a la solicitud de información a la dirección que la empresa haya informado.

De igual forma para mantener la comunicación debida entre las partes y para cualquier explicación referente a este RFI requerida por la empresa, se podrá utilizar la dirección electrónica:

[infoenergia@energia.gob.pa](mailto:infoenergia@energia.gob.pa)

dicho medio de comunicación no reemplazará el requerimiento de las comunicaciones por notas, si fuera necesario. El sujeto del correo de solicitud de información deberá decir: **“Consulta RFI: Modernización Marco Regulatorio e Institucional del Sector Hidrocarburos”**

Los resultados, correspondencia y comunicación de este RFI serán confidenciales. La SNE se reserva el derecho de retirar la solicitud ya entera o parcialmente.

## 8. FECHA Y LUGAR DE RECEPCIÓN DE LAS RESPUESTAS AL RFI

La fecha límite para la recepción de las respuestas al RFI será hasta 10 días hábiles de publicada la misma, a las 4:00 p.m.

Las propuestas deben ser entregadas a la Secretaría Nacional de Energía en físico y en digital, con las siguientes instrucciones:

- Al correo electrónico [infoenergia@energia.gob.pa](mailto:infoenergia@energia.gob.pa); en formato Word y/o Excel, el Asunto del mismo debe decir: **“Solicitud de Información (RFI) - Servicios de Consultoría para la Elaboración de los TDR del Proyecto Modernización del Marco Regulatorio e Institucional del Sector Hidrocarburos de Panamá”**
- En un sobre cerrado con el asunto: **“Solicitud de Información (RFI) - Servicios de Consultoría para la Elaboración de los TDR del Proyecto Modernización del Marco Regulatorio e Institucional del Sector Hidrocarburos de Panamá”**, con el nombre de la empresa, a la dirección: Calle 50 y 74, San Francisco, Edificio 909, Nivel 11 (Recepción), distrito y provincia de Panamá, República de Panamá.

## 9. INFORMACIÓN DE LA EMPRESA PROPONENTE DEL RFI

Información de Empresa que responde	
Empresa:	
Nombre de Contacto:	
Dirección:	
Teléfono:	
Correo electrónico:	