



# **UNIVERSIDAD PANAMERICANA**

**FACULTAD DE DERECHO**

“El régimen especial de contratación de las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios en PEMEX, conforme a la Ley de Petróleos Mexicanos su Reglamento y las Disposiciones Administrativas de Contratación”

## **TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRO EN  
DERECHO ADMINISTRATIVO**

**PRESENTA:**

**JOSÉ IVÁN SÁNCHEZ ALDANA MORALES**

**DIRECTOR DE TESIS:  
DR. LUIS JOSÉ BÉJAR RIVERA**

**MÉXICO D.F. 2011.**

---

Dedicatoria.

Le doy las gracias de corazón:

A **Dios**, por la oportunidad que me ha dado de vivir.

A mi **esposa**, por su amor y por ayudarme desde que la conocí a ser una mejor persona.

A mi **familia**, a mi **Mamá**, a mi **Papá** y **hermanos**, que me han brindado su amor, apoyo, confianza y ánimo para realizar mis proyectos.

A **PEMEX** de donde orgullosamente formo parte y quien me ha dado mucho para llegar a esta etapa.

A mis **superiores** quienes me han brindado su apoyo en este proyecto.

A mis **amigos** que han confiado en mí.

Al **Dr. Béjar** por su apoyo incondicional y su sabiduría que me transmitió.

## Índice.

	Pág.
Abreviaturas.	1
Introducción.	2
Capítulo primero.	4
Naturaleza jurídica y estructura orgánica de Petróleos Mexicanos.	
1. Naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos.	4
2. Estructura orgánica de Petróleos Mexicanos.	11
Capítulo segundo.	13
Régimen general de contratación en Petróleos Mexicanos al amparo de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	
1. Consideraciones generales y aplicación del régimen general de contratación.	13
2. Generalidades del régimen general de contratación al amparo de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas.	16
3. Generalidades del régimen de contratación al amparo de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	21
Capítulo tercero.	27
Régimen especial de contratación en Petróleos Mexicanos al amparo de la Ley de Petróleos Mexicanos, su reglamento y las Disposiciones de contratación.	
1. Antecedentes.	27
2. Principales definiciones contenidas en la Ley de Pemex su Reglamento y las Disposiciones.	28
3. Principios que rigen la contratación.	30
4. El régimen especial de contratación y características.	34
5. Actividad sustantiva de carácter productivo y principios que obligan a alinear las características de los contratos con los objetivos de los proyectos.	42
6. El área administradora del proyecto y el modelo económico.	44
Capítulo cuarto.	51
Los procedimientos de contratación en el régimen especial de contratación en Petróleos Mexicanos al amparo de la Ley de Petróleos Mexicanos, su Reglamento y las Disposiciones de contratación.	
1. Procedimientos de Contratación.	51
2. Licitación Pública.	52

2.1 Convocatorias.	57
2.2 Presentación y apertura de propuestas.	58
2.3 Bases de licitación.	60
2.4 Etapa de precalificación.	64
2.5 Junta de aclaraciones.	65
2.6 Mecanismo de ofertas subsecuentes de descuento.	67
2.7 Etapas de negociación de precios.	68
2.8 El fallo.	69
2.9 Excepciones a la Licitación Pública.	70
2.9.1 Procedimiento de adjudicación directa.	71
2.9.2 Procedimiento por invitación restringida a por lo menos tres personas.	73
3. Los contratos de obras y de prestación de servicios.	74
3.1 Contratos de obras y prestación de servicios en materia de Exploración y Producción.	79
3.2 Contenido mínimo de los contratos.	82
3.3 Aprobación y autorización de contratos.	84
3.4 Modificaciones	86
3.5 Subcontratación.	89
4. Propuesta conjunta.	90
4.1 Cesión de derechos y obligaciones.	91
4.2 Remuneraciones.	91
4.3 Aplicación de penas convencionales.	94
4.4 Garantías.	95
4.5 Esquemas de gobernanza.	96
4.6 Mecanismos para solucionar los problemas.	97
4.7 Rescisión de contratos.	98
4.8 Suspensión de los contratos.	101
4.9 Finiquito	102
4.10 Controversias e inconformidades.	103
4.11 Arbitraje, otros mecanismos de solución de controversias y competencia judicial.	112
4.12 Mecanismos de transparencia.	116
Capítulo quinto.	122
Análisis crítico y conclusiones.	
1. Análisis crítico.	122
2. Conclusiones.	129
Bibliografía.	131

Abreviaturas.

APF	Administración Pública Federal.
ASCP	Actividad sustantiva de carácter productivo.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
DACS	Disposiciones Administrativas de contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las actividades sustantivas de carácter productivo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
LFEP	Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LOPMOS	Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.
LOPSRM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
LOTFJFA	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
LPM	Ley de Petróleos Mexicanos.
LRA27CRP	Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo.
MAASSP	Manual Administrativo de aplicación general en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.
MOPSRM	Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación.
PEMEX	Petróleos Mexicanos.
RLPM	Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.
SEFUPU	Secretaría de la Función Pública.

## Introducción.

El objeto del presente estudio, se basa en las consideraciones respecto del régimen especial de contratación de las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las Actividades Sustantivas de Carácter Productivo en Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, conforme a las Disposiciones Administrativas de Contratación al amparo de la Ley de Petróleos Mexicanos y su Reglamento.

Se realizará un análisis crítico a fin de determinar si el régimen especial de contratación otorga flexibilidad a los procedimientos de contratación de las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios y a la operación de los mismos generando efectividad, transparencia, oportunidad y valor económico a la industria petrolera.

El presente estudio iniciará con la naturaleza jurídica y estructura orgánica de Petróleos Mexicanos, para posteriormente realizar un análisis referencial de manera generalizada, respecto del régimen general de contratación en Petróleos Mexicanos al amparo de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público -ya que no es la intención profundizar en este tema- en donde de manera resumida se comente este esquema de contratación, se continuará el estudio realizando un análisis del régimen especial de contratación en Petróleos Mexicanos al amparo de la Ley de Petróleos Mexicanos, su Reglamento, señalando antecedentes, así como los principales conceptos del régimen la contratación y los principios en los que se sustenta, de igual forma se analizarán las características del régimen especial, detallando los procedimientos de contratación con sus respectivas etapas, con la finalidad de realizar un análisis crítico del régimen especial, terminando el presente trabajo con las respectivas conclusiones en donde se determine, si el régimen especial de contratación otorga flexibilidad a los procedimientos de contratación de las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios y a la operación de los mismos generando efectividad, transparencia, oportunidad y valor económico a la industria petrolera.

Para el desarrollo del presente estudio, se recurrirán a la doctrina especializada principalmente en materia de Derecho Administrativo, licitaciones, contratos, así como al acervo documental disponible público en Petróleos Mexicanos.

Con respecto a la fundamentación, se sustentará el presente estudio en la legislación relativa y aplicable vigente en la materia.

Los conceptos clave que se manejaran a lo largo del presente estudio son:

Actividades sustantivas de carácter productivo.

Agilidad.

Disposiciones administrativas de contratación.

Flexibilidad.

Oportunidad.

Régimen especial de contratación.

Régimen general de contratación.

Rigidez.

Transparencia.

Valor.

Lo anterior a efecto de demostrar que el régimen especial de contratación otorga flexibilidad, oportunidad y agilidad a los procedimientos de las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios, de las actividades sustantivas de carácter productivo, ya que es un esquema especial que otorga ventajas y libertad a PEMEX para atender sus necesidades.

Capítulo primero.  
Naturaleza jurídica y estructura orgánica de Petróleos Mexicanos.

1. Naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos.

A efecto de determinar la naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos (PEMEX), resulta conveniente ubicar a la empresa desde el aspecto general, por lo que cabe iniciar el presente estudio por definir al Derecho Público como “el conjunto de normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines, cuando interviene en relaciones con los particulares, con el carácter de autoridad. Es claro que las normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado, sea cual fuere la categoría de las mismas, -Constitución, leyes orgánicas, reglamentos- son de Derecho Público tanto porque se refieren al ente público mismo, cuanto porque organizan su funcionamiento y estructura. También lo serán aquellas que regulan la actividad del Estado en que intervenga con los particulares con el carácter de autoridad, ya que éste ha sido el criterio generalmente aceptado desde el Derecho Romano.”<sup>1</sup> Una vez abordada esta definición se puede decir que, “La administración pública en sentido subjetivo está constituida, como hemos dicho, por un conjunto de personas jurídicas. En lo que se refiere a la más importante de ellas, es decir, al Estado, la personalidad no pertenece solamente a aquella parte de su estructura que constituye el poder ejecutivo, la administración pública, sino al Estado en su conjunto, en toda su organización y en todas sus funciones. En el derecho moderno, más que un ordenamiento jurídico, el Estado es una persona jurídica, un sujeto en el ordenamiento mismo y con respecto a sus componentes y aun a los extraños que con él se relacionen.”<sup>2</sup> Trascendiendo lo anterior, se puede decir que PEMEX es una empresa Estatal del Gobierno Federal, ahora bien “La actividad estatal, desde un punto de vista funcional, está integrada sustancialmente por cuatro especies (funciones) de actividades, diferenciadas entre sí por el agente orgánico de realización y por su contenido sustancial. Estas funciones formales del poder o modos procesales de manifestación de la actividad del Estado, son: función gubernativa, función legislativa, función jurisdiccional y función administrativa.”<sup>3</sup> Siendo las funciones administrativas en donde recae la tarea de PEMEX, para tener un panorama más completo, se puede mencionar que, “La actividad administrativa difiere de la función legislativa y de la función jurisdiccional, puesto que mientras la función legislativa tiene por objeto formar el Derecho y la jurisdiccional tutelar y actuarlo, la función administrativa, por su parte, se dirige a satisfacer una necesidad concreta o a obtener el bien o la utilidad que la norma jurídica debe garantizar.”<sup>4</sup>

En este orden de ideas y con la finalidad de irnos acercando a la naturaleza de PEMEX, es importante establecer que se entiende por Administración Pública, “es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue al interés

---

<sup>1</sup> Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo* (Primer Curso), Ed. Porrúa, 12a. Ed., México, 1995, pág. 17.

<sup>2</sup> Zanolini Guido, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, Ed. Arayú, Buenos Aires, 1954, pág. 153.

<sup>3</sup> Dromi José Roberto, *La licitación pública*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1989, pág. 11.

<sup>4</sup> Porrúa Pérez Francisco, *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa, 31ª edición, México, 1999, pág. 403.

público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”<sup>5</sup> Al respecto y como lo veremos más adelante, PEMEX se encuentra ubicada como una empresa de la Administración Pública.

Para abundar más en esto y determinar el escenario donde se ubique a PEMEX, mencionaremos que “La función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control.”<sup>6</sup>

En este mismo sentido cabe señalar que, “La primera y más importante consecuencia de la doctrina establecida, es que únicamente la voluntad general puede dirigir las fuerzas del Estado a los fines de su institución, ó sea hacia el bien común. Si la oposición de los intereses particulares hace necesaria la sociedad, la existencia de esta solo es posible a condición de estar fundada sobre la armonía de esos interés. Lo común a todos ellos constituye el vínculo social. Por consiguiente, el gobierno debe estar fundado precisamente sobre esa comunidad.”<sup>7</sup> PEMEX al ser una empresa Estatal, los fines que persigue resultan directa e indirectamente en beneficio de la sociedad, a través de la generación de recursos económicos, protección al medio ambiente, atención de la demanda nacional de hidrocarburos y sus derivados, entre otros fines.

Así tenemos que, “La Administración pública y los órganos que la integran están subordinados a la ley. El funcionario y empleado público tienen como punto de partida y límite de su actividad, el circunscribirse a la ley que determina su competencia. Todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una ley.”<sup>8</sup> Remitiéndonos a lo que hoy en día regula el actuar de los servidores públicos incluidos los adscritos a PEMEX, el principio de legalidad.

Asimismo y aterrizando los postulados anteriores, es menester señalar que, “[...] la consideración del Derecho Administrativo desde el ángulo exclusivo del particular resulta insuficiente. Pero es sobre todo la presión del mundo circundante lo que empuja a rechazar la consideración jurídica-formal de la Administración. El progreso de la civilización provocado por la revolución industrial, la democratización de los sistemas políticos y el deseo de participación popular en los bienes económicos y culturales arrojan sobre la

---

<sup>5</sup> Acosta Romero Miguel, *Op.cit.*, pág. 143.

<sup>6</sup> Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia)*, Tomo. I, Ed. Porrúa., 13ª ed., México, 1985, pág. 55.

<sup>7</sup> Rousseau Juan Jacobo, *El pacto social o los principios de Derecho Político*, Editorial Dirección y Administración Traducción y notas de Antonio Redondo Orriols, España, 1884, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM., pág. 38.

<sup>8</sup> Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia)*, Tomo. II, Ed. Porrúa., 10ª ed., México, 1981, pág. 553.

Administración un cúmulo creciente de tareas. Los servicios públicos se multiplican y empieza a aparecer como preocupación obsesionante la idea de la eficacia. Esta idea campea en el sector de los negocios privados y teñirá en buena medida el sentido de una civilización maquinista por excelencia.”<sup>9</sup> En este mismo orden de ideas, “Es así como la Administración Pública moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales, en un sistema federal como el nuestro.”<sup>10</sup> Como se analizará a lo largo del presente estudio, hoy en día dentro de la administración moderna, resulta de suma importancia para PEMEX el eficientar su actuar a efecto de obtener los mejores resultados, sin lugar a dudas la administración a evolucionado, el gobierno corporativo en búsqueda de optimizar sus procesos es el esquema de las empresas públicas, falta mucho por hacer sin embargo ya se está considerando estos conceptos.

Una vez con estos antecedentes doctrinales, estaremos en condiciones de identificar la naturaleza jurídica de PEMEX y ubicarnos en el plano jurídico-estructural, enseguida se ubica a la empresa de acuerdo a la jerarquía de las leyes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo noventa señala:

*“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.*

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

Del precepto constitucional anterior podemos mencionar que, “La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado.
2. O que son de interés general en un momento dado.
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
  - a) Personalidad jurídica.
  - b) Patrimonio propio.
  - c) Régimen jurídico propio.”<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Palasi Villar José Luis, *Apuntes de Derecho Administrativo*, Ed. Artigrafia, Madrid, 1977, pág. 108, 109.

<sup>10</sup> Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo (Primer Curso)*, *Op.cit.*, pág. 142.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pág. 512.

Por su parte la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP), ley reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la CPEUM, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal (APF).

En su artículo segundo señala: *“son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.”* Es menester señalar que el 28 de noviembre de 2008, se reforma esta ley derivado de la entrada en vigor de la Ley de Petróleos Mexicanos (LPM), adicionando el siguiente párrafo al artículo tercero: *“Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios, creados por ley o decreto expedido por el Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la estructura jurídica que adopten, se regularan por sus propias leyes o decretos de creación. Esta Ley se aplicará sólo en lo que no se oponga o en lo no previsto por aquéllas. Los decretos antes referidos que, en su caso, expida el Ejecutivo Federal, invariablemente deberán cumplir y apegarse a lo dispuesto por la Ley de Petróleos Mexicanos y la presente Ley, en lo que resulten compatibles entre sí.”*

En este orden de ideas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que establece las bases de organización de la APF, centralizada y paraestatal, señala en su artículo segundo, *“Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”*

En complemento a lo anterior, el artículo 45 de la citada ley establece: *“Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”*

Como lo menciona Béjar, *“la descentralización administrativa es la forma de organización administrativa a la que se le dota de patrimonio y personalidad jurídica propias, con el fin de atender un ramo o rubro específico de la administración pública, con autonomía de gestión, en virtud de la importancia de dicho ramo, de tal forma que resulta indispensable la existencia de un ente especializado en el tema, más allá de la administración centralizada.”*<sup>12</sup> Al respecto como más adelante se mencionará, PEMEX cubre un rubro de suma importancia para el desarrollo nacional como lo es el petróleo, surgiendo la necesidad de tener ese ente especializado como lo menciona el autor.

Continuando con este análisis jurídico donde se ubica la naturaleza de PEMEX y para contar con más elementos doctrinales Acosta Romero refiere, *“Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituyen lo que pudiéramos llamar su Ley Orgánica, que puede ser bien, una ley*

---

<sup>12</sup> Béjar Rivera, Luis José, *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Oxford University Press, México, 2007, pág. 137.

del Congreso, o un decreto del Ejecutivo, que materialmente pudiéramos considerar como ley, puesto que crea una situación jurídica general.”<sup>13</sup> Al respecto y como se ha señalado, se reformó la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (LOPMOS) creándose la reciente LPM que rige a PEMEX.

Asimismo, el párrafo cuarto del artículo 25 de la CPEUM, establece: *“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.”*, al respecto y antes de entrar al análisis del artículo 28 constitucional es adecuado hablar de *“La Rectoría Económica del Estado es el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico. El estado promueve, induce y orienta la acción hacia los objetivos del desarrollo, lo que hace mediante instrumentos y políticas como la acción tributaria, el gasto público, la arancelaria, la financiera, y precios oficiales.”*<sup>14</sup> Siendo sin duda alguna el eje rector de la economía del Estado, el petróleo esta considerado como un área estratégica para el desarrollo nacional administrado y conducido por el Estado.

Al respecto el párrafo cuarto del artículo 28 de la CPEUM señala respecto de las áreas estratégicas lo siguiente:

*“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.*

*El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.”*

En este sentido, se puede comentar que *“La creación de organismos por Ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público social; o para la obtención o aplicación de recursos con fines de asistencia o seguridad social, recibe el nombre de descentralización.”*<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo (Primer Curso)*, Op.cit., pág. 514.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pág. 857.

<sup>15</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Lucero Espinosa Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso*, Porrúa, México, 1998, pág. 92.

Con la finalidad de brindar soporte doctrinal en este apartado, es de trascendencia abundar que “La nacionalización es un régimen de derecho público estricto, establecido en la Constitución, por medio del cual determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la nación, que en lo sucesivo será la única que podrá disponer de ellos con arreglo a la ley.”<sup>16</sup> Sin lugar a dudas la cita anterior se podría encuadrar al petróleo y los hidrocarburos, ya que ha sido la constante que el dominio total de este recurso no renovable es exclusivo de la Nación, asimismo se hace mención a lo señalado por Serra Rojas “En las empresas nacionalizadas el Estado sustituye a las empresas privadas en la administración y régimen de las mismas. Debe distinguirse sin embargo, cuando el Estado se sustituye totalmente a la empresa privada, como en el caso de Petróleos Mexicanos, creando un organismo descentralizado, a todos aquellos casos en que el Estado tiene la mayoría de una empresa, por diversas razones de índole mercantil sin que pretenda alterar su régimen de derecho privado, como en las empresas de participación estatal.”<sup>17</sup>

Dentro del marco normativo que regulan las tareas de la industria petrolera<sup>18</sup>, resulta necesario invocar a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (LRA27CRP), en la cual se fijan las bases generales para el desarrollo de la industria petrolera nacional, así como la participación del sector privado en dichas actividades, fundamento soporte para la identificación de las actividades sustantivas de carácter productivo (ASCP) y que será utilizado a lo largo de la presente investigación.

*“Artículo 3o.- La industria petrolera abarca:*

*I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación;*

*II. La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración, y*

*Se exceptúa del párrafo anterior el gas asociado a los yacimientos de carbón mineral y la Ley Minera regulará su recuperación y aprovechamiento, y*

*III. La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos, que a continuación se enumeran:*

*1. Etano; 2. Propano; 3. Butanos; 4. Pentanos; 5. Hexano; 6. Heptano; 7. Materia prima para negro de humo; 8. Naftas; y 9. Metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos.*

*Artículo 4o.- La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3o., que se consideran estratégicas en los términos del*

---

<sup>16</sup> Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia)*, Tomo. II, Op. cit., pág. 341.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pág. 343.

<sup>18</sup> Art. 27 CPEUM.

*artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.*

*Salvo lo dispuesto en el artículo 3o., el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan.*

*El transporte, el almacenamiento y la distribución de gas metano, queda incluida en las actividades y con el régimen a que se refiere el párrafo anterior.*

*El gas asociado a los yacimientos de carbón mineral se sujetará a las disposiciones aplicables de transporte, almacenamiento y distribución de gas.*

*Cuando en la elaboración de productos petroquímicos distintos a los básicos enumerados en la fracción III del artículo 3o. de esta Ley se obtengan, como subproductos, petrolíferos o petroquímicos básicos, éstos podrán ser aprovechados en el proceso productivo dentro de las plantas de una misma unidad o complejo, o bien ser entregados a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios, bajo contrato y en los términos de las disposiciones administrativas que la Secretaría de Energía expida, excepto cuando su valor comercial sea menor al veinticinco por ciento de la facturación total del particular en un año calendario.*

*Las personas que se encuentren en el supuesto a que se refiere el párrafo anterior tendrán la obligación de dar aviso a la Secretaría de Energía, la cual tendrá la facultad de verificar el cumplimiento de las citadas disposiciones administrativas y, en su caso imponer las sanciones a que se refiere el artículo 15 Bis de esta Ley.”*

Con todo lo anterior, tenemos que PEMEX es una empresa como, “*son aquellas en las que su titular es el gobierno, un organismo empresa descentralizada, o paraestatal, o una sociedad controlada por él. Están orientadas a controlar distintos bienes del elemento del Estado, produciendo bienes y servicios o cumpliendo con cierta función social o de interés público, comprendiendo tanto la actividad industrial como la comercial del Estado.*”<sup>19</sup>

Finalmente y una vez presentados los elementos teóricos y el marco jurídico invocado es menester señalar el artículo tercero de la LPM, en donde se define que, “*Petróleos Mexicanos es un organismo descentralizado con fines productivos, personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el Distrito Federal que tiene por objeto llevar a cabo la exploración, la explotación y las demás actividades a que se refiere el artículo anterior, así como ejercer, conforme a lo dispuesto en esta Ley, la conducción central y dirección estratégica de la industria petrolera.*

*Petróleos Mexicanos podrá contar con organismos descentralizados subsidiarios para llevar a cabo las actividades que abarca la industria petrolera. [...]*”

---

<sup>19</sup> Canals Arenas Jorge Ricardo, *El Contrato de Obra Pública*, Ed. Trillas, México, 1991, pág. 220.

Asimismo, se desprende que PEMEX es una empresa pública descentralizada paraestatal mexicana petrolera, creada en el año 1938, que cuenta con un régimen constitucional para la explotación de los recursos energéticos (principalmente petróleo y gas natural) en territorio mexicano, aunque también cuenta con diversas operaciones comerciales en el extranjero a través de su filial Petróleos Mexicanos Internacional.

## 2. Estructura orgánica de Petróleos Mexicanos.

Con objeto de identificar la estructura orgánica de PEMEX, misma que nos servirá como marco de referencia en el desarrollo del presente estudio, resulta de suma importancia invocar los artículos transitorios segundo y tercero de la LPM, que disponen:

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

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

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

Con base en lo anterior, conviene remitirnos al aún vigente artículo tercero de la LOPMOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 16 de julio de 1992.

Se crean los siguientes organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismos que tendrán los siguientes objetos:

- I.- Pemex-Exploración y Producción: exploración y explotación del petróleo y el gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización;
- II.- Pemex-Refinación: procesos industriales de la refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados;

III.- Pemex-Gas y Petroquímica Básica: procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y el gas artificial; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; y

IV.- Pemex-Petroquímica: procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

En este sentido, Petróleos Mexicanos Corporativo (Dirección General) es el responsable de la conducción central y de la dirección estratégica de la industria petrolera estatal, y de asegurar su integridad y unidad de acción, coordinado por su respectiva secretaria sectorial de Estado, es decir la Secretaría de Energía.

Petróleos Mexicanos Internacional realiza las actividades de comercio exterior de Petróleos Mexicanos.

Instituto Mexicano del Petróleo centro de investigación de México dedicado al área petrolera.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> [www.pemex.com](http://www.pemex.com)

## Capítulo segundo.

Régimen general de contratación en Petróleos Mexicanos al amparo de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

### 1. Consideraciones generales y aplicación del régimen general de contratación.

Como ya se mencionó al inicio de la presente investigación, se comentará brevemente el régimen general de contratación, ya que no es nuestra intención ni objeto de estudio el profundizar en este apartado.

Dentro de la exposición de motivos de la reforma a la LOPMOS en el apartado de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, se propone un régimen mixto que pretende distinguir a las ASCP a cargo de la entidad paraestatal y sus organismos subsidiarios, en términos de los artículos 3° y 4° de la LRA27CRP, de las que no lo sean, de tal forma que las primeras queden exceptuadas de la aplicación de las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, mas no las segundas.

Lo anterior es así, porque PEMEX y sus organismos subsidiarios, para la realización de las ASCP referidas en los preceptos antes indicados, requieren de normas específicas que atiendan a las particularidades de las contrataciones o adquisiciones que realice; sin embargo, como cualquier otra entidad paraestatal lleva a cabo contrataciones o adquisiciones en rubros que no son inherentes a dichas actividades, como lo sería, *verbigracia*, la adquisición de materiales de oficina, construcción y mantenimiento de hospitales, escuelas, oficinas, entre otras; supuesto en el cual debe aplicarse el régimen general de contratación de PEMEX regulado por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), así como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) y sus respectivos reglamentos, como lo hemos señalado.

En este sentido los primeros preceptos de la LAASSP y la LOPSRM, respectivamente fueron reformados, estableciendo que en las ASCP a que se refieren los artículos 3o. y 4o., de la LRA27CRP que realicen PEMEX y sus organismos subsidiarios, quedan excluidos de la aplicación de este ordenamiento, por lo que se regirán por lo dispuesto en su ley, salvo en lo que expresamente ésta remita al presente ordenamiento. Con relación con estas adiciones de los primeros artículos a las leyes de LOPSRM y LAASSP referentes a las ASCP a consideración del autor, "La adición confirma el régimen de excepción a que se somete a PEMEX y a sus organismos subsidiarios, y es inconstitucional porque la finalidad de aplicar de manera preponderante la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo en materia de obras públicas y servicios, es la de propiciar lo no realización de licitaciones públicas, la de excluirlas y la de conceder a Pemex y a sus subsidiarias, facultades de regulación en materia de obras y servicios que

corresponden al congreso en los términos del artículo 134 Constitucional.”<sup>21</sup> Al respecto y como se desarrollará a lo largo del presente estudio, dentro de los objetivos del régimen especial de contratación el cual se sustenta en una ley la LPM, aprobada por el congreso, está el de brindar agilidad y flexibilidad en el régimen de contratación, estipulado en las Disposiciones Administrativas de Contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las actividades sustantivas de carácter productivo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (DACs), asimismo se ratifica preponderantemente la utilización de la licitación pública y sólo en los casos excepcionales la adjudicación directa e invitación a cuando menos tres personas, si bien es cierto el régimen especial de contratación, dota a PEMEX de independencia para el manejo de sus contrataciones, con los mecanismos de fiscalización diseñados para tal efecto, este se ha justificado en las dificultades que se han presentado a lo largo de la realización de las contrataciones con base en la aplicación del régimen general de contratación, sin lugar a dudas los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas instrumentados deberán funcionar cabalmente, ya que son éstos los que en su momento podrán determinar si existieran excesos en la aplicación del régimen especial y las consecuencias que de él deriven.

Ahora bien, el 9 de agosto de 2010 fueron publicados en el DOF, los acuerdos por los cuales se expidieron los manuales administrativos de aplicación general en la APF emitidos por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Función Pública (SEFUPU), con relación a las materias de contratación analizadas en la presente investigación, se expidieron el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (MOPSRM), así como el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (MAASSP), mismos que son el marco referencial para la realización de contrataciones para el gobierno a través de la LAASSP y la LOPSRM.

Con base en los considerandos de los mencionados acuerdos por los cuales se expidieron los manuales, se puede resaltar lo siguiente:

- Los manuales se derivan del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, ya que se establece como estrategia para lograr el objetivo del “Estado de Derecho y Seguridad”, la ampliación de los programas de simplificación administrativa y mejora regulatoria en toda la administración pública, procurando que los cambios tengan un impacto directo en el combate a la discrecionalidad, la arbitrariedad o la corrupción.
- Como línea de acción, mejorar el marco normativo de las instituciones a través del proceso de calidad regulatoria para lograr mayor agilidad, certidumbre y menores costos de operación para la institución y los particulares.

---

<sup>21</sup> Cárdenas Gracia Jaime, *La defensa del Petróleo*, Universidad Autónoma de México, México, 2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM., pág. 230.

- Mejorar la gestión de las instituciones, reformar el marco regulatorio de aplicación obligatoria a toda la APF, mediante las estrategias tendientes a simplificar la regulación que rige a las instituciones y su interacción con la sociedad, así como a mejorar las políticas, normas y disposiciones de carácter general que emiten las instancias globalizadoras o instituciones coordinadoras de sector.
- Reducir y simplificar al máximo las disposiciones administrativas, eliminar toda aquella regulación, requisitos, duplicidad de información y trámites innecesarios que permitan consolidar un régimen de certidumbre jurídica, en donde la plena eficacia de las normas aplicables a particulares y a gobernantes les garantice el ejercicio pleno de sus derechos y libertades; cabe destacar que este proceso de desregulación implica dejar sin efectos una de cada dos disposiciones.
- Propiciar la sistematización, ejecución, control y supervisión de los procesos, mediante soluciones tecnológicas y de comunicación que garanticen la interoperabilidad con otras aplicaciones.

Como se puede apreciar, el objetivo de los manuales es el de sistematizar y codificar los principales procesos y procedimientos que serán aplicables en materia de obra pública y servicios relacionados con las mismas y adquisiciones arrendamientos y servicios del sector público, a fin de integrarlos en un sólo instrumento normativo cada uno, que las dependencias y entidades de la APF, estarán obligadas a observar, y permitirá contar con procesos y procedimientos uniformes en esa materia, con la finalidad de que dichas instituciones dispongan de las herramientas necesarias para el aprovechamiento y aplicación eficiente de los recursos con que cuentan, lo cual redundará en el mejoramiento de las políticas y normas de aplicación general y, en consecuencia, en el incremento de su efectividad, observándolos de manera obligatoria para reducir y simplificar la regulación administrativa en la materia, con la finalidad de aprovechar y aplicar de manera eficiente los recursos con que cuentan dichas instituciones.<sup>22</sup>

Las dependencias y entidades que hayan realizado acciones de mejora funcional y sistematización integral de los procesos en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas podrán operar con sus procedimientos optimizados, siempre que acrediten ante la SEFUPU, que los mismos son compatibles con lo establecido en los manuales MOPSRM y MAASSP.<sup>23</sup>

Como puede observarse, la administración pública en su necesidad de modernizarse, siendo más eficiente en su actuación, ha implementado diversos mecanismos normativos que permitan realizar sus obligaciones de manera más ágil, transparente y efectiva, que redunde en resultados óptimos para la sociedad, a partir de ésto, los Manuales con el soporte de las leyes en la materia en su conjunto serán de suma trascendencia para el logro de los fines del Estado.

---

<sup>22</sup> Cfr. Art. 3 del ACUERDO por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

<sup>23</sup> Cfr. Art. 3 transitorio del ACUERDO por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

2. Generalidades del régimen general de contratación al amparo de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas.

Con relación a la LOPSRM se puede decir que, “El objeto de la Ley en comento consiste en regular las acciones relativas a las obras públicas de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República; de igual forma, en lo que no se contraponga a los ordenamientos legales que la rigen, y con sujeción a sus propios órganos de control, las personas de derecho público de carácter Federal con autonomía derivada de la Constitución, deberá de aplicar los criterios y procedimientos previstos en esta Ley.”<sup>24</sup> Como ya se comentaba en el apartado anterior, la LOPSRM atenderá todas las obras públicas que realice PEMEX, de aquellas actividades que no estén consideradas como sustantivas de carácter productivo, anteriormente esta ley era el mecanismo legal para la contratación y realización de todas las obras públicas que realizaba PEMEX y los organismos subsidiarios.

A efecto de tener un panorama general de la materia que regula la LOPSRM, es conveniente hacer mención que “La obra es un bien que crea la actividad humana. Obra pública es aquella en cuya creación o realización interviene –directa o indirectamente- el Estado (*lato sensu*). En cambio, el contrato de obra pública es una de las formas o maneras en que la obra puede realizarse.”<sup>25</sup>

Asimismo dentro de los características torales que es conveniente señalar con respecto a lo que se consideran como obras públicas en términos de la LOPSRM, se pueden señalar las siguientes: los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles. Asimismo, quedan comprendidos dentro de las obras públicas los siguientes conceptos:<sup>26</sup>

- I. El mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando implique modificación al propio inmueble.
- II. Los proyectos integrales, en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su terminación total, incluyéndose, cuando se requiera, la transferencia de tecnología.
- IV. Los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo y subsuelo; desmontes; extracción y aquellos similares, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo.
- V. Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos naturales.
- VI. Los trabajos de infraestructura agropecuaria.

---

<sup>24</sup> Fernández Ruiz Jorge, *Derecho Administrativo contratos*, Ed. Porrúa, 3ra. Ed., México, 2009, pág. 464.

<sup>25</sup> Marienhoff Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, 4ta. Ed., Tomo III-B, Buenos Aires, Argentina, 1998, pág. 512.

<sup>26</sup> Cfr. Art. 3 y 4 LOPSRM.

VII. La instalación, montaje, colocación o aplicación, incluyendo las pruebas de operación de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, siempre y cuando dichos bienes sean proporcionados por la convocante al contratista; o bien, cuando incluyan la adquisición y su precio sea menor al de los trabajos que se contraten.

VIII. Las asociadas a proyectos de infraestructura que impliquen inversión a largo plazo y amortización programada en los términos de esta Ley, en las cuales el contratista se obligue desde la ejecución de la obra, su puesta en marcha, mantenimiento y operación de la misma.

IX. Todos aquellos de naturaleza análoga, salvo que su contratación se encuentre regulada en forma específica por otras disposiciones legales. Corresponderá a la Secretaría de la Función Pública, a solicitud de la dependencia o entidad de que se trate, determinar si los trabajos se ubican en la presente hipótesis.

Conviene aclarar o reiterar que se consideran como servicios relacionados con las obras públicas, los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías que se vinculen con las acciones que regula la LOPSRM; la dirección o supervisión de la ejecución de las obras y los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones. Asimismo, quedan comprendidos dentro de los servicios relacionados con las obras públicas los siguientes conceptos:

I. La planeación y el diseño, incluyendo los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de ingeniería básica, estructural, de instalaciones, de infraestructura, industrial, electromecánica y de cualquier otra especialidad de la ingeniería que se requiera para integrar un proyecto ejecutivo de obra pública.

II. La planeación y el diseño, incluyendo los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto urbano, arquitectónico, de diseño gráfico o artístico y de cualquier otra especialidad del diseño, la arquitectura y el urbanismo, que se requiera para integrar un proyecto ejecutivo de obra pública.

III. Los estudios técnicos de agrología y desarrollo pecuario, hidrología, mecánica de suelos, sismología, topografía, geología, geodesia, geotécnica, geofísica, geotermia, oceanografía, meteorología, aerofotogrametría, ambientales, ecológicos y de ingeniería de tránsito.

IV. Los estudios económicos y de planeación de preinversión, factibilidad técnica económica, ecológica o social, de evaluación, adaptación, tenencia de la tierra, financieros, de desarrollo y restitución de la eficiencia de las instalaciones.

V. Los trabajos de coordinación, supervisión y control de obra; de laboratorio de análisis y control de calidad; de laboratorio de geotecnia, de resistencia de materiales y radiografías industriales; de preparación de especificaciones de construcción, presupuestación o la elaboración de cualquier otro documento o trabajo para la adjudicación del contrato de obra correspondiente.

VI. Los trabajos de organización, informática, comunicaciones, cibernética y sistemas aplicados a las materias que regula la LOPSRM.

- VII. Los dictámenes, peritajes, avalúos y auditorías técnico normativas, y estudios aplicables a las materias que regula la LOPSRM.
- VIII. Los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir, sustituir o incrementar la eficiencia de las instalaciones en un bien inmueble.
- IX. Los estudios de apoyo tecnológico, incluyendo los de desarrollo y transferencia de tecnología entre otros, y
- X. Todos aquéllos de naturaleza análoga.

Una vez definido el ámbito de competencia de la LOPSRM, ésta, establece en su artículo 42 que las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar obras públicas o servicios relacionados con las mismas, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:

- I. El contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos.
- II. Peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor.
- III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados.
- IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia.
- V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible ejecutar los trabajos mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla.
- VI. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al contratista que hubiere resultado ganador en una licitación. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la proposición que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento. Tratándose de procedimientos de contratación en los que se hayan considerado puntos y porcentajes como método para la evaluación de las proposiciones, se podrá adjudicar a la proposición que siga en calificación a la del ganador.
- VII. Se haya declarado desierta una licitación pública, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria a la licitación cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa de desechamiento porque afecta directamente la solvencia de las proposiciones.
- VIII. Se trate de trabajos de mantenimiento, restauración, reparación y demolición de inmuebles, en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos, cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución.

IX. Se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginada, y que la dependencia o entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar donde deban realizarse los trabajos, ya sea como personas físicas o morales.

X. Se trate de servicios relacionados con las obras públicas prestados por una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma, sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico.

XI. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones, relacionados con obras públicas, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones públicas y privadas de educación superior y centros públicos de investigación.

Sólo podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa, cuando la información que se tenga que proporcionar a los licitantes, para la elaboración de su proposición, se encuentre reservada en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

XII. Se acepte la ejecución de los trabajos a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

XIII. Cuando se acredite la celebración de una alianza estratégica que lleven a cabo las dependencias y entidades con personas físicas o morales dedicadas a la ingeniería, la investigación y a la transferencia y desarrollo de tecnología, a fin de aplicar las innovaciones tecnológicas en la Infraestructura nacional.

XIV. Se trate de servicios que tengan por objeto elaborar o concluir los estudios, planes o programas necesarios que permitan la realización de la licitación pública para la ejecución de las obras públicas asociadas a proyectos de infraestructura, siempre y cuando el precio de los mismos no sea mayor al cuatro por ciento del monto total del proyecto cuya ejecución se pretenda licitar, o bien, al monto de cuarenta millones de pesos, lo que resulte menor, debiéndose adjudicar directamente el contrato respectivo.

Para los supuestos previstos en esta fracción, la información no podrá ser reservada y será de acceso general, desde el inicio de la propuesta del proyecto y hasta la conclusión de la realización del mismo, pero siempre en apego a las disposiciones legales aplicables en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Asimismo, señala el artículo que tratándose de las fracciones II, IV, V, VI y VII del artículo 42 de la LOPSRM, no será necesario contar con el dictamen previo de excepción a la licitación pública del Comité de Obras Públicas, por lo que en estos casos, el área responsable de la contratación en la dependencia o entidad respectiva deberá informar al propio Comité, una vez que se concluya el procedimiento de contratación correspondiente; lo anterior, sin perjuicio de que el área responsable de las contrataciones pueda someter previamente a dictamen del Comité los citados casos de excepción a la licitación pública.

Por lo que respecta a las excepciones a la Licitación Pública, el artículo 43 de la LOPSRM, señala, que la dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar obras públicas o servicios relacionados con las mismas, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando el importe de cada contrato no exceda de los montos máximos que al efecto se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), siempre que

los contratos no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere el precepto legal aludido.

En este sentido, la contratación mediante los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa se invitará a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, y cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse. La suma de los montos de los contratos que se realicen al amparo de este supuesto no podrá exceder del treinta por ciento del presupuesto autorizado a las dependencias y entidades para realizar obras públicas y servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestario. La contratación deberá ajustarse a los límites establecidos en el PEF.

En casos excepcionales, el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad, bajo su responsabilidad, podrá fijar un porcentaje mayor al indicado en este artículo, debiéndolo hacer del conocimiento del órgano interno de control. Esta facultad podrá delegarse en el oficial mayor o su equivalente en las dependencias o entidades.

Una vez identificados los supuestos legales a través de los cuales se puede recurrir a la LOPSRM, se considera pertinente precisar algunas supuestos respecto al contrato de obra pública, "Hay contrato de obra pública cada vez que el Estado conviene con un tercero la realización de una obra. La finalidad perseguida por el Estado al contratar es intrascendente a los efectos de calificar a un contrato como de obra pública. Cualquiera sea dicha finalidad, cuando el Estado conviene con un tercero la realización de una obra, se estará en presencia de un contrato de obra pública."<sup>27</sup> Definiéndolo como "un acuerdo de voluntades por medio del cual la Administración Pública Federal, Local o Municipal, por conducto de sus dependencias, ordena a un particular la construcción o reparación de una obra pública. Siempre deberá constar por escrito."<sup>28</sup> Este concepto resulta ser muy atinado para la aplicación que hoy en día conserva la LOPSRM y en particular para aquellos contratos de obra pública que no estén considerados en el régimen especial de contratación de PEMEX, es decir que no sean ASCP.

Derivado de la definición anterior y a fin de establecer de manera doctrinal los elementos de los contratos de obra pública se puede citar los siguientes elementos básicos del contrato:<sup>29</sup>

- a) Los sujetos del contrato, siendo la Administración Pública, uno de los elementos de la relación necesarios.
- b) Competencia y capacidad, conforme a los ordenamientos legales para cada uno de los órganos administrativos.

---

<sup>27</sup> Marienhoff Miguel S., *Op.cit.*, pág. 531.

<sup>28</sup> Acosta Romero Miguel, *Segundo curso de Derecho Administrativo, Op.cit.*, pág. 635.

<sup>29</sup> Cfr. Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia), Tomo. II, Op.cit.*, pág. 516.

- c) Consentimiento, son las propias leyes administrativas las que señalan cuál es el órgano que puede comprender a la administración pública.
- d) Por lo que se refiere a la forma, puede ser escrita o ante un notario público.
- e) El objeto de los contratos administrativos está subordinado estrictamente a las leyes, y sus caracteres deben deducirse de las mismas.

Siguiendo este orden, las modalidades del contrato de obra pública que podríamos referenciar son las siguientes:<sup>30</sup>

“a) Contrato de obra pública a precio alzado. [...] se determina por la obra contratada un precio, en principio: único, total inmóvil, e invariable; empero, puede llegar a modificarse por el hecho del príncipe o a la luz de la teoría de la imprevisión, o bien, por trabajos adicionales requeridos por al administración. [...]

b) Contrato de obra pública bajo precios unitarios. También conocido como sistema de unidad de medida, el contrato de obra pública bajo precios unitarios determina el precio del contrato de acuerdo con los precios por unidad de medida asignados a los diferentes conceptos de trabajos de la obra; [...]

Evidentemente, a mayor volumen de obra, mayor utilidad del cocontrante, por cuya razón es preciso que el contrato especifique con la mayor precisión los volúmenes de obra, lo que debe complementarse con una supervisión efectiva y proba.”

### 3. Generalidades del régimen de contratación al amparo de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Con relación a la LAASSP se puede decir que, “El objeto de la Ley en comento consiste en regular las acciones relativas a las adquisiciones, arrendamientos y servicios de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República; de igual forma, en lo que no se contraponga a los ordenamientos legales que la rigen, y con sujeción a sus propios órganos de control, las personas de derecho público de carácter Federal con autonomía derivada de la Constitución, deberá de aplicar los criterios y procedimientos previstos en esta Ley.”<sup>31</sup>

Se observa así que, “Los contratos administrativos de suministros, que celebró originalmente la administración pública se celebraron, en la mayor parte de las veces, regulados por normas de derecho privado. Administración y proveedores se orientaban en los principios del derecho privado, civiles y mercantiles.

Paulatinamente la experiencia administrativa mexicana vino a demostrar que no podían regularse por el derecho privado, situaciones en las que estaba de por medio el interés público de la Administración. De este

---

<sup>30</sup> Fernández Ruiz Jorge, *Derecho Administrativo Contratos*, *Op.cit.*, pág. 245 y 246.

<sup>31</sup> *Ibid.*, pág. 448 y 449.

modo se introdujeron en la legislación administrativa, y en los contratos que se iban celebrando, algunas cláusulas que contenían principios de orden público al cual debían subordinarse los proveedores.”<sup>32</sup>

Asimismo y a efecto de tener un panorama general de la materia que regula la LAASSP, el contrato de suministro se puede definir doctrinalmente como “un acto jurídico acuerdo de voluntades sujeto a normas de Derecho Público, que celebra la Administración Pública con una o varias personas de derecho privado o particulares, por medio del cual, el contratante de la administración, se obliga a proporcionar determinados artículos, mercaderías, bienes muebles, o mantenimientos necesarios para la satisfacción de intereses generales o para la prestación de servicios que al Estado corresponden, durante un plazo determinado; puede ser a plazo fijo o de tracto sucesivo, mediante el precio que es fijado unilateralmente por la propia administración, tomando en consideración las condiciones normales del mercado en ese momento.”<sup>33</sup>

A fin de redundar al respecto, “El cumplimiento del contrato de suministro consiste en la entrega de las cosas en el tiempo y lugar pactados y de conformidad con las prescripciones técnicas y cláusulas administrativas incluidas en el contrato y su verificación se realiza a través de un esquema semejante, aunque más simple, que el previsto para el contrato de obras.”<sup>34</sup>

Dentro del ámbito de competencia de la LAASSP, ésta establece que entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, quedan comprendidos.<sup>35</sup>

- I. Las adquisiciones y los arrendamientos de bienes muebles.
- II. Las adquisiciones de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias y entidades de acuerdo con lo pactado en los contratos de obras públicas.
- III. Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles que se encuentren bajo la responsabilidad de las dependencias y entidades, cuando su precio sea superior al de su instalación.
- IV. La contratación de los servicios relativos a bienes muebles que se encuentren incorporados o adheridos a inmuebles, cuyo mantenimiento no implique modificación alguna al propio inmueble, y sea prestado por persona cuya actividad comercial corresponda al servicio requerido.
- V. La reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles; maquila; seguros; transportación de bienes muebles o personas, y contratación de servicios de limpieza y vigilancia.
- VI. La prestación de servicios de largo plazo que involucren recursos de varios ejercicios fiscales, a cargo de un inversionista proveedor, el cual se obliga a proporcionarlos con los activos que provea por sí o a través de un tercero, de conformidad con un proyecto para la prestación de dichos servicios.

---

<sup>32</sup> Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia)*, Tomo. II, *Op. cit.*, pág. 538 y 539.

<sup>33</sup> Acosta Romero Miguel, Segundo curso de Derecho Administrativo, *Op. cit.*, pág. 652 y 653.

<sup>34</sup> García de Enterría Eduardo, Fernández Tomás-Ramón, *Op. cit.*, pág. 526.

<sup>35</sup> Cfr. Art. 3 LAASSP.

VII. La prestación de servicios de personas físicas, excepto la contratación de servicios personales subordinados o bajo el régimen de honorarios.

VIII. La contratación de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, y

IX. En general, los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, salvo que la contratación se encuentre regulada en forma específica por otras disposiciones legales. Corresponderá a la Secretaría de la Función Pública, a solicitud de la dependencia o entidad de que se trate, determinar si un servicio se ubica en la hipótesis de esta fracción.

Otro aspecto importante que se establece en el régimen general de contratación se sustenta en los artículos 41 y 42 de la LAAPS, con respecto a las excepciones a la licitación pública, en donde se señala que las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:<sup>36</sup>

I. No existan bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables, o bien, que en el mercado sólo existe un posible oferente, o se trate de una persona que posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos, o por tratarse de obras de arte.

II. Peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor.

III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados.

IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia.

No quedan comprendidos en los supuestos a que se refiere esta fracción los requerimientos administrativos que tengan los sujetos de la LAASSP.

V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla.

VI. Se haya rescindido un contrato adjudicado a través de licitación pública, en cuyo caso se podrá adjudicar al licitante que haya obtenido el segundo o ulteriores lugares, siempre que la diferencia en precio con respecto a la proposición inicialmente adjudicada no sea superior a un margen del diez por ciento. Tratándose de contrataciones en las que la evaluación se haya realizado mediante puntos y porcentajes o costo beneficio, se podrá adjudicar al segundo o ulterior lugar, dentro del referido margen.

---

<sup>36</sup> Cfr. Art. 41 LAAPS.

VII. Se haya declarado desierta una licitación pública, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria a la licitación cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa de desechamiento porque afecta directamente la solvencia de las proposiciones.

VIII. Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada.

IX. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados, semovientes.

Asimismo, cuando se trate de bienes usados o reconstruidos en los que el precio no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de crédito o terceros habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables, expedido dentro de los seis meses previos y vigente al momento de la adjudicación del contrato respectivo, sin perjuicio de realizar un estudio de costo beneficio, con el que se demuestre la conveniencia de su adquisición comparativamente con bienes nuevos; el citado estudio deberá efectuarse mediante avalúo conforme a las disposiciones aplicables, expedido dentro de los seis meses previos, cuando el bien tenga un valor superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el cual deberá integrarse al expediente de la contratación respectiva.

X. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones públicas y privadas de educación superior y centros públicos de investigación.

Sólo podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa, cuando la información que se tenga que proporcionar a los licitantes para la elaboración de su proposición, se encuentre reservada en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

XI. Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados, como personas físicas o morales.

XII. Se trate de la adquisición de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización directa o para someterlos a procesos productivos que las mismas realicen en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución.

XIII. Se trate de adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial.

XIV. Se trate de los servicios prestados por una persona física, excepto la contratación de servicios personales subordinados o bajo el régimen de honorarios, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico.

XV. Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes.

XVI. El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda. De ser satisfactorias las pruebas, se formalizará el contrato para la

producción de mayor número de bienes por al menos el veinte por ciento de las necesidades de la dependencia o entidad, con un plazo de tres años.

XVII. Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad.

XVIII. Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

XIX. Las adquisiciones de bienes y servicios relativos a la operación de instalaciones nucleares, y

XX. Se trate de la suscripción de contratos específicos que deriven de un contrato marco.

La dictaminación de la procedencia de la contratación y de que ésta se ubica en alguno de los supuestos contenidos en las fracciones II, IV, V, VI, VII, IX primer párrafo, XI, XII y XX será responsabilidad del área usuaria o requirente.

Las contrataciones a que se refiere este artículo, se realizarán preferentemente a través de procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, en los casos previstos en sus fracciones VII, VIII, IX primer párrafo, XI, XII y XV.

Asimismo el artículo 42 de la LAAPS, establece que las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el PEF de la Federación, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo.

Si el monto de la operación corresponde a una invitación a cuando menos tres personas, la procedencia de la adjudicación directa sólo podrá ser autorizada por el oficial mayor o equivalente.

La contratación mediante los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa se invitará a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, y cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.

La suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo no podrán exceder del treinta por ciento del presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado a la dependencia o entidad en cada ejercicio presupuestario. La contratación deberá ajustarse a los límites establecidos en el PEF.

En el supuesto de que dos procedimientos de invitación a cuando menos tres personas hayan sido declarados desiertos, el titular del área responsable de la contratación en la dependencia o entidad podrá adjudicar directamente el contrato.

Para contratar adjudicaciones directas, cuyo monto sea igual o superior a la cantidad de trescientas veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, se deberá contar con al menos tres cotizaciones con las mismas condiciones, que se hayan obtenido en los treinta días previos al de la adjudicación y consten en documento en el cual se identifiquen indubitadamente al proveedor oferente.

A efecto de hacer referencia doctrinal respecto de las modalidades de contratos de adquisiciones, podemos definir al contrato de adquisición de bienes muebles “como aquel de carácter administrativo, en cuya virtud una persona llamada proveedor se obliga a transferir la propiedad de uno o varios bienes muebles al Estado, o a alguna de sus personas de derecho público, para el logro de sus fines, quien a su vez se obliga a pagar una remuneración en dinero.”<sup>37</sup>

Asimismo con respecto al arrendamiento de bienes muebles es “aquel celebrado entre uno o varios particulares, y la administración pública, en ejercicio de función administrativa, mediante el cual ambas partes se obligan recíprocamente, una, a conceder el uso o goce temporal de un bien mueble, y la otra, al pago, por ese uso o goce, de un precio cierto, para satisfacción del interés público, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado.”<sup>38</sup>

Por lo que respecta al contrato de prestación de servicios es aquel “celebrado por una dependencia o entidad de la administración pública en ejercicio de función administrativa, con un proveedor particular, a efecto de que este realice determinada actividad técnica, no relacionada con la obra pública, destinada a satisfacer un requerimiento específico de la dependencia o entidad, en aras del interés público, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho ordinario.”<sup>39</sup>

Otra de las modalidades de contratación en este rubro es el contrato administrativo de suministro siendo “aquel en que una de las partes es una administración pública en ejercicio de función pública, en virtud de la cual una de ellas sujeta a la otra de un determinado bien o producto, en el momento cantidad o volumen y calidad que esta última lo requiere, a cambio de una remuneración periódica en dinero, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho ordinario.”<sup>40</sup>

Una vez mencionado de manera referencial el régimen general de contratación, se estaría en condiciones de entrara al análisis del régimen especial de contratación en PEMEX al amparo de la LPM y su reglamento.

---

<sup>37</sup> Fernández Ruiz Jorge, Derecho Administrativo Contratos, *Op. cit.*, pág. 304.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pág. 335.

<sup>39</sup> *Ibid.*, pág. 341.

<sup>40</sup> *Ibid.*, pág. 344.

### Capítulo tercero.

Régimen especial de contratación en Petróleos Mexicanos al amparo de la Ley de Petróleos Mexicanos, su reglamento y las Disposiciones de contratación.

#### 1. Antecedentes.

El 28 de noviembre de 2008, se publicó en el DOF la LPM creando un régimen especial de contratación para PEMEX, se establecen Comités y las atribuciones al Consejo de Administración para normar la contratación.

El artículo 51 de la LPM establece el régimen especial de contratación para las ASCP a que se refieren el artículo 3º y 4º de la LRA27CRP como ya se ha señalado, así como de la petroquímica distinta de la básica, las cuales se regirán por lo dispuesto en la LPM, su reglamento y las DACS.

El 4 de septiembre de 2009, fue publicado en el DOF el reglamento de la LPM, en donde se detallan los principios que obligan a alinear las características de los contratos con los objetivos de los proyectos, definiciones, asimismo permite relacionar el pago con el desempeño y se reglamenta la implementación de procesos flexibles.

El 6 de enero de 2010, se publicaron en el DOF las Disposiciones Administrativas de Contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las actividades sustantivas de carácter productivo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (DACs), mismas que fueron previamente aprobadas por el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos.

Las DACs atienden a lo dispuesto en los artículos 53 de la LPM y el 48 de su reglamento y son la guía de contratación para ASCP.

El artículo primero de las DACs establece que “son el marco jurídico de observancia obligatoria para Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, y tienen por objeto regular las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios que requieran contratar tratándose de las ASCP, previstas en el artículo 51 de la Ley y serán la guía para los procedimientos de contratación y para la elaboración, asignación y ejecución de los contratos.”

De lo anterior se desprenden las ASCP, que se refieren a las actividades que comprenden la Industria Petrolera Estatal y la petroquímica distinta de la básica y las demás que Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios deban realizar de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Fracción I del artículo 2 del Reglamento la LPM.

El régimen especial de contratación de PEMEX y organismos subsidiarios, está sustentado en el marco jurídico específico creado, dentro de las cuales se destacan las DACS, en donde se establecen las reglas internas para los organismos descentralizados, reglas que faciliten y otorguen flexibilidad a los procedimientos de contratación, siendo estos competitivos en términos de costos, trámites y plazos, comparables a las mejores prácticas a nivel internacional, fortaleciendo la transparencia, imparcialidad y honradez en los procedimientos de contratación; evitando la regulación de aspectos particulares que limiten la capacidad de las circunstancias de cada uno de los proyectos sustantivos, generando valor económico en cada contratación, desarrollando cadenas de productivas y contenido nacional, todos estos elementos, orientados al logro de objetivos y metas de los proyectos.

Las DACS tienen por objeto regular las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios que requieran contratar PEMEX y sus Organismos Subsidiarios tratándose de las ASCP, y son la guía para los procesos de contratación y para la elaboración, asignación y ejecución de los contratos.

En su elaboración se consideraron las mejores prácticas internacionales recomendadas por consultores externos, dentro del nuevo marco legal, buscan generar mayor competitividad en las contrataciones de los proyectos para atraer, en las mejores condiciones, a contratistas calificados, asimismo regulan la forma de alinear los contratos con los proyectos sustantivos.

Más efectivo y transparente, por sencillez del régimen y requisitos enfocados directamente a trabajos petroleros y no sólo a obra civil.

## 2. Principales definiciones contenidas en la Ley de Pemex su Reglamento y las Disposiciones.

Dentro de las principales definiciones que se establecen en la LPM su reglamento y las DACS, mismas que servirán como base en el desarrollo del actual estudio se destacan.<sup>42</sup>

**Actividades Sustantivas de Carácter Productivo:** Las actividades que comprenden la Industria Petrolera Estatal, la petroquímica distinta de la básica y las demás que Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios deban realizar de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria.

**Administradora del Proyecto:** La unidad administrativa de PEMEX o sus Organismos Subsidiarios que, conforme a la normativa aplicable, tiene a su cargo la administración, eficiencia y operatividad que permita alcanzar los objetivos y metas de un Proyecto Sustantivo, que requiere de la contratación de bienes, servicios u obras para ejecutarlo. Esta tomará las decisiones fundamentales del Proyecto Sustantivo y de la contratación.

---

<sup>42</sup> Cfr. Art. 2° DACS y Art. 2° RLPM

Áreas de Servicios para la Contratación: Son aquellas unidades administrativas de Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios que, conforme a la normativa aplicable son responsables de:

1. Responsable del procedimiento de contratación.
2. Responsable del diseño del contrato.
3. Responsable de la administración y supervisión de la ejecución del contrato.
4. Evaluadora de riesgos, para determinar garantías, seguros y responsabilidades entre las partes del contrato.
5. Jurídica, brindar apoyo jurídico en las etapas del procedimiento de contratación, revisión y sanción jurídica de los contratos y convenios, y durante la ejecución de los mismos.

Comités: Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios.<sup>43</sup>

Comité de Adquisiciones y Obras: El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios de PEMEX o de sus Organismos Subsidiarios.

Disposiciones Administrativas de Contratación: Las que emite el Consejo de Administración para regular los procedimientos y bases para los contratos para las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las ASCP.

Modelo Económico: Es una herramienta de gestión, que abstrae y emplea variables y relaciones lógicas entre ellas, a utilizar por PEMEX y sus Organismos Subsidiarios para la planeación, programación y ejecución de los contratos, con el fin de generar, mantener o incrementar valor para la empresa. El modelo económico atenderá las características de cada contrato y debe ser congruente con el proyecto de inversión de la Entidad para favorecer el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan de Negocios de PEMEX, por lo tanto será la base para determinar los alcances de la contratación, la cual se ajustará a las disposiciones establecidas en el marco jurídico de los hidrocarburos.

Proyectos Sustantivos: Conjunto de actividades e inversiones, incluyendo su diseño y planeación, necesarias para la realización de las ASCP, orientadas a la creación y preservación de valor económico. Lo anterior, conforme a las Disposiciones Administrativas de Contratación.

---

<sup>43</sup> Cfr. Art. 22 fracción IV, 26 y 27 de la LPM.

### 3. Principios que rigen la contratación.

Uno de los rubros más importantes en el que el Estado debe desempeñar sus actividades, lo son los principios, vistos estos como reglas o normas de conducta que orientan la acción de un ser humano, son normas generales universales que se enfocan en premisas generalmente aceptadas en la sociedad.

Al respecto dentro de los procedimientos de contratación respecto de las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios que realice PEMEX, éstos se apegarán a la legalidad y se llevarán a cabo conforme a los principios y requisitos establecidos en la CPEUM y en las demás disposiciones aplicables.<sup>44</sup>

La fracción IX del artículo 53 de la LPM así como artículo el tercero de las DACS, señalan que en los procedimientos de contratación deberán privilegiarse los principios de transparencia, máxima publicidad, igualdad, competitividad, sencillez y expeditéz, priorizando la obtención del máximo valor económico para el organismo contratante de PEMEX, siendo de suma importancia su definición.

I. Transparencia y máxima publicidad: Se privilegiará la difusión y publicidad de la información relativa a los procedimientos de contratación. Sólo se podrá limitar el acceso a la información en los casos expresamente previstos por las leyes.

Este principio, implica la posibilidad de que los interesados conozcan de todo lo relativo acerca de la tramitación del procedimiento de contratación, desde su inicio hasta sus etapas conclusivas, es un principio de suma importancia ya que implica el conocimiento de las actuaciones, va de la mano con el derecho a la información pública en posesión de la administración pública, derecho constitucional consagrado en el artículo sexto de nuestra carta magna, donde se detallan los principios rectores del derecho a la información pública gubernamental.

*Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.*

*Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:*

*I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de*

---

<sup>44</sup> Art. 134 de la CPEUM

*“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”*

*interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.*

*II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.*

*III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*

*IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.*

*V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.*

*VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.*

*VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.*

En el mismo sentido “...surge –naturalmente- el principio de transparencia como principio rector del actuar administrativo en el procedimiento licitatorio [...] Si bien ningún procedimiento para la selección de contratistas asegura necesariamente la honestidad de la contratación, creemos evidentemente que la licitación pública impide la deshonestidad de las partes contratantes en mayor medida de cualquier otro procedimiento de selección.”<sup>45</sup>

Con relación a este principio, y dentro de nuestro objeto de estudio se destaca que el Programa anual de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de cada Organismo se deberá poner a disposición del público en general a través de su página electrónica, asimismo que la entidad convocante comunicará a los interesados los resultados de la precalificación y del fallo en acto público a través de la página electrónica de la entidad convocante, el mismo día en que se emita; otro aspecto importante es que la participación de testigos sociales que atestigüen la transparencia de los procedimientos.

En complemento a lo anterior, dentro de los principios que se consideran en los procesos de contratación, resulta equiparable mencionar “la moralidad administrativa, impidiendo, mediante la observación estricta de sus reglas, el favoritismo y el negociado. Sirve al funcionario para cubrirlo de la maledicencia y sirve contra el mal funcionario para impedir sus, manejos dolosos.”<sup>46</sup> La moralidad administrativa a que hace alusión el

---

<sup>45</sup> Farrando Ismael, *Contratos Administrativos*, Abeleledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2002, pág. 96.

<sup>46</sup> López-Elías José Pedro, *Aspectos jurídicos de la licitación pública en México*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, pág. 56.

autor, resulta análogo al principio de legalidad aplicable a los servidores públicos en ejercicio de sus funciones.

Visto lo anterior y por lo que respecta a la publicidad, como principio de contratación, implica la posibilidad de que los interesados conozcan de todo lo relativo acerca de la licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta etapas conclusivas. Siendo este un principio rector de todo procedimiento administrativo, sin lugar a dudas debe emplearse en todo el proceso licitatorio en la evaluación de las ofertas y su determinación final.<sup>47</sup>

II. Igualdad: Con relación a este principio, se establece que, se preverá la aplicación de los mismos requisitos, criterios, oportunidades y condiciones, para todos los participantes en una licitación pública o invitación restringida por PEMEX, asimismo no se deben establecer requisitos que orienten la adjudicación a algún licitante.

Para abundar en este sentido Marienhoff menciona con relación a este principio de igualdad, “La licitación debe respetar el principio de que todos los licitadores u oferentes se hallen en pie de “igualdad”. Tal exigencia constituye una noción racional que fluye de la propia esencia y razón de ser la licitación, siendo ínsito a ella.”<sup>48</sup>

No obstante lo anterior, la igualdad, resulta uno de los principios más importantes ya que se asienta la moralidad administrativa del proceso licitatorio mismo que debe estar presente en todas las fases de la licitación, a través de la igualdad de condiciones sin que existan discriminaciones o tolerancias que favorezcan a uno u otro.<sup>49</sup>

III. Competitividad: En este principio, se establecerán reglas, condiciones y criterios para promover la competencia entre los interesados y estar en posibilidad de obtener las mejores ofertas del mercado, dentro de las que se destacan que en las licitaciones, se podrán establecer etapas de negociación de precios, y ofertas subsecuentes de descuento, asimismo se deberán establecer criterios claros para la evaluación de las propuestas que sean objetivos y que permitan comparar las propuestas a fin de asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

De igual manera la concurrencia como principio a fin y complementario de la competitividad, asegura a la Administración Pública la participación de un mayor número de ofertas, lo que le permite tener una más

---

<sup>47</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Lucero Espinosa Manuel, *Op. cit.*, pág. 326.

<sup>48</sup> Marienhoff Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, 4ta. Ed., Tomo III-A, Buenos Aires, Argentina, 1998, pág. 203.

<sup>49</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Lucero Espinosa Manuel, *Op. cit.*, pág. 326.

amplia selección, y estar en posibilidad de obtener las mejores condiciones arriba señaladas. Siendo sin lugar a dudas los medios de difusión en donde se publique la licitación de suma importancia.<sup>50</sup>

Abundando en este principio, se puede decir que, “La libertad de concurrencia es uno de los principios tradicionales de la contratación de los entes públicos y persigue una doble finalidad: proteger los intereses económicos de la Administración suscitando en cada caso la máxima competencia posible y garantizar la igualdad de acceso a la contratación con la Administración.”<sup>51</sup>

En la misma perspectiva cabe citar al principio de oposición o contradicción, implicando la intervención de los interesados en las discusiones de controversia de intereses de dos o más particulares, facultándolos para impugnar las propuestas de los demás y, a su vez, para defender la propia, frente a las impugnaciones de otros, sin lugar a dudas en los procedimientos licitatorios, existen intereses contrapuestos de los particulares, estando la Administración Pública obligada a asegurar la igualdad la participación de los interesados a través de correr traslado de las impugnación al oferente atacado, a fin de evitar ilegalidades.<sup>52</sup>

Esto constituye que las contrataciones para el Estado se vean beneficiadas con las mejores propuestas de mercado existentes, habiendo una competencia sana entre los interesados.

IV. Sencillez: Este principio significa que los requisitos, criterios, términos y condiciones deberán ser claros, objetivos y comparables, para lo cual se evitarán las reglas que agreguen complejidad innecesaria, esto se refleja principalmente en los requisitos para acreditar experiencia, capacidades técnicas y financieras necesarias para asegurar el cumplimiento del objeto del contrato de que se trate. Con respecto a la descripción general de los bienes, servicios y obras deberá ser objetiva y genérica con base en criterios de funcionalidad, operatividad, calidad y otros criterios pertinentes para el proyecto.

El objetivo de este principio es hacer del procedimiento un instrumento ágil, eficiente y simplificado eliminando todo aquello que no ayude al desarrollo del procedimiento de contratación asimismo tener el rendimiento más eficiente del proyecto de que se trate.

V. Procedimientos expeditos: Los procedimientos deberán ser ágiles y eficientes, debiendo evitar etapas o pasos que se traduzcan en barreras o dilaciones innecesarias, debe haber flexibilidad en los plazos que se establezcan, acorde a la naturaleza de cada contratación, resulta de suma relevancia mencionar que las licitaciones públicas se podrán realizar de manera presencial, por medios electrónicos o una combinación de los anteriores.

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, pág. 326.

<sup>51</sup> García de Enterría Eduardo, Fernández Tomás-Ramón, *Op. cit.*, pág. 485.

<sup>52</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Lucero Espinosa Manuel, *Op. cit.*, pág. 327.

De acuerdo a lo señalado por la doctrina este principio no significa prematuridad, pues la administración eficiente y rápida no es administración apresurada en el resultado, por lo que la aplicación de éste principio debe ser de manera equilibrada ya que en caso contrario no llegaría a los resultados que se desean.

A fin de complementar los principios a que hace mención las disposiciones legales, Delgadillo señala que los principios doctrinales esenciales o fundamentales que rigen la licitación pública son: la concurrencia, la igualdad, la publicidad y la oposición o contradicción, el incumplimiento de cualquiera de estos viciaría al procedimiento de nulidad.<sup>53</sup> Principios que hemos desarrollado a lo largo del presente punto.

Los principios antes señalados deberán considerarse en todas las fases del procedimiento de contratación y durante la ejecución de los contratos y concretarse en reglas, condiciones y criterios objetivos y verificables, con el objeto de facilitar la transparencia y rendición de cuentas en los procedimientos de contratación que se efectúen bajo este régimen.

#### 4. El régimen especial de contratación y características.

El régimen especial de contratación de PEMEX y organismos subsidiarios esta sustentado en el marco jurídico específico creado, dentro de las cuales se destacan de las DACS, en donde se establecen las reglas internas para los Organismos Descentralizados, reglas que faciliten y otorguen flexibilidad a los de procedimientos de contratación, siendo estos competitivos en términos de costos, trámites y plazos, comparables a las mejores prácticas a nivel internacional, fortaleciendo la transparencia, imparcialidad y honradez en los procedimientos de contratación; evitando la regulación de aspectos particulares que limiten la capacidad de las circunstancias de cada uno de los Proyectos Sustantivos, generando valor económico en cada contratación, desarrollando cadenas de productivas y contenido nacional, todos estos elementos, orientados al logro de objetivos y metas de los proyectos.

Dentro de las principales características del régimen especial de contratación de PEMEX y sus Organismos Subsidiarios, con base en la LPM su Reglamento y las DACS se destacan de manera sintetizada las que enseguida se enlistan, precisando que en el desarrollo del presente estudio se particularizaran conforme se vayan presentando:

- Se considera como premisa fundamental de las contrataciones la creación de valor económico para la empresa.
- La regla seguirá siendo la licitación pública, promoviendo que ésta sea más flexible, así como las excepciones, la invitación restringida y la adjudicación directa esta última con nuevos supuestos de adjudicación directa adicionales a los de LAASSP y LOPSRM.

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, pág. 325.

- Se instituye un Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios (CAAOS) en PEMEX y otro en cada Organismo Subsidiario.
- Se crea un registro de proveedores y contratistas.
- Se elabora el Programa Anual de Adquisiciones, alineado al Plan de Negocios de PEMEX.
- Existirá una Administradora del Proyecto creando la figura de “gobernanza”, y Áreas de Servicios para la Contratación (responsable procedimiento, diseño del contrato, administración y ejecución del contrato, evaluadora de riesgos y jurídica).
- Se podrá establecer una etapa de precalificación de la capacidad técnica, financiera y de experiencia de los proveedores y contratistas.
- Se podrán incluir etapas de negociación de precios, a fin de asegurar una adjudicación imparcial, honesta, transparente y bajo los mejores resultados, así como ofertas subsecuentes de descuentos.
- Cada contrato deberá establecer su propio Modelo Económico, para efecto de la definición de las remuneraciones y sus ajustes.
- Se permiten modalidades especiales de contratación, contratos de obra y prestación de servicios en materia de exploración y producción.
- Existe un régimen transitorio para contratos suscritos bajo la LAASSP y la LOPSRM, para que se adecuen al nuevo esquema específico, según sea el caso.
- Se establecen nuevos mecanismos en materia de transparencia.
- Con el régimen se pretende desarrollar cadenas de productivas y contenido nacional.
- Otorgar flexibilidad en los procesos de contratación orientados al logro de metas y objetivos más efectivo y transparente, por sencillez del régimen y requisitos enfocados directamente a trabajos petroleros y no sólo a obra civil.
- Posibilidad de emplear, dentro de los mecanismos de adjudicación: subasta inversa, negociación.
- Se permite pagar el mejor desempeño y no sólo penalizar.

Máximo valor económico.

Llegados a este punto, el Consejo de Administración y el Director General buscarán en todo momento la creación del máximo valor económico, para los organismos descentralizados en beneficio de la sociedad mexicana, siendo esta una premisa fundamental de las contrataciones, para asegurar la aportación de valor a los objetivos y metas del Proyecto Sustantivo, corresponderá a la Administradora del Proyecto de las Áreas de Servicios para la Contratación dar seguimiento a las líneas estratégicas para alinear la contratación con el Proyecto Sustantivo de que se trate, vigilando que las líneas estratégicas se concreten en términos y condiciones contractuales de carácter técnico, económico y legal, que aseguren la alineación de la contratación con el Proyecto Sustantivo, esto a través del establecimiento de metas, indicadores y demás metodologías que se incluirán en el contrato para asegurar los resultados deseados definiendo el modelo del contrato, plazos y programas de ejecución para evaluar el cumplimiento del Proveedor o Contratista de que

se trate. La Administradora del Proyecto deberá tomar en consideración los factores del entorno como son las condiciones de mercado, así como las razones para la selección del procedimiento que puedan tener impacto en la contratación y en sus resultados, previendo en lo posible y conforme a la metodología que, en su caso se utilice, los principales elementos de incertidumbre y riesgos asociados a la contratación y a la ejecución del contrato, proponiendo opciones para afrontarlos, para lo cual se apoyará en las Áreas de Servicios para la Contratación.<sup>54</sup>

Planeación, programación y presupuestación de las contrataciones.

Por lo que respecta a la planeación, programación y presupuestación de las contrataciones se realizarán considerando los objetivos y metas del Proyecto Sustantivo ajustándose a los objetivos, prioridades y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa Sectorial de Energía, en el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, y en el Plan de Negocios, para obtener el máximo valor posible de los recursos.<sup>55</sup>

- Se determinarán las líneas estratégicas del Proyecto Sustantivo, que regirán la contratación, que son los objetivos, indicadores y metas del Proyecto (rentabilidad, costo beneficio, mayor producción a menor costo en menor tiempo, etc.).
- Los términos y condiciones contractuales deberán asegurar la alineación de la contratación con el Proyecto.
- Las líneas estratégicas determinarán las metas e indicadores que se incluirán en el contrato para asegurar los resultados deseados.
- Se considerarán los factores del entorno que puedan impactar la contratación y sus resultados.

En lo que al caso concreto se refiere, se puede citar que “La Planeación es un actividad del Estado y en general de toda organización que es necesaria para establecer prioridades conforme a una escala de valores o de cuestiones políticas en la que se determine qué es lo que se debe alcanzar, o como se debe alcanzar y qué medio se deben utilizar para obtener esas finalidades que pueden ser a corto, mediano o largo plazo.”<sup>56</sup> Sin lugar a dudas este proceso administrativo de planeación resulta un elemento de suma importancia para el ejercicio de la función administrativa, así, “La obra pública no debe ser producto del capricho y de la improvisación, sino fruto de la previsión derivada de una meditada y cuidadosa planeación que determine fundadamente sus fines, objetivos y metas, sus procedimientos, estrategias y prioridades, en concordancia con el interés público y las necesidades de la comunidad, así como sus características y tiempos de ejecución.

---

<sup>54</sup> Cfr. Art. 7 LPM; Art. 4 RLPM, Art. 4 DACS.

<sup>55</sup> Cfr. Art. 37 RLPM, Art. 4 DACS.

<sup>56</sup> Acosta Romero Miguel, Segundo curso de Derecho Administrativo, *Op. cit.*, pág. 816.

En síntesis, la obra pública se debe planear para dirigirlas hacia fines, objetivos y metas precisos, acordes con los requerimientos de la población, de la sociedad y del Estado, con sujeción al ordenamiento jurídico vigente.”<sup>57</sup> Resulta evidente que las obras que ha realizado PEMEX a lo largo de su trayecto han sido planeadas, sin embargo en el régimen especial de contratación, esta característica cobra suma relevancia, ya que junto con los mecanismos que se contemplan podrán repercutir en resultados positivos para la institución en todas las variables.

En este mismo sentido, “Debemos aprovechar las experiencias que han tenido éxito. La visión de largo plazo debe conducirnos, como dijimos, a una planeación de largo aliento del sector energético. Y la visión de conjunto debe permitirnos llegar a una industria petrolera y energética integradas.”<sup>58</sup> Con respecto a esta cita el autor señala, “El hecho de que la industria esté integrada, permite la planeación, operación y mantenimiento del conjunto. El excedente del valor de las materia primas, petróleo y gas, permite mejores condiciones de inversión para el resto de las cadenas productivas.”<sup>59</sup>

Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios de las Actividades Sustantivas de Carácter Productivo.

Otra característica es elaboración del Programa anual de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las ASCP, en el cual se que se revisará que se ajuste a los objetivos establecidos en el Plan de Negocios mismo que se podrá a disposición del público en general a través de sus páginas electrónicas sin responsabilidad alguna para los organismos descentralizados, actualizándose en forma trimestral, previendo la realización de eventos promocionales de los proyectos a fin de obtener la retroalimentación del mercado.

<sup>60</sup>

Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios.

Para la correcta realización de sus funciones, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos contará con comités dentro de los cuales esta el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios (CAAOS) en PEMEX y otro en cada Organismo Subsidiario.

El Consejo de Administración designará de entre los consejeros representantes del Estado a los integrantes del los Comité, integrado con un mínimo de tres consejeros y presidido por un consejero profesional.

---

<sup>57</sup> Fernández Ruiz Jorge, Derecho Administrativo Contratos, *Op. cit.*, pág. 287.

<sup>58</sup> Gershenson Antonio, *El petróleo de México*, La disputa del futuro, Ed. Debate, México, 2010, pág. 243.

<sup>59</sup> *Ibid.*, pág. 244.

<sup>60</sup> Cfr. Art. 38 RLPM, y Art. 5 DACS.

Dentro de las principales atribuciones del Comité se destacan las siguientes:<sup>61</sup>

- I. Revisar, evaluar, dar seguimiento y formular las recomendaciones sobre los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas.
- II. Dictaminar sobre la procedencia de no celebrar licitaciones públicas, y definir, el procedimiento para la contratación, que puede ser a través de invitación restringida o de adjudicación directa.
- III. Emitir los dictámenes que le requiera el Consejo de Administración sobre los modelos de convenios y contratos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras.
- IV. Emitir las opiniones que le requiera el Consejo de Administración respecto de la celebración de los convenios y contratos, su ejecución, así como su suspensión, rescisión o terminación anticipada, y
- V. Revisar la congruencia de los programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, con la conducción central y la dirección estratégica de las actividades que abarca la industria petrolera estatal.
- VI. Las demás que se establezcan en la presente Ley, su Reglamento, el Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos y demás disposiciones aplicables.
- VII. Así como interpretar para efectos administrativos, las disposiciones.

Se abstendrán de recibir propuestas, adquirir, arrendar o celebrar contratos de servicios y obras, entre otras, con las personas que con Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios:<sup>62</sup>

- Tengan conflicto de intereses o estén inhabilitadas para ejercer el comercio o su profesión.
- Tengan incumplimientos pendientes de solventar o les hubieran rescindido administrativamente un contrato así como hayan sido declaradas sujetas a concurso mercantil u otra figura análoga.
- Presenten dos o más proposiciones en un procedimiento de contratación a través de dos o más personas y cualquiera de ellas controle a la otra persona, o cuando se encuentren bajo control común.
- Se encuentren inhabilitadas por la Secretaría de la Función Pública o no se encuentren facultadas para hacer uso de derechos de propiedad intelectual u otros derechos exclusivo.
- Hayan obtenido, de manera indebida, información privilegiada o hayan cometido robo, fraude, cohecho o tráfico de influencia en perjuicio de Petróleos Mexicanos.
- Utilicen a terceros para evadir lo dispuesto en estos apartados.

Los Organismos Descentralizados solicitarán a las personas que participen, manifestación por escrito y bajo protesta de decir verdad, de que no se encuentran en alguno de los supuestos antes referidos.

Contenido nacional.

---

<sup>61</sup> Cfr. Art. 26 LPM

<sup>62</sup> Cfr. Art. 53 LPM

Sin lugar a dudas el contenido nacional en los procesos de contratación que efectúe PEMEX resulta de suma importancia, ya que abre la posibilidad de que en los procedimientos de contratación se establezcan porcentajes mínimos de contenido nacional, debiendo cumplir con la estrategia para apoyar el desarrollo de proveedores y contratistas nacionales, que como parte del Plan de Negocios se establezca. Asimismo, dichos porcentajes deberán considerar el incremento gradual del contenido nacional conforme lo establezca el Plan de Negocios.<sup>63</sup>

En los procedimientos de contratación, PEMEX y sus organismos subsidiarios deberán requerir porcentajes mínimos de contenido nacional para permitir la participación en los mismos, así como establecer preferencias en la calificación y selección, a favor de las propuestas que empleen recursos humanos, bienes o servicios de procedencia nacional, de conformidad con los lineamientos que emita el Consejo de Administración, esto, siempre y cuando exista suficiencia sobre el aprovisionamiento de los insumos por parte del mercado local y no se afecten las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

PEMEX y sus organismos subsidiarios deberán hacer efectivas las reservas y porcentajes para el sector energético previstas en los tratados celebrados por el Estado mexicano.

En las licitaciones nacionales, los organismos descentralizados convocantes deberán adjudicar, en igualdad de circunstancias, a favor de las pequeñas y medianas empresas. Dichas empresas serán estratificadas de conformidad con las disposiciones que para tales efectos haya emitido la Secretaría de Economía, acorde con lo dispuesto en los tratados celebrados por el Estado.

Para abundar en este apartado, resulta conveniente citar algunas de las acciones que ha implementado PEMEX para desarrollar el contenido nacional en las contrataciones que realice.<sup>64</sup>

Se diseñó una estrategia para el Desarrollo de Proveedores, Contratistas y Contenido Nacional, con base en la reforma energética promulgada el pasado 28 de noviembre de 2008, se estableció en su artículo décimo tercero transitorio de la LPM, que PEMEX y sus organismos subsidiarios establecerán una estrategia para apoyar el desarrollo de proveedores y contratistas nacionales como parte del Plan Estratégico Integral de Negocios.

---

<sup>63</sup> Cfr. F. X Art. 53 LPM, Art. 23 DACS.

<sup>64</sup> Cfr. [www.pemex.com](http://www.pemex.com), inicio, atención a proveedores, Estrategia Desarrollo de Proveedores.

El propósito es aumentar gradualmente el contenido nacional, con una estrategia realista y aplicable, a través de medidas concretas que permitan cumplir las metas de este programa.

Cabe destacar que el contenido nacional tenderá a crecer gradualmente considerando que existen limitantes propias en la proveeduría nacional, limitantes normativas y contractuales que establece la legislación vigente, así como limitantes mismas que señalan los compromisos internacionales que México tiene firmados con otros países. No obstante, el contenido nacional sí puede aumentarse con la instrumentación de una amplia y profunda estrategia incluyendo dentro de la legalidad.

Estrategia y una vez concluido el Diagnóstico que se realizó para tener un panorama general de la situación que guardaba en esta materia, se diseñó de manera coordinada con otras instancias gubernamentales y del sector privado la estrategia que emprenderá PEMEX para aumentar el contenido nacional de su proveeduría. La estrategia se basa en identificar los obstáculos y áreas de oportunidad que enfrenta la proveeduría nacional en la industria petrolera –la oferta- y por otro otorgar certidumbre y transparencia a lo que PEMEX demandará en el futuro–la demanda-.

El reto es cerrar las brechas existentes entre la oferta nacional y la demanda de PEMEX.

La estrategia queda conformada de cinco temas estratégicos, 23 iniciativas y 82 acciones concretas, ocho de ellas de corto plazo, que serán implementadas gradualmente para aumentar el contenido nacional en el mediano y largo plazo.

Los cinco temas estratégicos son:

1. Nueva relación con la cadena de suministro, con ocho iniciativas y 37 acciones
2. Apoyar la instalación de mayor capacidad, con seis iniciativas y 17 acciones
3. Nuevos esquemas de financiamiento, con dos iniciativas y 6 acciones
4. Asimilación y desarrollo de tecnología, con cinco iniciativas y 17 acciones
5. Capacitación profesional, con dos iniciativas y 5 acciones

Asimismo, dicha estrategia, a su vez, contempla plazos –corto, mediano y largo- para la ejecución de las 82 Acciones.

Entre las acciones relevantes destacan:

- Solicitar a los proveedores y contratistas la declaración obligatoria del grado específico de contenido nacional en todas las contrataciones de bienes, servicios, arrendamientos y obra pública, a partir de los contratos celebrados en agosto
- Registrar en los sistemas de PEMEX, de manera obligatoria, el grado de contenido nacional, para fines de seguimiento y documentación de la Estrategia, en licitaciones públicas, invitación a tres y adjudicaciones directas.

- Solicitar un mínimo de 10% de contenido nacional para todos los proyectos “integrados mayores, a partir del último trimestre de 2009.
- Impartir cursos regionales para empresas proveedoras, actuales y potenciales, sobre cómo venderle a PEMEX.
- Promover la Conferencia Nacional Anual de Proveedores de la Industria del Petróleo, donde participen fabricantes y contratistas.
- Crear la Unidad de Desarrollo de Proveedores y Contenido Nacional, como canal de comunicación institucional con el fin de que las empresas inicien/aumenten su participación en la proveeduría a PEMEX.
- Reforzar la difusión entre cámaras y proveedores y contratistas en general de los programas anuales de compras, así como una visión a cinco años de la demanda de PEMEX, para dar transparencia sobre el ejercicio de los programas anuales de compras.
- Promover en foros específicos el acercamiento de las grandes empresas con las PYMES.
- Promover la interacción entre empresas nacionales y el IMP.
- En coordinación con la Secretaría de Economía, desarrollar el mecanismo de “empresas tractor” con los principales proveedores y contratistas de PEMEX.

Finalmente, para la implantación de la estrategia se propone que cada acción se clasifique por su factibilidad de realización en cada periodo, así como por el resultado esperado. Es decir, se llevarán a cabo acciones inmediatas con resultados de corto plazo, y otras cuyos resultados se observarán en el mediano y/o largo plazo.

Adicionalmente, para su correcta instrumentación, la Estrategia se realizará en un esquema de gestión en el que participan PEMEX, las cámaras y asociaciones de proveedores de bienes y servicios y diversas entidades gubernamentales. Asimismo se aplicarán mecanismos de seguimiento y control para contar con información actualizada que permita definir y llevar a cabo acciones correctivas.

Cabe señalar que el portafolio de iniciativas de la estrategia es dinámico, por lo que se podrán añadir nuevas iniciativas con base en las necesidades y conforme se divulgue la estrategia entre Cámaras Empresariales y las mismas empresas.

Registro de Proveedores y Contratistas.

Dentro del análisis de las características del régimen especial de contratación, resulta que se crea un Registro de Proveedores y Contratistas.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Cfr. Art. 42 RLPM, Art. 47 DACS.

PEMEX con el fin de fomentar la eficiencia y llevar un control adecuado de los procedimientos de contratación de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las ASCP que lleven a cabo los organismos descentralizados tendrá un registro de proveedores y contratistas que deberá contener la información de los últimos cinco años de los contratos celebrados, así como el historial de cumplimiento de los mismos. Los organismos descentralizados deberán mantener actualizada la información de dicho registro y podrá utilizarse para determinar la participación y precalificación en los procedimientos de contratación, pero la inscripción en el mismo no podrá exigirse como un requisito de participación.

Este registro señalado en las DACS, servirá a PEMEX y sus organismos subsidiarios para contar con una base de datos que le servirá de referencia para las contrataciones futuras que se necesiten realizar así como una base donde podrá controlar el cumplimiento o incumplimiento de los proveedores o contratistas y las acciones que en consecuencia deben tomar en beneficio de la empresa, ya sea contratando o no según sea el procedimiento de contratación ha que haya lugar efectuar.

Enseguida se analizarán por separado derivado de la relevancia que representan dentro de las características del régimen especial de contratación, lo relacionado a la actividad sustantiva de carácter productivo, área administradora del proyecto y el modelo económico.

5. Actividad sustantiva de carácter productivo y principios que obligan a alinear las características de los contratos con los objetivos de los proyectos.

Un elemento de suma importancia en el régimen especial de contratación, es la inclusión del concepto de ASCP, conforme lo señalado por el artículo 2° del Reglamento de la LPM se entienden como “Las actividades que comprenden la Industria Petrolera Estatal, la petroquímica distinta de la básica y las demás que PEMEX y sus Organismos Subsidiarios deban realizar de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria”; como lo establecen los primeros artículos de la LAASSP y la LOPSRM, respecto a las ASCP que realicen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, éstas quedarán excluidas de la aplicación de la aplicación de los ordenamientos, por lo que se regirán por lo dispuesto en su marco jurídico especial, LPM y reglamento así como por las DACS.

De lo anterior se desprende que, para que se consideren ASCP, estas deberán estar directamente relacionadas con la extracción, explotación, producción, refinación, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos, asimismo estar directamente relacionada con el cumplimiento de metas y objetivos operativos, ya que en caso contrario se deberán realizar los procesos de contratación de obras y servicios, a través de la LAASSP y la LOPSRM.

Con relación a las ASCP, no existe una lista en la cual se determinen las actividades sustantivas, por lo que puede llegar a interpretarse que comprende todos los procesos industriales incluyendo todas las actividades

y contrataciones necesarias para la creación y preservación de valor en la ejecución de los proyectos sustantivos; como se puede advertir, el concepto de ASCP resulta subjetivo quedando en PEMEX a través del área administradora del proyecto y a su vez aprobado por el CAOS, la determinación de las ASCP.

A manera de referencia, se podría decir que las actividades sustantivas de carácter productivo se han identificado con base en los Proyectos Sustantivos a cargo de las áreas administradoras de los proyectos, siendo todas las actividades relacionadas con la cadena de valor de la unidad de negocio.

Dentro de las actividades consideradas sustantivas de carácter productivo, que podrían dividirse a efecto de una mayor claridad como:

Actividades Operativas:

- Adquisición de insumos básicos (materias primas, químicos y catalizadores)
- Mantenimiento no capitalizable
- Refaccionamiento
- Optimización
- Mejora de proyectos
- Arrendamientos (equipo pesado)

Inversión:

- Adquisición de equipo capitalizable
- Rehabilitaciones y mantenimiento mayor
- Instalaciones nuevas

En este punto, también se podrían considerar las actividades comunes a varias unidades de negocio que presentan mejores condiciones de adquisición y de rendimiento al manejarse de manera consolidada. Proyectos de inversión que por su naturaleza deben ser administrados de manera integral.

A efecto de ejemplificar proyectos con actividades sustantivas de carácter productivo, se mencionan los siguientes:

- Contratos con terceros (aislamientos, accesos, equipos analizadores, sistemas lógicos programables, sistemas de control distribuido, sistemas instrumentados de seguridad, sistemas detectores de gas de fuego, sistemas de energía ininterrumpibles, dispositivos de protección).
- Optimización y mejora de procesos con tecnología actual (estudios, benchmarking, servicios técnicos, evaluación tecnológica).
- Ampliación de la capacidad de almacenamiento de etileno en terminal refrigerada en Pajaritos.
- Rehabilitación de las plantas de proceso de las Refinerías del Sistema Nacional de Refinación.

- Proyectos en materia de Seguridad Industrial y Protección Ambiental (equipos de seguridad, sistemas de medición, inspección de equipos y líneas).
- Construcción de nueva infraestructura.
- Sistemas de transporte por ductos.
- Rehabilitación, modernización de refinerías, activos integrales, plataformas, terminales de almacenamiento y reparto.
- Contratos con terceros (analizadores, sistemas de control distribuido, sistemas lógicos programables, válvulas de seguridad, sistemas de generación).
- Campo Poza Rica (Explotación) Activo integral Poza Rica.
- Activo integral Ku – Maloob – Zaap.

En este sentido y como referencia en la materia de contratación, es de señalar que “Pemex siempre ha contratado a empresas para servicios no directamente conectados con las funciones básicas de la industria petrolera: exploración y producción, refinación y sus secuelas inmediatas, extracción y procesamiento del gas natural y similares. Pero ha habido épocas, y estamos en una de ellas, en las que se contratan funciones que incluso la Constitución le reserva en exclusiva a la nación, representada, en este caso, por Pemex. Cada vez más, las actividades sustantivas son contratadas con empresas privadas, y en los casos más importantes, extranjeras.”<sup>66</sup>

Sin lugar a dudas debe haber un equilibrio para llegar a la eficiencia de PEMEX protegiendo los principios constitucionales que rigen en la materia.

## 6. El área administradora del proyecto y el modelo económico.

Administradora del Proyecto.

Otro elemento fundamental en el régimen especial de contratación, lo es el área administradora del proyecto, definiéndose como la unidad administrativa de PEMEX o sus organismos subsidiarios que, conforme a la normativa aplicable, tiene a su cargo la administración, eficiencia y operatividad que permita alcanzar los objetivos y metas de un proyecto sustantivo, que requiere de la contratación de bienes, servicios u obras para ejecutarlo. Ésta tomará las decisiones fundamentales del proyecto sustantivo y de la contratación.<sup>67</sup> Cabe resaltar el papel fundamental que representa esta figura, ya que es a través de sus actividades, la responsable de lograr el objetivo y esencia del presente régimen especial de contratación, generar valor económico para la empresa, ciertamente, en complemento de las acciones que corresponde realizar a cada elemento que conforma el régimen.

<sup>66</sup> Gershenson Antonio, *Op. cit.*, pág. 121.

<sup>67</sup> Cfr. Art. 2 f. I DACS.

A partir de esta distinción y a fin de identificar la importancia de esta figura, resulta prudente mencionar las responsabilidades que tiene a su cargo la administradora del proyecto conforme a las DACS se destacan:<sup>68</sup>

- Para asegurar la aportación de valor a los objetivos y metas del proyecto sustantivo, da seguimiento a las líneas estratégicas para alinearlos a la contratación de que se trate.
- Tiene a su cargo la administración, eficiencia y operatividad que permita alcanzar los objetivos y metas de un proyecto sustantivo.
- Toma las decisiones fundamentales del proyecto sustantivo y de la contratación.
- Da seguimiento a las líneas estratégicas para alinear la contratación con el proyecto sustantivo de que se trate.
- Establece las metas, indicadores y demás metodologías que se incluirán en el contrato para asegurar los resultados deseados, mismas que servirán para definir un plazo y programa de ejecución y para evaluar el cumplimiento del Proveedor o Contratista.
- Justifica las características técnicas y económicas por las cuales un proyecto sustantivo requiere de contratación plurianual, en su caso.
- Asignar el presupuesto necesario o estimado para la contratación con base en el presupuesto autorizado para el proyecto sustantivo.
- Toma en consideración los factores del entorno que puedan tener impacto en la contratación y en sus resultados, previendo los principales elementos de incertidumbre y riesgos asociados a la contratación y a la ejecución del contrato, proponiendo opciones para afrontarlos, para lo cual se apoyará en las áreas de servicios para la contratación.
- Asegura la congruencia de los objetivos de la planeación durante el procedimiento de contratación y la ejecución del contrato hasta su terminación, a través de la aprobación de las decisiones considerando la opinión de las demás áreas participantes.
- Determina incumplimientos pendientes de solventar con PEMEX o cualquiera de sus organismos subsidiarios para la contratación que corresponda<sup>69</sup>.
- Toma la decisión final en el caso de que se realicen etapas de negociación de precios en las que se negocien los términos y condiciones de la contratación que impacten el contenido económico de la propuesta, siempre y cuando se asegure una adjudicación imparcial, honesta, transparente y los mejores resultados.<sup>70</sup>
- Determina los supuestos, montos y las formas de resarcir los gastos efectuados con motivo de la preparación de las ofertas en las bases de licitación en caso de cancelar la licitación o cualquiera de las partidas en ella incluidas, por cualquier causa<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Cfr. Art. 4, DACS.

<sup>69</sup> Cfr. Art. 12 f III, DACS.

<sup>70</sup> Cfr. Art. 32 DACS.

<sup>71</sup> Cfr. Art. 37 DACS.

- Con respecto a las excepciones a la licitación pública, considerando lo dispuesto en el artículo 4 de las DACS, justifica las razones por las cuales la licitación pública no es el medio más idóneo para obtener las mejores condiciones en términos de precio, calidad, oportunidad, financiamiento o demás circunstancias pertinentes y propondrá el procedimiento de excepción a la licitación pública al Comité de Adquisiciones y Obras que corresponda.<sup>72</sup>
- En cuanto a las ASCP, presenta al CAOS, la justificación y propuesta del procedimiento de excepción a la licitación y su fundamento legal, dictaminando sobre la procedencia de la excepción a la licitación pública.<sup>73</sup>
- Dictamina la adjudicación al licitante en segundo lugar caso de que el licitante ganador no firmare el mismo por causas imputables a él.<sup>74</sup>

En este orden de ideas, el área administradora del proyecto, en caso de cesión de derechos en términos de las DACS, asegurará que, no obstante la cesión, se preserven las capacidades técnicas, financieras y demás requeridas para el adecuado cumplimiento del contrato y deberá condicionar la autorización a la acreditación por parte de los cesionarios, de las capacidades requeridas por el organismo descentralizado y, en su caso, al otorgamiento de garantías corporativas y otros instrumentos similares.<sup>75</sup>

Asimismo será el titular del Área Administradora del Proyecto quien deberá determinar el monto de los anticipos que apliquen en su caso, el momento de otorgarlos, la forma de garantizarlos y la manera de amortizarlos en función de los requerimientos del contrato, lo cual deberá quedar pactado en el contrato, asimismo, deberá prever en los contratos la forma de determinar las responsabilidades y sus límites en función del perfil de riesgo de la contratación. En todo caso, los límites de responsabilidad se establecerán en los contratos atendiendo las recomendaciones que al efecto emita el Área Evaluadora de Riesgos, en caso de no haberse previsto actividades o conceptos objeto de subcontratación desde las bases de licitación o invitación restringida, la Administradora del Proyecto realizará un análisis y autorización en su caso a los proveedores y contratistas para subcontratar actividades o conceptos durante la ejecución del contrato, asegurando en todo momento las capacidades requeridas para el cumplimiento del objeto del contrato.<sup>76</sup>

También podrá prever, entre otros, esquemas de gobernanza para el seguimiento ejecutivo de los contratos conforme a las mejores prácticas para su administración eficiente, pudiendo considerar entre otros, grupos en los que participen las partes contratantes, grupos técnicos o responsables de obra.<sup>77</sup>

---

<sup>72</sup> Cfr. Art. 39 DACS.

<sup>73</sup> Cfr. Art. 40 y 41 DACS.

<sup>74</sup> Cfr. Art. 52 DACS.

<sup>75</sup> Cfr. Art. 54 y 55 DACS.

<sup>76</sup> Cfr. Art. 62 al 64 DACS.

<sup>77</sup> Cfr. Art. 65 DACS.

Otro aspecto de suma importancia radica en que previamente a la determinación de rescisión, la Administradora del Proyecto podrá establecer periodos para subsanar incumplimientos, sin perjuicio de las penas convencionales que en su caso se hayan pactado, en aquellos supuestos en los que el Organismo Descentralizado determine a conveniencia del mismo, que el incumplimiento puede ser subsanable, asimismo la decisión de convenir en el contrato la terminación anticipada o rescindir un contrato deberá estar plenamente justificada y autorizada por la Administradora del Proyecto, o en caso de que el procedimiento haya sido autorizado por el Consejo de Administración se requerirá la autorización del Director General del Organismo Subsidiario correspondiente o del Director Corporativo, según sea el caso.<sup>78</sup>

Por último, para el caso de los contratos que hubieren celebrado los organismos descentralizados bajo el régimen de la LOPSRM y la LAASSP respecto de ASCP, podrán modificarse para ajustarse, en lo que resulte aplicable, a la Ley, su Reglamento y las DACS, sujeto a un estudio de la Administradora del Proyecto en el que se describan las ventajas y, en su caso, los costos que se generarían por la modificación del contrato.<sup>79</sup>

Como se puede apreciar, el Área Administradora del Proyecto resulta ser una de las áreas más importantes para la realización de las contrataciones dentro del régimen especial de contratación, del listado de responsabilidades que tiene a su cargo en forma resumida ayudará en gran medida al logro de los objetivos y metas de los proyectos sustantivos correspondientes y a la respectiva generación de valor económica a favor de PEMEX.

Modelo Económico.<sup>80</sup>

Instrumento relevante en el régimen especial de contratación resulta el modelo económico, por lo que es necesario definirlo como, una herramienta de gestión, que abstrae y emplea variables y relaciones lógicas entre ellas, a utilizar por PEMEX y sus organismos subsidiarios para la planeación, programación y ejecución de los contratos, con el fin de generar, mantener o incrementar valor para la empresa, para la planeación, programación y ejecución de los contratos, con el fin de generar, mantener o incrementar valor. El modelo económico atenderá las características de cada contrato y debe ser congruente con el proyecto sustantivo de la Entidad para favorecer el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan de Negocios de PEMEX, por lo tanto será la base para determinar los alcances de la contratación, la cual se ajustará a las disposiciones establecidas en el marco jurídico de los hidrocarburos.

---

<sup>78</sup> Cfr. Art. 69, 70 y 75 DACS.

<sup>79</sup> Cfr. Art. 84 DACS.

<sup>80</sup> Cfr. Art. 2 f. VI, 55 DACS.

Corresponderá a cada Organismo Subsidiario determinar el área responsable de elaborar el modelo económico de cada contratación, dependiendo de la complejidad de la contratación y de su relación con las metas del proyecto sustantivo.

Principales características:

- Justifica la necesidad de la contratación.
- Define el tipo de contrato (servicio, adquisición, etc.)
- Guía para los procedimientos en las bases de licitación:
  - Eventos promocionales.
  - Precalificación.
  - Plazos.
  - Negociación de precios.
  - Subasta en reversa.
  - Testigo social.
- Base para definir el criterio de asignación (menor precio, costo beneficio, valor presente neto, costo total de pertenencia, etc.).
- Guía para elaborar el contrato (alcances, anticipos, garantías, programas de ejecución, responsabilidades de las partes, periodos de cura, terminación).
- Fundamentación para establecer los indicadores de cumplimiento y pagos al contratista.
- Definir los objetivos y metas de cada Proyectos Sustantivo (indicadores de rentabilidad, seguridad, confiabilidad).
- Elaborar documento que demuestre cómo la contratación lleva al cumplimiento de los objetivos y metas.

Un aspecto importante resulta que, cada contratación es diferente, por lo que en la elaboración del modelo económico las áreas administradoras del proyecto deberán de realizarlo acorde para alcanzar los objetivos y metas de un proyecto sustantivo.

Dentro de los elementos que debe contener el modelo económico destacan:

Las condiciones a que deberá sujetarse la autorización para ceder o transferir de cualquier forma sus derechos y obligaciones derivados del contrato con la autorización expresa del organismo descentralizado contratante otorgada a través del Director del Organismo descentralizado que corresponda, o de los Directores Corporativos, según se trate, salvo que exista autorización expresa en el contrato.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Cfr. Art. 54 DACS.

Asimismo se considera que para efectos de determinar las remuneraciones y, en su caso, el procedimiento para ajustarlas, los Organismos Descentralizados deberán establecer el modelo económico aplicable para cada contrato, atendiendo al caso de negocio de los Organismos Descentralizados, es decir, considerar los elementos para generarles valor, tales como las líneas estratégicas, los objetivos, indicadores, variables y metas del Proyecto Sustantivo, para definir los alcances de la contratación y sus metodologías de evaluación.<sup>82</sup>

El Organismo Descentralizado con base en el modelo económico que corresponda, definirá las cláusulas, términos aplicación de penas convencionales, incumplimientos de indicadores de oportunidad, tiempo y calidad de los Proveedores o Contratistas y modificaciones contractuales, pudiendo incluir en el contrato cualesquier términos permitidos de conformidad con la legislación común, no se podrá modificar sustancialmente el objeto de contratación.<sup>83</sup>

El modelo económico para los contratos cuyo objeto sea la ejecución de obras y servicios para la exploración y desarrollo de campos de petróleo crudo y gas natural podrá tomar en consideración, entre otras: la obtención del volumen máximo de petróleo crudo y de gas natural en el largo plazo, la rentabilidad medida por campos en el área de trabajo, la utilización de la tecnología más adecuada, las condiciones sociales y ambientales en el área de influencia de la actividad petrolera, la necesidad de prever recursos para fondear trabajos de abandono, la sustentabilidad y conservación energética y cualquier otra variable que el Organismo Descentralizado estime conveniente para la ejecución o creación de valor para el Proyecto Sustantivo, asimismo se podrán incluir, de manera enunciativa mas no limitativa y de acuerdo con el modelo económico, algunos de los siguientes términos: establecimiento de un área de trabajo, condiciones para reducción de número de sectores del área, cláusulas que permitan la explotación unificada de yacimientos que abarquen dos o más áreas de trabajo contiguas, periodos específicos e inversiones mínimas para la prestación de los servicios, condiciones de línea base, procedimientos, criterios y metodología para la medición de los volúmenes y la verificación de la calidad de los fluidos producidos en el área de trabajo, la ejecución de los trabajos de abandono de instalaciones, reglas y condiciones para la transición de área de trabajo al inicio y terminación del contrato, y cualesquier otros términos que se requieran de conformidad con el modelo económico y las disposiciones y regulaciones aplicables<sup>84</sup>.

El modelo económico, como herramienta toral y guía técnica-administrativa para la realización de las contrataciones basadas en el régimen especial de contratación a través del cual se materializa en un documento la planeación, programación y ejecución de los contratos, con el firme objetivo de generar,

---

<sup>82</sup> Cfr. Art. 55 DACS.

<sup>83</sup> Cfr. Art. 57, 58 y 60 DACS.

<sup>84</sup> Cfr. Art. 77 y 78 DACS.

mantener o incrementar valor para PEMEX o sus Organismos Subsidiarios, es junto con el área administradora del proyecto sustantivo, pieza clave para el cumplimiento del objetivo del régimen.

Capítulo cuarto.

Los procedimientos de contratación en el régimen especial de contratación en Petróleos Mexicanos al amparo de la Ley de Petróleos Mexicanos, su Reglamento y las Disposiciones de contratación.

#### 1. Procedimientos de Contratación.

Ahora bien, con respecto al procedimiento de contratación que se aplicará en las contrataciones sujetas al régimen especial de contratación en PEMEX, es conveniente mencionar lo siguiente:

Para el caso de contrataciones que realice PEMEX a través de los Organismos Descentralizados con dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal e instituciones públicas, éstas se regularán exclusivamente por el derecho común.<sup>85</sup>

Por consiguiente, los contratos que PEMEX y los organismos descentralizados requieran celebrar para llevar a cabo las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las ASCP, serán adjudicados conforme a cualquiera de los procedimientos siguientes.<sup>86</sup>

I. Licitación pública, el cual de manera sucinta, inicia con la publicación de la convocatoria y concluye con la emisión del fallo o, en su caso, la cancelación del procedimiento respectivo.

II. Invitación restringida a por lo menos tres personas, dicho procedimiento inicia con la entrega de la primera invitación y concluye con la emisión del fallo o, en su caso, con la cancelación del procedimiento respectivo.

III. Adjudicación directa, este procedimiento inicia con la solicitud de cotización y concluye con la aceptación de la propuesta.

Una vez identificados las diversas formas de realizar los procedimientos en los que se llevarán las contrataciones, es menester citar que "...la licitación como procedimiento para la selección de cocontratante de la Administración Pública, admite –en lo relativo a la forma de llamar a los interesados potenciales a competir en la misma- dos modalidades; a saber: la licitación pública, apoyada en un mecanismo de convocatoria pública, y la licitación privada, basada en un esquema de invitaciones personalizadas directas."<sup>87</sup> Con base en esta referencia doctrinal, se puede hacer una aproximación con las modalidades a que hacen mención las DACS y en las Políticas Bases y Lineamientos en materia de contratación, que emita PEMEX y los Organismos Subsidiarios según, sea el caso.

---

<sup>85</sup> Cfr. Art. 11 DACS.

<sup>86</sup> Cfr. Art. 50 RLPM.

<sup>87</sup> Fernández Ruiz Jorge, Derecho Administrativo Contratos, *Op. cit.*, pág. 202.

## 2. Licitación Pública.

Como ya se ha mencionado, el procedimiento por excelencia para adjudicar los contratos que PEMEX y los Organismos Descentralizados requieran celebrar para llevar a cabo las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las ASCP, será principalmente a través de licitaciones públicas, resultando en principio más flexible como se demostrará a lo largo del estudio, principalmente en virtud de la autonomía que se le da a la empresa para realizar las contrataciones de los proyectos sustantivos.

Ahora bien, el artículo 134 de la CPEUM señala:

*Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

*[...]*

*Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.*

*Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.*

En la misma perspectiva y de acuerdo a este precepto constitucional, es prudente citar que “En el contexto del artículo 134 constitucional, la licitación pública es la regla general para la adjudicación de ciertos contratos administrativos establecida para asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, en tanto que la licitación cerrada o privada y la adjudicación directa, vienen a ser la excepción que confirman dicha regla, las cuales será procedentes cuando las licitaciones públicas no resulten idóneas para asegurar las condiciones referidas.

La diferencia entre la licitación pública y privada se ubica tanto en el aspecto de publicidad –la primera publica su invitación, en tanto que la segunda no-, como en el universo de potenciales licitadores, que en la

licitación pública puede llegar a ser enorme, en contraste con la licitación privada, en el que siempre será reducido.”<sup>88</sup>

A efecto de tener un panorama respecto del mecanismo licitatorio se pueden algunos conceptos, como podría ser que la licitación es un procedimiento administrativo especial preparatorio de la voluntad administrativa contractual.

Partiendo de esta idea, se puede advertir que, “La licitación, en el campo del derecho administrativo, es considerada como un procedimiento administrativo por el cual la Administración Pública elige como cocontratante a la persona, física o jurídica, que ofrece las condiciones más convenientes para el Estado.”<sup>89</sup>

En este orden, para Marienhoff la licitación “consiste en un procedimiento de selección del contratante de la Administración Pública que, sobre la base de una -previa- justificación de idoneidad moral, técnica y financiera, tiende a establecer qué persona o entidad es la que ofrece el -precio- más conveniente para la Administración Pública.”<sup>90</sup>

De suma importancia para la licitación en términos el régimen especial de contratación resulta, la segunda sección del procedimiento de contratación del Capítulo cuarto de los procedimientos para la contratación de adquisiciones arrendamientos, obras y servicios de las ASCP del reglamento de la LPM, así como en la sección “b” de la cuarta parte referente a los procedimientos de contratación de las DACS, se hace mención a la licitación pública, dentro de las generalidades y principales aspectos que se consideran en las licitaciones, se destaca como innovaciones y ventajas que se diseñaron para agilizar el proceso licitatorio que:

- Se desarrollan bases generales para las etapas en que se realizará la licitación, desde la convocatoria hasta el fallo.
- Asimismo se otorga flexibilidad para establecer los plazos de las etapas, de acuerdo con la naturaleza de la contratación.
- Se establecen disposiciones para que las bases no contengan requisitos que orienten la adjudicación.
- Se prevé la obligación de establecer porcentajes mínimos de contenido nacional.
- La presentación y apertura de las propuestas técnica y económica, puede realizarse en actos distintos.

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, pág. 204.

<sup>89</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Lucero Espinosa Manuel, *Op. cit.*, pág. 322.

<sup>90</sup> Marienhoff Miguel S., *Op. cit.*, pág. 164.

Al respecto y como ya se comentaba en párrafos anteriores, la licitación pública estructurada y normada especialmente para el régimen de contratación cuando se encuentren en los supuestos de las ASCP, resulta más flexible ya que dota a PEMEX y a los Organismos Subsidiarios de una herramienta procedimental más autónoma y maleable conforme a la normatividad que en este trabajo se analiza, debiendo servir para llegar al cumplimiento de los objetivos y metas de los proyectos sustantivos acordes con el Plan de Negocios que de PEMEX y sus organismos subsidiarios.

Una vez llegado a este punto, es menester resaltar que anteriormente como ya hemos señalado a lo largo del presente estudio, antes de la entrada en vigor de la LPM su reglamento y las DACS, no existía distinción para las ASCP, por lo que todas las contrataciones incluidas aquellas actividades que derivado de su importancia y trascendencia, por ser sustantivas o cruciales para las actividades operativas de PEMEX y sus organismos subsidiarios, se regían obligatoriamente a través de la LOSRM y por la LAASSP, debiendo de agotar las etapas establecidas en dichos ordenamientos y en sus respectivos reglamentos, no habiendo una distinción en las actividades cruciales y las que no representan tal importancia para el objetivo de la empresa, *verbigracia*, se tenía que utilizar el mismo procedimiento de contratación cumpliendo con sus respectivos requisitos (selección del procedimiento de contratación, formalidades, documentación, firmas, aprobación del comité respectivo, justificaciones, cumplir con los respectivos plazos, por señalar únicamente algunos elementos) para adquirir un lote de papelería, que para adquirir un generador de calor que será utilizado para un planta de proceso en una Refinería o Centro de Producción; con base en este ejemplo referencial, podemos denotar, que el régimen especial de contratación fundado en las premisas arriba señaladas y en general lo puntualizado en el cuerpo del presente estudio, pretende regir, flexibilizar, agilizar y dotar de eficiencia, al proceso de contratación de las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las ASCP en PEMEX, en beneficio de los mejores resultados que redunde en los resultados económicos en beneficio de la empresa.

En este tenor, al abordar la parte del régimen general de contratación se comentaba, acerca de los objetivos de los manuales administrativos expedidos por el Poder Ejecutivo Federal, siendo una de las premisas el de dotar de eficiencia y agilidad a las contrataciones que realice el Gobierno Federal, disminuyendo los procedimientos y requisitos que se tiene que realizar para contratar, no es coincidencia que el Poder Ejecutivo en cargo del proceso administrativo del Estado haya implementado mecanismos que sirvan para agilizar los procedimientos de contratación, ya que sin lugar a dudas han representando en algunas ocasiones obstáculos administrativos para las empresas del gobierno federal tanto del régimen centralizado como en el descentralizado; en este mismo sentido y como complemento de la modernización administrativa, sin lugar a dudas se orientó a que PEMEX para que contará con régimen especialmente enfocado para el desarrollo de las actividades *sui generis* encomendadas conforme a nuestra carta magna.

Una vez dicho lo anterior, señalamos que el procedimiento licitatorio constará de las siguientes etapas:<sup>91</sup>

- a) Emisión de la convocatoria, la cual deberá publicarse en el DOF.
- b) Emisión de las bases de licitación.
- c) Junta de aclaraciones.
- d) Presentación y apertura de proposiciones.
- e) Análisis y evaluación de las propuestas, en las que podrán incluirse mecanismos de precalificación y de ofertas subsecuentes de descuento.
- f) Adjudicación y fallo, el cual se dará a conocer en sesión pública.

En este sentido, es menester comentar que las licitaciones públicas podrán ser nacionales o internacionales estas últimas abiertas, (pudiéndose limitar la participación de personas nacionales de aquellos países que no otorguen reciprocidad o bajo la aplicación de un tratado internacional), en las que únicamente participen licitantes mexicanos y extranjeros de países con los que México tenga celebrado un tratado de libre comercio, con disposiciones en materia de compras del sector público.<sup>92</sup>

En las licitaciones públicas internacionales abiertas, podrán participar licitantes extranjeros en alguno de los siguientes supuestos:

- a) Previa investigación de mercado que realice la convocante, no exista oferta suficiente o condiciones de competencia en el mercado nacional respecto a los bienes, obras o servicios requeridos.
- b) Sea conveniente en términos de precio o calidad.
- c) Habiéndose realizado una de carácter nacional o internacional bajo la cobertura de tratados, no se haya presentado alguna propuesta solvente.
- d) Así se establezca para las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval.

No aplicará prelación alguna para la selección del tipo de procedimiento.

Cuando no se tenga celebrado acuerdo, tratado o convenio, los oferentes de bienes y servicios de origen extranjero podrán participar en los procesos de contratación bajo los mismos requisitos exigidos a los nacionales, siempre y cuando, en sus respectivos países, los oferentes de bienes y servicios de origen mexicano gocen de iguales oportunidades.

---

<sup>91</sup> Cfr. Art. 55 f. II LPM

<sup>92</sup> Cfr. Art. 55 LPM, Art. 53 RLPM.

Ahora bien, las licitaciones públicas podrán llevarse a cabo de manera presencial, por medios electrónicos o una combinación de los anteriores, y se harán de tal manera que salvaguarden la confidencialidad de las propuestas.<sup>93</sup>

Una vez analizado el proceso licitatorio, resulta de suma importancia mencionar las siguientes desventajas de la licitación pública:

- “1. Se habla de que las licitaciones crean un monopolio porque se establece entre los concurrentes a las licitaciones, en muchos casos, una inteligencia, de tal manera que no se puede competir con ellos.
2. Ese entendimiento evita la competencia que debe producirse (como lo quiere el Estado) entre los proveedores, al no existir un verdadero juego entre la oferta y la demanda.
3. Trae, en muchos casos, la deshonestidad, porque la potencialidad de ciertos particulares hace que se pueda vencer, en algunos casos, la escrupulosidad de los funcionarios públicos.
4. Los trámites son excesivamente burocráticos; se tornan largos y estropean la eficacia de un buen sistema de compras.
5. Se encarece el artículo, la obra o el servicio, por el retardo en la provisión o en la ejecución, y por los gastos de trámites, control, impuestos, sin contar, además, las fluctuaciones de los precios, en ciertos casos pues cuando son en desventaja del Estado, los proveedores exigen que el contrato administrativo sea cumplido a favor suyo.”<sup>94</sup>

Desde otra óptica, se pueden señalar las ventajas de la licitación pública como es que, “Estimula la competencia entre los industriales o empresarios que están en condiciones de contratar con la Administración Pública, ya sea vendiéndole bienes y servicios o ejecutando, para ella, obras públicas.

[...] La licitación permite un mejor sistema de control, tanto por parte de la administración de los fondos públicos, como parte de los particulares, ya que determinan previamente los aspectos a evaluar y controlar del procedimiento administrativo, así como ha decir de Benavides crea un sistema de control recíproco entre los concurrentes, constituyendo un freno a la discrecionalidad de los funcionarios públicos, para adjudicar contratos.”<sup>95</sup>

Una vez presentadas estas dos aristas, conviene señalar precisamente que es a través del régimen especial de contratación para PEMEX, que se pretende erradicar todos aquellos vicios que se han presentado a lo largo de los años, evitar “monopolios” como lo menciona el autor, a través de la herramienta de contenido nacional, así como diversas estrategias institucionales, como sería motivar a las empresas nacionales en primera instancia, que se encuentren ubicadas en la zona donde se realizará el objeto del contrato, independientemente del tamaño de la empresa impulsando a las pequeñas y medias empresas, situación que sin lugar a dudas ayudará al crecimiento económico del país.

---

<sup>93</sup> Cfr. Art. 14 DACS.

<sup>94</sup> López-Elías José Pedro, *Op. cit.*, pág. 59.

<sup>95</sup> *Ibid.*, pág. 57.

Resulta crucial en este proceso y en general en las actividades desempeñadas por los servidores públicos, que se establezcan estrictos mecanismos fiscalizadores de su actuar, y primordialmente la capacitación continua sustentada en valores, ética y códigos de conducta, a fin de evitar la deshonestidad y corrupción en algunas ocasiones motivada por los concursantes potenciales.

Sin lugar a dudas y dentro de las desventajas marcadas en la cita, uno de los objetivos del Estado y en particular del régimen especial de contratación, es evitar los trámites excesivamente burocráticos, que no benefician a ninguna parte en la contratación y en mayor medida a PEMEX, ya que la empresa no satisface en tiempo y forma sus necesidades en muchas veces operativas, generando pérdidas económicas para la empresa.

## 2.1 Convocatorias.

Un aspecto de suma relevancia en este régimen especial de contratación es que los servidores públicos de los organismos descentralizados contarán con las atribuciones para emitir y suscribir convocatorias, fallos, dictámenes, contratos y convenios, así como sustanciar y resolver los procedimientos de suspensión, terminación anticipada y rescisión administrativa de los contratos.<sup>96</sup>

Llegados a este punto, se puede señalar que “El llamado a licitación es una comunicación o manifiesto dirigido al público, que contiene las indicaciones principales acerca del objeto y modalidades del contrato; debe redactarse en forma clara y precisa para que los interesados puedan resolver acerca de la conveniencia de presentarse o no a la licitación. La confusa u oscura redacción del aviso o llamado a licitación puede viciar de ilegitimidad al acto, porque entonces podría resultar afectada la certeza, que es uno de los atributos o requisitos del elemento objeto o contenido del acto administrativo.”<sup>97</sup>

Para cada contrato o conjunto de contratos a licitar, PEMEX o el Organismo Subsidiario que corresponda publicará en el DOF la convocatoria a la licitación pública respectiva. La convocatoria incluirá información acerca de la naturaleza de las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las ASCP a contratar, así como los alcances del contrato o conjunto de contratos, a fin de que los potenciales proveedores y contratistas puedan contar con los elementos informativos básicos para la decisión sobre su participación. La convocatoria indicará el lugar, costo y forma de pago para la obtención de las bases de licitación.<sup>98</sup>

En toda convocatoria, los licitantes podrán participar de manera individual o mediante una propuesta conjunta, en cuyo caso, para la evaluación técnica y económica, se tomarán en cuenta las capacidades y experiencia del consorcio de empresas en su conjunto.

---

<sup>96</sup> Cfr. Art. 47 RLPM.

<sup>97</sup> Marienhoff Miguel S., *Op. cit.*, pág. 215.

<sup>98</sup> Art. 55 RLPM.

PEMEX o el Organismo Descentralizado publicará una convocatoria que incluirá información general de la contratación a fin de que los interesados puedan tomar una decisión sobre la adquisición de las bases de licitación.

Dentro de los elementos que debe contener la convocatoria destacan:<sup>99</sup>

- Datos generales del organismo convocante.
- Plazos en los que se podrán adquirir las bases de licitación, ya sea de manera física o electrónica, así como, en su caso, el costo de las mismas con las facilidades que ofrece el sistema bancario.
- Condiciones de reserva o confidencialidad de la información; descripción general de los bienes, arrendamientos, obras y servicios (objeto y alcance de la contratación), así como el plazo de ejecución.
- Carácter nacional o internacional de la licitación y, en este último caso, si es abierta o bajo la cobertura de algún tratado internacional.
- Idioma o idiomas, así como la moneda o monedas en que podrán presentarse las propuestas.
- Lugar, fecha y hora de la junta de aclaraciones.

La publicación de la convocatoria a la licitación pública se realizará en el DOF y a través de la página electrónica y medios electrónicos de PEMEX o el Organismo Descentralizado.

## 2.2 Presentación y apertura de propuestas.

Con respecto a este punto cabe hacer la precisión respecto a “[...] la existencia del derecho para participar en la licitación no implica que lo tenga para ser adjudicatario del contrato, ya que para ello sólo tiene un mero interés legítimo, al tener sólo la expectativa de ser adjudicatario.”<sup>100</sup>

Ahora bien, con relación a la presentación y apertura de propuestas de las licitaciones públicas, ésta no podrá ser inferior a diez días naturales, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria y deberá ser suficiente para que se presenten proposiciones solventes y competitivas.<sup>101</sup>

Dentro de los elementos para acreditar la experiencia, capacidades técnicas y financieras necesarias, de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los bienes, arrendamientos, servicios u obras a adquirir o contratar destacan:

- I. Se requerirán aquéllos para dar certidumbre del cumplimiento del objeto del contrato de que se trate.
- II. Se determinarán sobre la base de la actividad global o regional de los licitantes, así como la de los distintos integrantes del grupo corporativo o consorcio.

---

<sup>99</sup> Cfr. Art. 15-17 DACS.

<sup>100</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Lucero Espinosa Manuel, *Op. cit.*, pág. 331.

<sup>101</sup> Cfr. Art. 17-18 DACS.

Entre otras, se podrá acreditar el requisito de experiencia, capacidades técnicas y financieras a través de asociaciones entre personas nacionales, o de éstas con extranjeras.

La documentación requerida, deberá:

- a) Referirse al requisito solicitado en términos objetivos y preferentemente cuantificables.
- b) Cumplir con las formalidades necesarias para tener validez en los términos de las leyes aplicables y solicitarse en los términos usuales o generalmente aceptados.
- c) Ser verificable.
- d) Ser preferentemente pública, pudiendo solicitarse traducciones, interpretaciones, certificaciones u opiniones de autoridades y terceros especialistas en la materia de que se trate.
- e) Ser útil para las etapas de la licitación.

En complemento de lo anterior y de acuerdo con lo señalado por el maestro Delgadillo la oferta debe contener ciertos requisitos jurídicos, los cuales se clasifican en tres categorías:<sup>102</sup>

- a) Subjetivos, refiriéndose estos a los sujetos o personas que pueden presentar sus ofertas, licitantes, oferentes o proponentes.
- b) Objetivos, son los que se refieren al contenido de la oferta, es decir al contenido de la prestación que se ofrece (obra pública, servicios, arrendamientos, suministros, etc.); asimismo lo referente al precio en dinero, cierto e incondicionado como contra prestación solicitada por el oferente a la licitante.
- c) Formales, siendo oferta escrita, firmada, clara e incondicionada, secreta y lugar y fecha de la presentación.

Con relación a los criterios de adjudicación podemos señalar los cuantitativos u objetivos, “Este criterio se emplea para determinar la mejor oferta en cuanto a: precio, tiempo, peso, dimensión, utilización de la maquinaria y equipo de construcción, adquisición de materiales y equipos de instalación permanente, así como utilización del personal técnico, administrativo y de servicios encargado de la dirección, supervisión y administración de los trabajos, maquinaria y equipo de su propiedad y capital de la empresa.

Los criterios cualitativos o subjetivos, estos criterios se emplean para determinar la experiencia, la especialidad de oferente para el objeto del contrato, la prestación de mejor asistencia técnica y la mayor facilidad para obtener piezas de reposición.

Deberá adjudicarse, hechos los estudios del caso y el análisis comparativo de las propuestas, al oferente cuya oferta resulte la más favorable a la entidad, que otorgue mejores garantías, y que se ajuste al pliego de condiciones.

---

<sup>102</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Lucero Espinosa Manuel, *Op. cit.*, pág. 320-334 *passim*.

Entonces, antes de adjudicarse debe hacerse un estudio de las ofertas y su valoración, un cuadro comparativo y valorativo de ellas.

En igualdad de condiciones, debe preferirse la propuesta que ofrezca mejor precio; en igualdad de precios, la que contemple las mejores condiciones globalmente considerarlas; y en igualdad de condiciones y precios, se tendrá en cuenta el empleo de recursos humanos del país y la utilización de los bienes o servicios de procedencia nacional.<sup>103</sup>

### 2.3 Bases de licitación.

Como se ha comentado, dentro de las características del régimen especial y en lo particular tomando una singular relevancia en los procesos de contratación, resultan los principios, en los que se deben sustentar el actuar administrativo, no que dando exentos su aplicación en las bases de licitación.

Como herramientas fundamentales para las contrataciones, las bases de licitación se sustentarán en los siguientes principios:<sup>104</sup>

1. Reglas y criterios para que se elaboren propuestas que aseguren las mejores condiciones al Organismo Descentralizado licitante, así como para realizar una selección objetiva de entre las mismas.
2. Asimismo, se evitará el establecimiento de condiciones y requisitos de imposible cumplimiento que limiten la libre participación o que orienten la licitación a favor de algún participante.
3. Procedimientos que faciliten la pronta solución de las diferencias y controversias que pudieran presentarse con motivo de la ejecución del contrato, los cuales se incluirán también en el contrato respectivo.
4. Sólo podrán exigir requisitos que sean necesarios para permitir la adecuada comparación y evaluación de las propuestas.
5. Calendario del proceso de licitación, el cual podrá contemplar las fases en las que se requiera integrar las etapas, en el entendido de que los plazos y fechas del mismo deben permitir a los licitantes la debida preparación de sus ofertas.
6. En su caso, los mecanismos de evaluación de los licitantes en la etapa de precalificación, así como la indicación del método para la evaluación de ofertas, que podrán admitir procesos de negociación de precios, evaluación por puntos y porcentajes, ofertas subsecuentes de descuentos o cualquier otro medio que promueva la competencia entre los licitantes y redunde en mejores condiciones de contratación para el organismo contratante.

---

<sup>103</sup> López-Elías José Pedro, *Op. cit.*, pág. 185 y 186.

<sup>104</sup> Cfr. Art. 56 y 57 RLPM.

Por otra parte y a efecto de tener un panorama general respecto de uno de los instrumentos más significativos dentro del proceso licitatorio, se citaran los elementos que se deberá considerar en las bases de licitación:<sup>105</sup>

- Información de carácter general sobre el organismo convocante.
- El carácter nacional o internacional de la licitación y, en este último caso, si es abierta o bajo la cobertura de algún tratado internacional.
- Cronograma del procedimiento de contratación, incluyendo fecha, hora y lugar de celebración de la(s) junta(s) de aclaraciones, de las visitas al sitio donde se realizarán las obras o se prestarán los servicios o acceso a cuartos de datos, de la etapa de precalificación de los participantes, de la presentación y apertura análisis y evaluación de propuestas y aclaraciones y subsanen omisiones en los términos previstos en el segundo párrafo del artículo 29 de las DACS, de la etapa de ofertas subsecuentes de descuento y de negociación de precios, del fallo y plazo para suscripción del contrato.
- Reglas para llevar a cabo la(s) junta(s) de aclaraciones.
- La indicación de que no podrán participar las personas que se encuentren en los supuestos de impedimento previstos en la Ley, su Reglamento y las DACS.
- Los requisitos para intervenir en el acto de presentación y apertura de propuestas.
- La forma en que los licitantes pueden acreditar su legal existencia y personalidad jurídica, para efectos de la suscripción de las propuestas y firma del contrato.
- Los requisitos y la descripción general de los bienes, arrendamientos, servicios y obras (que constituirá el objeto del contrato) y lugar de realización de estos últimos, así como la forma en que deberá presentarse la propuesta, señalando las características técnicas con base en criterios de funcionalidad, operatividad, calidad y otros criterios pertinentes para el Proyecto Sustantivo, con sus debidas especificaciones con base en normas y reglamentaciones técnicas, ya sean nacionales, normas oficiales mexicanas, normas de referencia o normas internacionales.
- La indicación de si la adjudicación se hará a un solo Licitante o mediante el procedimiento de abastecimiento simultáneo.
- Cuando el objeto de la licitación involucre nuevas tecnologías, fabricación de prototipos o equipos, que deban ser probados previamente a su contratación, el Organismo Descentralizado podrá requerir ofertas técnicas que consistan en la realización de pruebas, proyectos piloto o fabricación de prototipos, determinando un alcance específico a los mismos, las normas técnicas aplicables y la metodología para la realización de pruebas y su ejecución, especificando el resultado que deba obtenerse para el proyecto sustantivo. El Organismo Descentralizado podrá considerar un pago a los licitantes que no resulten adjudicados, por la ejecución de las pruebas o proyectos piloto, por la fabricación de prototipos, así como en su caso, por la cesión a los Organismos Descentralizados de los derechos exclusivos que correspondan

---

<sup>105</sup> Cfr. Art.19 DACS, f. III Art. 55 LPM, 56 y 57 RLPM.

a las nuevas tecnologías, fabricación de prototipos o equipos, exclusivamente para la recuperación de los costos en los que hubieran incurrido los licitantes por la ejecución de las pruebas o fabricación de prototipos.

- Requisitos para la presentación de propuestas conjuntas.
- Causales de desechamiento.
- Idioma de las propuestas y moneda de pago.
- Las condiciones de entrega.
- Los criterios de precalificación y su metodología de evaluación.
- El método y los criterios de evaluación de las propuestas y ofertas para determinar la solvencia de las mismas, que deberán asegurar que el Organismo Descentralizado convocante obtenga las mejores condiciones disponibles, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.
- Forma, términos y montos de las garantías de seriedad de la propuesta, en caso de considerarlo necesario.
- El proyecto y condiciones contractuales, pudiendo incluir hojas de términos y condiciones o el modelo de contrato a ser celebrado con el ganador de la licitación, características de las garantías exigidas, plazos para su formalización y de ejecución.
- Indicación de las partes de la información que proporcionan y que tendrá el carácter de confidencial.
- Periodo de vigencia de la propuesta y reglas para su actualización.
- Casos en los que se declarará desierta la licitación.
- Lo estipulado en la cláusula 34 del Contrato Colectivo de Trabajo.

*“CLÁUSULA 34. El patrón podrá efectuar por contrato libre, trabajos que no pueda ejecutar por falta de capacidad en sus instalaciones o por tratarse de especialidades que no pueda realizar en las mismas, por no disponer de tecnología, o porque las cubra alguna patente o garantía.*

*En cada centro de trabajo, anualmente en el mes de septiembre, el patrón dará a conocer al sindicato los programas de mantenimiento de sus instalaciones, los cuales podrán ser modificados, cuando exista adecuación al presupuesto asignado por disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En dichos programas se establecerán los trabajos que deben o habrán de desarrollarse:*

- a) Por administración directa;*
- b) Por contrato libre.*

*El sindicato por conducto de las secciones, podrá solicitar las aclaraciones pertinentes que permitan utilizar al personal, instalaciones y materiales del centro de trabajo.*

*Las partes acuerdan que subsista la Comisión Nacional Mixta cuya estructura, funciones, obligaciones y atribuciones se establecen en el reglamento que como Anexo número 11 forma parte de este contrato, misma que tendrá como objetivo analizar y resolver lo que no haya sido*

*posible definir en el ámbito local por las Representaciones Administrativa y Sindical, respecto de los trabajos a que se refiere esta cláusula.*

*Cuando los trabajos de construcción o mantenimiento por contrato libre se efectúen en el interior de las instalaciones de Petróleos Mexicanos o de los Organismos Subsidiarios, éstos se obligan a comunicar al Comité Ejecutivo General y a las secciones del Sindicato con quince días hábiles de anticipación, las características de dichos contratos y estipular con los contratistas que deberán preferir en igualdad de condiciones y sin perjudicar los derechos que conforme a la Ley tengan terceros, al personal que proponga el S.T.P.R.M.*

*Las empresas organizadas por los trabajadores que cuenten con la conformidad del Comité Ejecutivo General del Sindicato podrán participar, con apego a las disposiciones legales vigentes, en los concursos o licitaciones públicas de obras, transportes o servicios a que convoque Petróleos Mexicanos o los Organismos Subsidiarios, y en igualdad de condiciones se les dará preferencia frente a terceros.”*

- Las actividades o conceptos y reglas que podrán subcontratarse, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 64 de estas Disposiciones, en rigor, asegurando en todo momento las capacidades requeridas para el cumplimiento del objeto del contrato y sin perjuicio de la obligación del Proveedor o Contratista de cumplir el grado de contenido nacional al que se comprometió en su propuesta.
- Los elementos para acreditar la experiencia, capacidades técnicas, financieras y comerciales necesarias, de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los bienes, servicios u obras a adquirir o contratar.
- Información sobre la remuneración y las condiciones de pago.
- Los mecanismos de ajuste de las remuneraciones.
- Los requerimientos sobre la incorporación de contenido nacional en las adquisiciones, servicios y obras, respetando lo que establezcan los tratados internacionales en la materia y de conformidad con las disposiciones que a este respecto emita el Consejo de Administración.
- Procedimientos para la modificación de bases y para recibir comentarios y sugerencias de potenciales contratistas e interesados.
- Los demás requisitos que se consideren necesarios para el desarrollo del proyecto.

Abundando en lo anterior y para finalizar este apartado, es conveniente señalar que, “Esta etapa resulta fundamental ya que corresponde al documento que contiene tanto los aspectos jurídicos como técnicos y económicos del contrato por celebrarse, por lo que, por una parte, es una actividad reglamentaria en cuanto a que se dispone el procedimiento licitatorio como tal y, por la otra, a que adquiere una naturaleza cuasicontractual, al establecer las cláusulas especiales con disposiciones específicas sobre el contenido del contrato que es materia de la licitación.”<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> Béjar Rivera, Luis José, *Op. cit.*, pág. 236.

## 2.4 Etapa de precalificación.

Dentro de las características del nuevo régimen de contratación se podrá establecer una etapa de precalificación de la capacidad técnica, financiera y de experiencia de los proveedores y contratistas.<sup>107</sup>

Dentro de los elementos que en beneficio de la mejor ejecución del contrato que se deben tomar en cuenta son, experiencia y antecedentes profesionales y resultados en proyectos de naturaleza y complejidad similar a las del contrato, capacidad técnica, para administrar sus riesgos y financiera, pudiendo considerarse la calificación de riesgo del licitante, emitida por entidad autorizada conforme a la Ley del Mercado de Valores, o previa opinión del Área Evaluadora de Riesgos, su equivalente en el país de origen del Licitante o del mercado relevante en el que participe; acceso a tecnologías, equipos e insumos críticos, la descripción de proyectos en ejecución y comprometidos que pudieran afectar su capacidad de ejecución para el contrato.

Para proceder a la precalificación, ésta se realizará previamente a la presentación y apertura de proposiciones y sólo podrán ser precalificadas las personas que hubieren adquirido las bases de licitación.

La precalificación podrá realizarse con base en la información existente en el registro de proveedores y contratistas y en aquélla que proporcionen los licitantes.

Una vez hecha la precalificación se comunicará a los interesados los resultados de la precalificación en acto público.

Los organismos descentralizados se abstendrán de recibir propuestas de los proveedores o contratistas que no hubieren cumplido los requisitos de la precalificación.

Como se puede apreciar, en esta etapa de precalificación PEMEX y sus organismos subsidiarios tiene la facultad de preparar la contratación a fin de obtener los mejores resultados, a través de los proveedores y/o contratistas que brinden las mejores condiciones de mercado para la Institución contando de antemano con todos los elementos necesarios para dictaminar la mejor asignación contractual.

En este apartado los proveedores y/o contratistas deberán estar preparados para aportar la mejor propuesta a PEMEX, a fin de que poder contar con la adjudicación del contrato de que se trate.

---

<sup>107</sup> Cfr. Art. 20-22 DACS.

## 2.5 Junta de aclaraciones.

Dentro del procedimiento de contratación es importante señalar que la junta o juntas de aclaraciones incluidas en las bases de licitación se llevarán a cabo conforme a lo siguiente:<sup>108</sup>

- a) Podrán celebrar el número de juntas de aclaraciones que consideren necesarias.
- b) Podrán realizarse a través de medios de comunicación remota, conforme a las reglas que se establezcan.
- c) Quien presida la licitación podrá ser asistido en la junta de aclaraciones por representantes de las áreas que se consideren necesarias.
- d) Las dudas, planteamientos y solicitudes de modificación de los licitantes relacionadas con las bases de licitación, se resolverán de manera clara y objetiva con la información con que cuente el Organismo Descentralizado convocante.
- e) En su caso, al concluir cada junta de aclaraciones se señalará la fecha, lugar y hora para la celebración de ulteriores juntas.
- f) De cada junta de aclaraciones se levantará un acta en la que se harán constar las preguntas y solicitudes de modificación formuladas por los licitantes y las respuestas del Organismo Descentralizado convocante.
- g) En el acta correspondiente a la última junta de aclaraciones se indicará expresamente esta circunstancia, señalando la fecha límite para recibir preguntas adicionales o la indicación de que no se recibirán preguntas adicionales con posterioridad a esta última junta.

En los procedimientos de contratación PEMEX y sus organismos subsidiarios podrán realizar modificaciones a los requisitos, documentación requerida, plazos u otros aspectos establecidos en la convocatoria o en las bases de licitación en la forma dispuesta en estas últimas, haciendo del conocimiento de los participantes dichas modificaciones en las juntas de aclaraciones o a través de los mismos medios utilizados y bajo las mismas condiciones para su publicación.

Los organismos descentralizados establecerán en las bases de la licitación que los licitantes deberán considerar para la elaboración de su propuesta todas las modificaciones a la convocatoria o a las referidas bases de licitación, debiendo entregar una versión final de las bases de licitación a todos los licitantes, que contengan las modificaciones derivadas de las juntas de aclaraciones, en la fecha que se establezca en las bases.<sup>109</sup>

En las bases de licitación se consignará que la entrega de propuestas se hará en sobre cerrado, ya sea físicamente o por medios electrónicos, mediante el uso de tecnologías que resguarden la confidencialidad de la información, de tal forma que sean inviolables, asimismo se establecerá que el acto de presentación y

---

<sup>108</sup> Cfr. Art. 25 DACS.

<sup>109</sup> Cfr. Art. 26 DACS.

apertura de propuestas se llevará a cabo en el día, lugar y hora previstos en las mismas, de conformidad con lo siguiente:

- a) Será presidido por el servidor público designado por el organismo convocante, quien será la única persona facultada para tomar las decisiones durante la realización del acto.
- b) Una vez recibidas las propuestas en sobre cerrado se procederá a su apertura, haciéndose constar la documentación presentada, acusando recibo de la misma.
- c) Las bases de licitación establecerán las reglas para la revisión de la documentación presentada, pudiendo, en su caso, incluirse revisiones cuantitativas, así como la forma de autenticar las propuestas recibidas por medios electrónicos.
- d) La apertura de propuestas técnicas y económicas se podrá realizar en uno o varios actos. De cada uno de ellos se levantará un acta en la que se hará constar el lugar, fecha y hora de su celebración, así como los documentos que se hubieren recibido y, para el caso de apertura de propuestas económicas, el importe de cada una de ellas. Asimismo, se consignará el desechamiento de las propuestas que no fueran solventes, en el caso de que se prevea una etapa de negociación no se harán públicas las propuestas presentadas, de las cuales tomará nota un testigo social. En los casos de negociación de precios se estará a lo dispuesto al artículo 32 de las DACS, referentes a esta etapa.
- f) Tratándose de licitaciones públicas en las que se utilicen mecanismos de ofertas subsecuentes de descuento a que se refiere el artículo 31 de las DACS, se indicará en qué momento se dará inicio a las pujas de los licitantes.<sup>110</sup>

Con relación a este punto, resulta de suma relevancia mencionar que el organismo convocante evaluará las propuestas utilizando los métodos y criterios de evaluación previstos en las bases de licitación. En todos los casos el organismo convocante deberá verificar que las propuestas cumplan con los requisitos solicitados en la convocatoria y las bases de licitación correspondientes, elaborando una justificación que determine la solvencia de la propuesta ganadora.

Las condiciones que tengan como propósito facilitar la presentación de las propuestas para agilizar los actos de la licitación, así como cualquier otro requisito cuyo incumplimiento, por sí mismo, o deficiencia en su contenido, no afecte la solvencia de las propuestas podrán ser aclaradas o subsanadas, si así lo determina el Organismo Descentralizado. En este supuesto, la inobservancia por parte de los licitantes respecto a dichas condiciones o requisitos que puedan ser aclarados o subsanados a solicitud del Organismo Descentralizado, no será motivo para desechar sus propuestas. El Organismo Descentralizado convocante fijará un plazo para que se realicen las aclaraciones y para que en su caso se subsane la omisión que corresponda.

---

<sup>110</sup> Cfr. Art. 27 y 28 DACS.

La solicitud que realicen los organismos descentralizados deberá formularse por escrito y versará sobre las propuestas presentadas por los licitantes; asimismo, exigirán que las respuestas de los Licitantes también sean por escrito y no podrán modificar los términos y condiciones esenciales de las propuestas presentadas. En ningún caso los organismos descentralizados solicitarán que se subsanen omisiones o realicen aclaraciones respecto de requisitos que afecten la solvencia, como el precio, especificaciones y alcances. Las solicitudes de aclaración que presenten los organismos descentralizados deberán ser claras y precisas y señalar la parte de la propuesta sobre la cual se requiere la aclaración.<sup>111</sup>

El análisis y evaluación de las propuestas consideradas en las bases de licitación deberán prever métodos de evaluación objetivos que permitan la comparación de las propuestas, tales como los que se señalan a continuación:

- I. Binario.
- II. Por precio más bajo.
- III. Valor presente neto.
- IV. Por puntos y porcentajes.
- V. Costo beneficio.
- VI. Cualquier otro método que determine el organismo convocante.

Cuando se presente una sola propuesta en un procedimiento licitatorio, se podrá incluir un procedimiento de negociación que mejore la propuesta presentada al Organismo Descentralizado, para lo cual se requerirá la aprobación del servidor público inmediato superior de la Administradora del Proyecto o en caso de que el procedimiento haya sido autorizado por el Consejo de Administración, se requerirá la autorización del Director General del Organismo Subsidiario correspondiente o del Director Corporativo, según sea el caso.<sup>112</sup>

#### 2.6 Mecanismo de ofertas subsecuentes de descuento.

Respecto al mecanismos de ofertas subsecuentes de descuento, modalidad innovadora dentro del régimen especial de contratación, como se puede observar, para la adquisición de bienes o servicios estandarizados, el Organismo Descentralizado convocante podrá emplear el mecanismo de ofertas subsecuentes de descuento, conforme a sólo aceptar la participación de aquellos licitantes que hayan cumplido con la evaluación técnica, el precio de referencia será el más bajo de entre las propuestas solventes presentadas, se indicará el número de veces que podrán ofertar y las fechas y horas en las que inicia y termina el procedimiento, se fijarán márgenes mínimos de descuentos.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> Cfr. Art. 29 DACS.

<sup>112</sup> Cfr. Art. 30 DACS.

<sup>113</sup> Cfr. Art. 31 DACS.

## 2.7 Etapas de negociación de precios.

Se podrán incluir etapas de negociación de precios, asegurando una adjudicación imparcial, honesta, transparente y los mejores resultados; al respecto, estos principios en los que se ha sustentado el régimen especial de contratación, resulta de suma importancia, ya que de su cabal cumplimiento dependerá el éxito del objetivo del régimen, sin lugar a dudas, la institución junto con todo el mecanismo instaurado para tal efecto deberá estar muy protegido y vigilado, estando en manos de los servidores públicos administrativos, técnicos, fiscalizadores y en general de los trabajadores, el desarrollo de las etapas y cumplimiento de las mismas para llegar a una contratación oportuna que cubra íntegramente los las obras bienes y servicios que requiera la empresa, redundando en beneficio económico para la misma.

En su caso, la etapa de negociación será comunicada a los licitantes después del acto de apertura de proposiciones, especificando el proceso de la misma, pudiéndose llevar a cabo con todos los licitantes, o bien, con el número de licitantes que determine el Organismo, ya sea de manera separada con cada uno de ellos, en el entendido de que no se revelará el contenido de las propuestas a los demás licitantes.

Se llevará a cabo con la participación de los representantes de las áreas involucradas en la contratación, quedando la decisión final en el Área Administradora del Proyecto.

Se deberá dejar constancia de la negociación y de su resultado, señalando los elementos que sirvieron de base para llegar al mismo en términos objetivos, cuantificables y verificables.<sup>114</sup>

Visto lo anterior, trasciende de gran relevancia la cita siguiente “[...] hacer hincapié en que ha perdido vigencia la antigua idea de adjudicar el contrato de obra pública a quien ofrezca el precio más bajo, porque, como explica Víctor Mendoza, quien fue en España director general del Patrimonio del Estado: [...] al Estado no le interesan ni las obras baratas ni los contratos de ventaja, ya que este aparente beneficio se logra siempre a costa de la calidad de las obras (y por tanto, del servicio público que han de prestar) o de la salud de las empresas contratantes, cuyo desarrollo técnico, financiero y económico es el Estado el primer interesado en promover.”<sup>115</sup> Que cita tan adecuada para determinar unos de los objetivos más significativos del régimen especial de contratación, al dotar de autonomía a PEMEX con un régimen de contratación enfocado a los procesos del petróleo y los hidrocarburos, amplía la capacidad para tener oportunamente y de calidad las obras y servicios que requiere, este nueva modalidad que va de la mano de una reciente ley petrolera mexicana cuyo objetivo es de brindar fortaleza a PEMEX en beneficio del país.

---

<sup>114</sup> Cfr. F IV Art. 55 LPM, Art. 32 DACS.

<sup>115</sup> Fernández Ruiz Jorge, Derecho Administrativo Contratos, *Op. cit.*, pág. 293.

## 2.8 El fallo.

Con respecto al fallo, éste se emitirá dentro del plazo establecido en las bases de licitación correspondientes, el cual deberá contener el nombre del o los licitantes a quien o quienes se adjudica el contrato o contratos, elaborando una justificación que sustente la adjudicación y el desechamiento de propuestas, de acuerdo al método previsto en las bases de licitación, así como, en su caso, los conceptos y montos asignados a cada licitante.

En caso de que se declare desierta la licitación o alguna partida, se señalarán las razones que lo motivaron. El fallo del procedimiento se dará a conocer en junta pública a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieran presentado propuesta, entregándoseles copia del mismo y levantándose el acta respectiva. Asimismo, el contenido del fallo se difundirá a través de la página electrónica del Organismo Descentralizado convocante el mismo día en que se emita.<sup>116</sup>

En la misma perspectiva podemos señalar que “La adjudicación es, entonces, el Acto de la Administración Pública en el que ésta, previo examen de las propuestas u ofertas presentadas, decide cuál de ellas es la más conveniente, y la aceptada, quedando con ello simultáneamente determinado el cocontratante para ese caso particular. Dicho cocontratante es el licitador que formuló la oferta considerada como más conveniente.”<sup>117</sup>

Con relación a declarar desierta una licitación pública, el Organismo Descentralizado lo podrá hacer cuando:

- I. No se presenten propuestas.
- II. Las propuestas presentadas no reúnan los requisitos solicitados.
- III. Las propuestas económicas no resulten aceptables.
- IV. Se presente alguna otra causal o supuesto expresamente previsto en las bases de licitación.

Cuando se declare desierta una licitación pública o alguna partida y persista la necesidad de contratar con el carácter y requisitos solicitados en la licitación, el Organismo Descentralizado convocante podrá asignar el contrato mediante invitación restringida o adjudicación directa, siempre y cuando no varíen los requisitos esenciales de la contratación. El Organismo Descentralizado convocante incluirá en las bases de licitación la posibilidad de cancelar la licitación o cualquiera de las partidas en ella incluidas, por cualquier causa, así como en su caso, establecer los supuestos, montos y las formas de resarcir los gastos efectuados con motivo de la preparación de las ofertas, como lo determine la Administradora del Proyecto.<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> Cfr. Art. 33 y 34 DACS.

<sup>117</sup> Marienhoff Miguel S., *Op. cit.*, pág. 243.

<sup>118</sup> Cfr. Art. 36 y 37 DACS.

## 2.9 Excepciones a la Licitación Pública.<sup>119</sup>

Una vez abordado este punto y conforme a las DACS, se comenta que PEMEX y sus organismos subsidiarios, bajo su responsabilidad y previo dictamen de procedencia del CAOS elaborado por el área administradora del proyecto que justifique la propuesta del procedimiento de excepción a la licitación por escrito con su fundamento legal y ser suscrita por el área requirente, manifestando que el procedimiento de licitación pública no satisface las mejores condiciones sobre precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, con independencia de que se trate de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la LRA27CRP, así como de la petroquímica distinta de la básica, esto, en los casos que se enuncian en seguida, para el caso de procedimiento de adjudicación directa y procedimiento por invitación restringida a por lo menos tres personas respectivamente, sin perjuicio de los supuestos previstos en las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para dichos procedimientos.

A este respecto, los Organismos Descentralizados deberán informar al CAOS que corresponda, sobre las contrataciones realizadas con fundamento en los supuestos de excepción a la licitación pública contenidos en los artículos 41 y 42 de la LAASSP, así como en los artículos 42 y 43 de la LOPSRM, que no requieran dictamen previo en términos de dichas leyes. Dichas contrataciones no requerirán dictamen previo del CAOS que corresponda.

Como se señala en la LAAPSS y en la LOPSRM, en todo momento se cuidará que en los procedimientos de invitación restringida o adjudicación directa, se invite a personas con posibilidad de respuesta adecuada; que cuenten con la experiencia en proyectos de naturaleza y complejidad similar y, en su caso, capacidad financiera, técnica, operativa, calificación de riesgo, así como con los demás elementos necesarios para dar cumplimiento a los contratos, verificando que su objeto esté relacionado directamente con los bienes, arrendamientos, servicios u obras a contratar.

---

<sup>119</sup> Cfr. Art. 57-59 LPM, Art. 51 RLPM, Art. 38-46 DACS.

### 2.9.1 Procedimiento de adjudicación directa.

La adjudicación directa de un contrato administrativo, es la designación directa que se le hace a un particular por parte de la administración pública sin que medie licitación pública o privada de la que resulte un cocontratante específico.

Fernández Ruiz señala que:

*“A favor de la adjudicación directa de los contratos administrativos se aduce la posibilidad de celebrarlos con oportunidad, al obviarse trámites burocráticos engorrosos que impiden la adopción de decisiones rápidas, oportunas, y eficaces, sustituyendo la concurrencia y competencia de potenciales cocontratantes mediante estudios de mercado, consultas y sondeos.*

*En contra del procedimiento de adjudicación directa de los contratos administrativos se argumenta no sólo la corrupción propiciada por el amplio margen de discrecionalidad del servidor público facultado para adjudicarlo, sino el encarecimiento del precio derivado de la ausencia de concurrencia y, por ende de competencia entre potenciales oferentes.”<sup>120</sup>*

Como bien lo comenta el autor, estas aristas que se presentan con respecto a la excepción a la licitación pública en el caso concreto la adjudicación directa, modalidad de contratación contemplada en los ordenamientos jurídicos generales LAAPSS y LOPSRM, así como en el régimen especial de contratación motivo de nuestro estudio, deberá haber un equilibrio al respecto, a efecto de cubrir de la mejor forma las demandas que requiere PEMEX, ya que ambos conceptos pudieran representar un menoscabo si no son bien utilizadas, limitando por una parte la participación de las empresas interesadas en algún proceso de contratación y por otra parte la discrecionalidad que tiene el servidor público y que pudiese repercutir en posibles cuestiones de corrupción; a este respecto y como se ha mencionado, resulta de suma importancia que el régimen especial de contratación, así como los mecanismos que se han diseñado para tal efecto sean cumplidos cabalmente por los servidores públicos y por la sociedad civil ya sean proveedores o contratistas a fin de obtener los resultados esperados.

Entrando en materia, en el procedimiento de adjudicación directa los supuestos para aplicar esta modalidad son los siguientes<sup>121</sup>:

I. Los vinculados directamente con la remediación de derrames, emisión de gases tóxicos o peligrosos, vertimiento irregular de hidrocarburos o cualquier otro incidente que ponga en riesgo a los trabajadores, a la población, el medio ambiente o las instalaciones utilizadas por PEMEX o sus organismos subsidiarios, que

---

<sup>120</sup> Fernández Ruiz Jorge, Derecho Administrativo Contratos, *Op. cit.*, pág. 209.

<sup>121</sup> Cfr. Art. 57 LPM

sean consecuencia de accidentes, sabotajes, robo, otros actos dolosos u otros eventos que requieran de atención inmediata.

II. Los servicios de fedatarios públicos, peritos y de representación en procesos judiciales o administrativos.

III. En el caso de refaccionamiento o servicios relacionados con la instalación, mantenimiento o conservación de equipos industriales del fabricante original del equipo o maquinaria, a fin de mantener la garantía técnica del mismo.

Cuando la adjudicación directa involucre nuevas tecnologías, fabricación de prototipos, equipos, obras, bienes o servicios que deban ser probados previamente a su escalamiento industrial o masificación, el Organismo Descentralizado podrá requerir ofertas técnicas que consistan en la realización de pruebas, proyectos piloto o fabricación de prototipos, determinando un alcance específico a los mismos, las normas técnicas aplicables y la metodología para la realización de pruebas y su ejecución, especificando el resultado que deba obtenerse.

El Organismo Descentralizado podrá considerar, cuando aplicaren, pagos por la ejecución de las pruebas o proyectos piloto, por la fabricación de prototipos, equipos, obras, bienes o servicios, así como por la cesión a los Organismos Descentralizados de los derechos exclusivos a las nuevas tecnologías o demás que, en su caso, correspondan. En el caso de que la prueba haya sido satisfactoria en términos de los alcances específicos, normas técnicas y metodologías que se mencionan en el párrafo anterior y el Organismo Descentralizado decida no masificarla o aplicarla a escala industrial, se le pagará al contratista o proveedor los costos en que hubieren incurrido por la realización de las mismas.

En este contexto, “La contratación directa no implica lo que en derecho se denomine sistema de libre elección. Este último, como sistema es originario y genérico; comprende todo tipo de contrato; en cambio, la contratación directa es un sistema específico: procede para casos determinados, y además muchas veces es subsidiario, pues procede ante el fracaso de una licitación. Por eso alguien pudo decir que la contratación directa constituye un procedimiento especial para casos determinados.”<sup>122</sup>

Asimismo y dentro del procedimiento “Va de suyo que, cuando legalmente sea posible recurrir a la contratación privada o trato directo, la Administración Pública podrá sin duda alguna recurrir válidamente a la licitación privada, porque ésta, en cuanto a las garantías del procedimiento, apareja obvias ventajas respecto a aquélla. Esto es tanto más comprensible si se tiene en cuenta que el trato privado o directo, como forma de contratación, no es un deber de la Administración Pública, sino una facultad asignada a la misma,

---

<sup>122</sup> Marienhoff Miguel S., *Op. cit.*, pág. 283 y 284.

aparte de que, como lo exprese precedentemente, muchas veces los supuestos para los cuales se autoriza la contratación directa coinciden con los supuestos para los cuales se autoriza la licitación privada.<sup>123</sup>

#### 2.9.2 Procedimiento por invitación restringida a por lo menos tres personas.

Con lo que respecta al procedimiento por invitación restringida a por lo menos tres personas los supuestos en los que se podrá utilizar esta modalidad de contratación son:

- I. Las contrataciones con el propósito de desarrollar innovaciones tecnológicas relacionadas con el objeto de PEMEX y sus organismos subsidiarios;
- II. Servicios de estudios de ingeniería, servicios de consultoría, estudios, asesorías, investigaciones y capacitación.

Así tenemos que, los procedimientos de invitación restringida cumplirán, entre otros aspectos, con lo siguiente:

- I. Podrán ser nacionales o internacionales. En este caso, deberá indicarse si se realizarán en modalidad abierta o con la aplicación de un tratado internacional.
- II. Deberán compararse las propuestas técnicas y económicas de al menos tres personas.
- III. Se llevarán a cabo mediante invitaciones que indiquen la descripción de los bienes, servicios u obras, el lugar en el que se entregarán o llevarán a cabo, los plazos para la presentación de las proposiciones, así como los mecanismos de evaluación de las propuestas, incluyendo, entre otros, el de ofertas subsecuentes de descuentos.
- IV. Las invitaciones se difundirán, al menos en medios electrónicos y en las oficinas de PEMEX y sus organismos subsidiarios.
- V. Habrá al menos la etapa pública de presentación y apertura de proposiciones, la cual podrá realizarse sin la presencia de los oferentes.
- VI. El fallo se dará a conocer por los mismos medios que la invitación.

En caso de que un procedimiento se declare desierto, el contrato se podrá adjudicar en forma directa, previa justificación que para tal efecto presente el área requirente al Comité, el cual deberá emitir el dictamen correspondiente.

Salvo lo previsto en las DACS, le serán aplicables a los procedimientos de invitación restringida todas las disposiciones correspondientes a la licitación pública, en todo lo que éstas no se opongan a la naturaleza del procedimiento.

---

<sup>123</sup> *Ibid.*, pág. 289.

### 3. Los contratos de obras y de prestación de servicios.

Con respecto a los contratos de obra y prestación de servicios como antecedente se puede citar que, "...no siempre el Estado actúa por vía imperativa, sino que solicita de los particulares, ya sean personas físicas o jurídicas colectivas, que en forma consciente o voluntaria ocurran a la realización de determinadas obras, a la producción de bienes o a la prestación de servicios, ya sean personales o servicios públicos, mediante el instrumento jurídico que constituyen los convenios y contratos, es decir, la Administración Pública y los particulares en forma consciente y voluntaria, mediante acuerdos contractuales ayudan a la satisfacción de las necesidades colectivas, al mismo tiempo que estimulan los intereses de la iniciativa privada a través de beneficios mutuos que armonizan el interés colectivo con el interés de los particulares."<sup>124</sup>

Redundado a este respecto, "El obrar administrativo estatal requiere la colaboración voluntaria de los particulares u otros entes públicos, ya sea en forma amplia, por intermedio de un acuerdo creador, o en forma limitada por adhesión. Si la colaboración fuera forzosa daría lugar a la carga pública o prestación personal obligatoria."<sup>125</sup>

Por lo que concierne a la utilidad pública que rigen los contratos, cabe mencionar que el "Criterio del fin de utilidad pública. Basa el criterio de distinción en la finalidad tenida en vista al contratar. Si la finalidad es de utilidad pública, el contrato se tipificará como administrativo."<sup>126</sup> Siendo la materia y el régimen que regulan las contrataciones realizadas a través de los mecanismos que estudiamos, con relación a la teoría del fin de utilidad pública, esta "constituye una superación a la teoría del servicio público, tomando en cuenta que lo determinante es una prestación de utilidad pública, en los contratos administrativos, sin perjuicio de otros elementos."<sup>127</sup>

Ahora bien, "De acuerdo con la teoría teleológica, el carácter administrativo de un contrato lo determina su *telos*, su finalidad; de suerte que un contrato será administrativo si tiene determinados fines, desde luego distintos a los propios de los contratos de derecho privado, como pudiera ser la satisfacción de la necesidad de carácter general o del interés público, o el logro de la utilidad pública. Este criterio teleológico registra en la doctrina versiones diferentes; destacan entre ellas los de los servicios públicos, la del interés público y de la utilidad pública."<sup>128</sup>

Dentro del proceso de contratación y una vez realizado el proceso licitatorio y los antecedentes doctrinales, PEMEX y sus organismos Subsidiarios podrán celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere, con las restricciones y en los términos del artículo 6o. de la LRA27CRP.

---

<sup>124</sup> Acosta Romero Miguel, *Segundo curso de Derecho Administrativo*, Op. cit., pág. 625.

<sup>125</sup> Dromi José Roberto, *Op. cit.*, pág. 2.

<sup>126</sup> *Ibid.*, pág. 15.

<sup>127</sup> Canals Arenas Jorge Ricardo, *Op. cit.*, pág. 48.

<sup>128</sup> Fernández Ruiz Jorge, *Derecho Administrativo Contratos*, Op. cit., pág. 77.

*“Artículo 6o.- Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan serán siempre en efectivo y en ningún caso se concederán por los servicios que se presten y las obras que se ejecuten propiedad sobre los hidrocarburos, ni se podrán suscribir contratos de producción compartida o contrato alguno que comprometa porcentajes de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de sus derivados, ni de las utilidades de la entidad contratante.*

*Petróleos Mexicanos no se someterá, en ningún caso, a jurisdicciones extranjeras tratándose de controversias referidas a contratos de obra y prestación de servicios en territorio nacional y en las zonas donde la Nación ejerce soberanía, jurisdicción o competencia. Los contratos podrán incluir acuerdos arbitrales conforme a las leyes mexicanas y los tratados internacionales de los que México sea parte.*

*Petróleos Mexicanos, los organismos subsidiarios y sus empresas podrán cogenerar energía eléctrica y vender sus excedentes a Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, mediante convenios con las entidades mencionadas.*

*En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se someterán a discusión, análisis, aprobación y modificación de la Cámara de Diputados los recursos destinados a los proyectos de cogeneración de electricidad que Petróleos Mexicanos, los organismos subsidiarios y sus empresas propongan ejecutar, los recursos y esquemas de inversión pública con los que se pretendan llevar a cabo dichas obras, así como la adquisición de los excedentes por parte de las entidades.”*

Los convenios, contratos y demás actos jurídicos que PEMEX y los organismos subsidiarios celebren o suscriban, para o como consecuencia del cumplimiento de su respectivo objeto, se regularán, además de lo establecido en los ordenamientos y disposiciones de carácter administrativo aplicables, por la legislación común que por materia corresponda, según su naturaleza.

En este orden de ideas y a efecto de tener una definición doctrinal trasciende que, “El contrato es la declaración de voluntad coincidente de dos o más partes que se enfrentan, para producir una consecuencia jurídica unitaria. Esta integrado por declaraciones intrínsecamente diferentes, pero que se corresponden entre sí y han de coincidir en la obtención de una consecuencia unitaria.”<sup>129</sup>

Otro aspecto importante es que, “... el Estado, a través de la Administración Pública, realiza convenios con los particulares, para que a través de la manifestación de la voluntad de ambos, se generen derechos y obligaciones. En estas circunstancias tiene su origen los contratos de la administración.”<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> Lehmann Heinrich, *Tratado de Derecho Civil*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1956, pág. 337.

<sup>130</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Lucero Espinosa Manuel, *Op. cit.*, pág. 309.

Para Dromi dentro de las características de los contratos se destacan:<sup>131</sup>

El objeto del contrato, las obras y servicios públicos cuya realización y prestación constituyen precisamente los fines de la Administración Pública.

Participación de un órgano estatal o ente público no estatal en ejercicio de la función administrativa. La presencia de la Administración como una de las partes contratantes es una condición indestructible. En todo contrato administrativo una de las partes contratantes es el Estado o un ente público.

Prerrogativas especiales de la Administración en orden a su interpretación, modificación y resolución. Es decir que la Administración tiene la facultad de interpretar los contratos en que intervenga y resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento. Igualmente podrá modificar por razón de interés público los contratos celebrados, dentro de los límites y con arreglo a los requisitos señalados.

“Hemos establecido una diferencia dentro de los contratos de Derecho Administrativo, aquellos que considera la doctrina contratos administrativos en sentido estricto, que son: el de obras públicas y el de suministro, y otra serie de contratos o convenios administrativos, que celebra la Administración Pública en el desarrollo de su actividad general.”<sup>132</sup>

Asimismo, dentro de los elementos de los contratos de la Administración resultan:<sup>133</sup>

- Sujetos: competencia del órgano estatal y capacidad jurídica de las partes.
- El contrato de la Administración o en la función administrativa es un acuerdo de voluntades, en la que una de las partes al menos, es el Estado por intermedio de un órgano estatal en ejercicio de la función administrativa. Pudiendo ser sujetos de la contratación administrativa, las personas físicas o morales estatales o no estatales.
- Voluntad. Para que exista contrato se requieren dos voluntades válidas y opuestas de los sujetos que ocurren a su formación. El consentimiento como recaudo existencial del acto, importa la manifestación de la voluntad coincidente de las partes.
- Objeto. El objeto del contrato es la obligación que por él se constituye. Obligación que tiene por contenido una prestación de dar, hacer o no hacer, querida por las partes. El objeto del contrato, en otros términos, es la consecuencia que se persigue al celebrarlo como factor determinante de la voluntad de las partes.
- Forma. Es uno de los requisitos esenciales y se refiere al modo concreto como se documenta, materializa, exterioriza, objetiva e instrumenta el vínculo contractual (la declaración de voluntad); la forma instrumenta la transformación de lo psíquico y subjetivo en físico objetivo.

Como complemento de las citas respecto a los contratos y de suma trascendencia en el régimen especial de contratación resulta que para la celebración de los mismos, se deberá observar las siguientes premisas:<sup>134</sup>

---

<sup>131</sup> Cfr. Dromi José Roberto, *Op. cit.*, pág. 24-26 *passim*.

<sup>132</sup> Acosta Romero Miguel, Segundo curso de Derecho Administrativo, *Op. cit.*, pág. 630.

<sup>133</sup> Dromi José Roberto, *Op. cit.*, 27-46 *passim*.

- I. Se mantendrá, en todo momento, el dominio directo de la Nación sobre los hidrocarburos.
- II. No se concederá derecho alguno sobre las reservas petroleras, por lo cual los proveedores o contratistas no podrán registrarlas como activos propios y la Nación las registrará como parte de su patrimonio.
- III. Se mantendrá, en todo momento, el control y la dirección de la industria petrolera a que se refiere el artículo 3o. de la LRA27CRP.
- IV. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan serán invariablemente en efectivo, por lo que en ningún caso podrá pactarse como pago por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, propiedad sobre los hidrocarburos, ni se podrán suscribir contratos de producción compartida o contrato alguno que comprometa porcentajes de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de sus derivados, ni de las utilidades de la entidad contratante, asimismo no se concederá derecho alguno sobre las reservas petroleras.  
Asimismo, en caso de que se incrementen las reservas o la producción de hidrocarburos, la propiedad de éstos no se trasladará al contratista si no a PEMEX conforme las disposiciones constitucionales correspondientes.
- V. No se otorgarán derechos de preferencia de ningún tipo para la adquisición del petróleo o sus derivados, o para influir en la venta a terceras personas, y
- VI. No se suscribirán contratos que contemplen esquemas de producción compartida ni asociaciones en las áreas exclusivas y estratégicas a cargo de la Nación señaladas en el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Son estas premisas las que se deberán cumplirse cabalmente para llevar a cabo la formalización del contrato respectivo, asimismo son el eje central para el modelo especial de contratación.

Al respecto, “En otras situaciones jurídicas la acción oficial logra el acuerdo de voluntades, la concurrencia de intereses particulares que libremente celebran sus contratos, discutiendo las condiciones del mismo y guiados por sus respectivos intereses. El acto jurídico contractual representa el haberse llegado a un acuerdo entre las partes –Administración pública y particular-, sobre el objeto y prestaciones del mismo, a cambio del cual reciben ciertas ventajas principalmente materiales o en particular pecuniarias.

---

<sup>134</sup> Cfr. Art. 60 LPM.

La institución del contrato forma parte del sistema liberal ya que las partes lo celebran con libertad o en ocasiones sujeto a ciertas restricciones necesarias para asegurar el interés general.”<sup>135</sup>

En este orden de ideas, “...cuando se sostiene que el contrato administrativo, a diferencia del civil supone una desigualdad jurídica de las partes contratantes. Hablar en estos términos significa que el Estado, en situación de superioridad respecto de su co-contratante, puede imponer a éste las cláusulas del convenio, no quedando al particular ni la posibilidad jurídica de discutirlos. En tales condiciones pensamos que se destruye la idea misma de contrato, pues si las dos voluntades que en él deben intervenir no contribuyen a su formación, sino que sólo una de ellas lo impone y la otra le limita a aceptarlo porque no puede jurídicamente discutirlo, entonces no existe la bilateralidad de voluntades [...] pudiendo entonces decirse con Posada, que si la Administración impone su voluntad por interés público, no contrata, manda.”<sup>136</sup> Lo anteriormente expuesto, hoy en día resulta con cierta certeza ya que para el caso que nos ocupa PEMEX al momento de desarrollar los mecanismos que son requeridos para efectuar una contratación de algún arrendamiento, adquisición, obra o servicio, es quien principalmente impone sus condiciones, esto, ya que es quien realizará el pago correspondiente a contraprestación del material, trabajo o servicio prestado, sin embargo, no se considera que las contrataciones sean totalmente un acuerdo de voluntades propiamente dicho, más bien es una aceptación del proveedor o contratista respecto de los trabajos requeridos por PEMEX, siendo de un relevante interés económico para los empresarios que pretenden contratar con la empresa, más que ser un acuerdo de voluntades resulta una aceptación de las condiciones impuestas por PEMEX y sus organismos subsidiarios, con los beneficios que se deriven de los trabajos en muchas ocasiones magnos que requiere la empresa descentralizada.

En la misma perspectiva, “No es posible afirmar la absoluta igualdad de las partes en un contrato de esa naturaleza, pues si la Administración Pública se sujeta a normas de Derecho Privado, no deja de formar parte del estado y éste no liberará su personalidad de Derecho Público, no siéndole aplicables los procedimientos de ejecución y apremio, que se pueden invocar entre particulares; sin embargo esto es explicable, ya que a través de estos contratos el Estado cumple con una parte de sus cometidos y no está actuando en función de intereses particulares.”<sup>137</sup> Así, podemos concluir este apartado señalando que PEMEX por su naturaleza jurídica debe exigir las mejores condiciones para la realización de su objetivo, situación que queda entendida tácitamente al momento de formalizar cualquier tipo de contrato.

Por último podemos señalar que la Dirección y control “afirman algunos autores que de la superioridad del fin público de la subordinación jurídica del cocontratante particular surgen las facultades de dirección y control que inviste la Administración en la ejecución de los contratos. Se trataría también de una manifestación de la obligación constitucional que la Administración impone su responsabilidad sobre la marcha de los negocios

---

<sup>135</sup> Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia)*, Tomo. II, *Op. cit.*, pág. 486.

<sup>136</sup> Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 2002, pág. 398.

<sup>137</sup> Acosta Romero Miguel, *Segundo curso de Derecho Administrativo*, *Op. cit.*, pág. 627.

públicos; éste sería el fundamento de esta prerrogativa que aun cuando no esté expresamente estipulada, también se entendería presente en todo contrato administrativo.”<sup>138</sup> Como un aspecto resolutorio, como se ha señalado a lo largo de esta investigación, hoy en día PEMEX y los servidores públicos tiene la tarea de dirigir y controlar cabalmente los instrumentos jurídicos que se celebren con los particulares para la obtención de los mejores resultados económicos para la Empresa.

Con respecto a la ejecución de los contratos, resulta interesante que “Trátase de una regla esencial de la ejecución de los contratos administrativos. El interés general del funcionamiento regular del servicio público no debe ser comprometido por el interés privado del contratante.”<sup>139</sup>

### 3.1 Contratos de obras y prestación de servicios en materia de Exploración y Producción.

Dentro de la diversidad de contratos que se realizan en la industria petrolera, cobra suma importancia lo referente a la materia de exploración y producción de petróleo, el modelo económico para los contratos cuyo objeto sea la ejecución de obras y servicios para la exploración y desarrollo de campos de petróleo crudo y gas natural, podrá tomar en consideración, entre otras, las siguientes variables:<sup>140</sup>

- I. La obtención del volumen máximo de petróleo crudo y de gas natural en el largo plazo, por fases o periodos determinados, que garantice la extracción racional de los yacimientos en condiciones económicamente viables.
- II. La rentabilidad medida por campos en el área de trabajo, previendo que las obligaciones derivadas del contrato deberán ser cubiertas por ingresos generados en el área de trabajo.
- III. La utilización de la tecnología más adecuada.
- IV. Las condiciones sociales y ambientales en el área de influencia de la actividad petrolera.
- V. La necesidad de prever recursos para fondear trabajos de abandono, los cuales podrán ser ejecutados por el mismo Proveedor o Contratista o por el Organismo Descentralizado.
- VI. La sustentabilidad y conservación energética.
- VII. Cualquier otra variable que el Organismo Descentralizado estime conveniente para la ejecución o creación de valor para el Proyecto Sustantivo.

Asimismo podrán contener algunos de los siguientes términos:<sup>141</sup>

- a) Establecimiento de un área de trabajo identificada en términos de superficie con referencia en sectores de un minuto de latitud por un minuto de longitud.

---

<sup>138</sup> Farrando Ismael, *Op. cit.*, pág. 453.

<sup>139</sup> Jèze Gaston, *Servicios público y contratos administrativos*, Ed. Jurídica Universitaria, S.A. , volumen 3, México, 2008, pág. 648.

<sup>140</sup> Cfr. Art. 77 DACS.

<sup>141</sup> Cfr. Art. 78 DACS.

- b) Condiciones para reducción del número de sectores del área, y cualquier otra condición necesaria para la administración del área.
- c) Cláusulas que permitan la explotación unificada de yacimientos que abarquen dos o más áreas de trabajo contiguas, a fin de establecer volúmenes de reserva, producciones e inversiones unificadas.
- d) Cuando se incluyan actividades de exploración, podrán establecerse periodos específicos e inversiones mínimas para la prestación de los servicios; los términos para que el Organismo Descentralizado declare que un descubrimiento de hidrocarburos es comercialmente explotable, y las condiciones para continuar con las actividades de explotación de los yacimientos descubiertos.
- e) Cuando se requieran trabajos de desarrollo de campos, se podrán definir periodos específicos e inversiones mínimas para realizar los trabajos requeridos.
- f) Cuando en el área de trabajo hubiera actividad petrolera previa, se establecerán condiciones de línea base a efecto de determinar los términos incrementales de exploración, desarrollo y producción.
- g) Procedimientos, criterios y metodología para la medición de los volúmenes y la verificación de la calidad de los fluidos producidos en el área de trabajo.
- h) La ejecución de trabajos de abandono de instalaciones y otras estipulaciones para maximizar el aprovechamiento del gas natural producido de los yacimientos de petróleo crudo, reduciendo el venteo y la quema de hidrocarburos.
- i) Reglas y condiciones para la transición de área de trabajo al inicio y terminación del contrato.
- j) Cualesquier otros términos que se requieran de conformidad con el modelo económico y las disposiciones y regulaciones aplicables.

Los contratos en materia de exploración y producción podrán tener las siguientes modalidades:<sup>142</sup>

- I. El objeto la prestación de servicios de búsqueda, localización y delimitación de yacimientos comercialmente viables.
- II. Contratos de desarrollo de yacimientos, cuyo objeto será realizar la prestación de servicios de extracción de los hidrocarburos del subsuelo, incluyendo la recuperación primaria, secundaria o terciaria.
- III. Contratos integrales de exploración y producción, cuyo objeto será la prestación de servicios de exploración, desarrollo y extracción de hidrocarburos.
- IV. Cualquier otro contrato que requiera el Organismo Descentralizado para el cumplimiento de sus objetivos.

Durante la ejecución de los contratos en materia de exploración y producción las decisiones serán tomadas única y exclusivamente por la Administradora del Proyecto del Organismo Descentralizado correspondiente.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> Cfr. Art. 79 DACS.

<sup>143</sup> Cfr. Art. 60 LPM, Art. 80 DACS.

Con la finalidad de obtener las mejores condiciones para el Organismo Descentralizado contratante, los contratos en materia de exploración y producción contendrán las disposiciones siguientes:<sup>144</sup>

- I. El contratista en ningún caso podrá subcontratar la dirección de las actividades objeto del contrato.
- II. En la ejecución del contrato la compañía estará obligada a utilizar las mejores prácticas de la industria.
- III. Se establecerán mecanismos tales como grupos de trabajo, convenios de colaboración u otros medios para que el personal gerencial, técnico y operativo del organismos descentralizado pueda adquirir las mejores prácticas del Proveedor o Contratista en las materias relacionadas con el contrato.
- IV.- En ningún caso los contratistas tendrán la propiedad sobre los hidrocarburos, ni el control y dirección de la industria petrolera.

En ningún caso se incluirán cláusulas que garanticen al Proveedor o Contratista la rentabilidad del contrato, ni la obligación de extender al resto de los Proveedores o Contratistas las condiciones de un contrato en particular.<sup>145</sup>

En los contratos en materia de exploración el pago al contratista podrá estar condicionado a que el Organismo Descentralizado correspondiente declare la existencia de un descubrimiento comercial en beneficio del Organismo Descentralizado. Nada de lo arriba señalado por lo que corresponde a esta modalidad de contratación conllevará la tipificación de cualesquiera de las modalidades de contratos que contemplen esquemas de producción compartida, ni asociaciones en las áreas exclusivas o estratégicas a cargo de la Nación.<sup>146</sup>

De conformidad con lo dispuesto en el artículo Décimo Segundo Transitorio de la Ley, los contratos que hubieren celebrado los organismos descentralizados bajo el régimen de la LOPSRM y la LAASSP respecto de ASCP, podrán modificarse para ajustarse, en lo que resulte aplicable, a la Ley, su Reglamento y las DACS, sujeto a:<sup>147</sup>

- I. Estudio de la Administradora del Proyecto en el que se describan las ventajas y, en su caso, los costos que se generarían por la modificación del contrato;
- II. Que no se modifique sustancialmente el objeto del contrato;
- III. Que las modificaciones a realizar consideren el caso de negocio de los Organismos Descentralizados que se haya analizado para el contrato vigente;
- IV. La celebración de un convenio modificatorio, y

---

<sup>144</sup> Cfr. Art. 81 DACS.

<sup>145</sup> Cfr. Art. 82 DACS.

<sup>146</sup> Cfr. Art. 83 DACS.

<sup>147</sup> Cfr. Art. 84 DACS.

V. Que se cuente con la autorización del Director General del Organismo Descentralizado correspondiente o de los Directores Corporativos, según se trate.

### 3.2 Contenido mínimo de los contratos.

Conforme lo estipulado por el artículo 57 de las DACS el contenido mínimo de los contratos:

- a) Objeto o descripción de los trabajos, arrendamientos, bienes o servicios.
- b) Plazo o vigencia de los contratos, considerando, en su caso, la plurianualidad.
- c) Programas de ejecución y mecanismos de ajustes a dichos programas, considerando fases, periodos de prueba, fechas críticas, hitos o eventos críticos y otros, tales como volúmenes mínimos y máximos de trabajo, recursos mínimos para dar cumplimiento a sus obligaciones contractuales y condiciones para su amortización.
- d) En el caso de adquisiciones, plazos de entrega.
- e) Indicadores de cumplimiento, criterios de recepción y otras metodologías para verificar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones del Proveedor o Contratista.
- f) Remuneraciones y su mecanismo de ajuste cuando proceda. Las compensaciones y penalizaciones que se pacten formarán parte de las remuneraciones.
- g) Garantías.
- h) Responsabilidad de las partes.
- i) Condiciones para las modificaciones de los contratos.
- j) Mecanismos de prevención y resolución de controversias.
- k) Condiciones para llevar a cabo la cesión.
- l) Representantes de las partes.
- m) Jurisdicción aplicable.
- n) Suspensión.
- o) Rescisión administrativa.
- p) Cláusulas de terminación, y
- q) Cláusula anticorrupción.

Dependiendo de la naturaleza de los trabajos, arrendamientos, bienes o servicios, los contratos podrán incluir, otros aspectos, tales como:

- r) Bitácora;
- s) Mecanismos para el control de gastos.
- t) Anticipos.
- u) Subcontrataciones.
- v) Disposiciones relativas a la toma de decisiones entre las partes contratantes sobre la ejecución del contrato respectivo.

- w) Realización de trabajos conjuntamente con otros Proveedores y Contratistas o con el Organismo Descentralizado, para lo cual se podrán estipular, según resulte necesario, condiciones sobre ejecución conjunta, utilización compartida de la infraestructura, coordinación, colaboración, cooperación, e intercambio de información entre Proveedores y Contratistas.
- x) La prestación de servicios a cargo del Organismo Descentralizado y su reembolso por parte de los Proveedores y Contratistas, para optimizar tiempos y costos, atender emergencias o derrames y cualquier otra situación que se estime pertinente.
- y) La realización de estudios ambientales durante la vigencia y conclusión del contrato;
- z) El mecanismo de financiamiento del contrato, y
- aa) Cualesquier otros términos que se requieran.

En este apartado, es menester abundar doctrinalmente que “[...] todo contrato administrativo necesariamente se compone de ciertos elementos sin los cuales, no puede existir, por cuya razón se les llama esenciales –lo que no es obstáculo para que existan otros elementos complementarios-, en los cuales se distinguen dos tipos: los esenciales básicos y los esenciales implícitos o presupuestos. La existencia de los primeros implica la de los segundos. Los elementos esenciales básicos de todo contrato administrativo son: el consentimiento y el objeto; los elementos esenciales que están implícitos o presupuestos en los anteriores son tres: los sujetos, la causa y la finalidad. El primero de ellos implícito en el consentimiento; los otros dos, presupuestos en el objeto.

Entendido el requisito como condición indispensable para la validez del contrato administrativo, podemos señalar entre otros: la manifestación o exteriorización del consentimiento, el ejercicio de la función administrativa, por parte del ente público contratante, la competencia del mismo, la capacidad del cocontratante y su inscripción –salvo excepciones- en el registro o padrón correspondiente, la existencia de partida presupuestal que soporte la erogación que implica el pago de las obligaciones a cargo del ente público contratante, el plazo de ejecución o de entrega y, en ciertos casos, la licitación, el pliego de condiciones, las garantías que debe otorgar el contratante para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones, así como las sanciones para el caso de incumplimiento.”<sup>148</sup>

Con los elementos teóricos que se señalaron podemos tener un panorama general de los requisitos para la formalización de los contratos, asimismo, “El contrato es inválido cuando le falta uno de sus elementos constitutivos o cuando uno de tales elementos está viciado *ab origine*. Quien sea proclive a las expresiones figuradas podría decir que estamos aquí en materia de “patología” del contrato; pero también fuera de metáfora, el contrato inválido puede llamarse imperfecto.”<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> Fernández Ruiz Jorge, Derecho Administrativo Contratos, *Op. cit.*, pág. 100.

<sup>149</sup> Messineo Francesco, *Doctrina general del contrato*, Tomo II, Ed. Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1952, pág. 262.

Dentro de estos requisitos y como ya se ha comentado en el apartado de los principios el proceso de contratación, “[...] para poder contratar con el Estado el cocontratante debe reunir condiciones de idoneidad en tres aspectos: moral, técnico y financiero. Pero, a su vez, para ser inscrito en el registro correspondiente, debe quedar acreditada la moral del interesado; además éste debe justificar que reúne la expresada idoneidad técnica y financiera. De manera que esta idoneidad –en sus tres mencionados aspectos- queda acreditada por el hecho mismo de la inscripción en el registro respectivo.”<sup>150</sup> Presunción moral favorable a los licitantes, ya que acuerdo con los requisitos de los procedimientos de contratación el interesado presentará aquella documentación en donde conste el cumplimiento de sus capacidades financieras y técnicas asumiendo la moralidad de los mismos, por ser un concepto subjetivo indeterminado.

Al respecto y para finalizar este apartado, “[...] la licitación no constituye ni siquiera un elemento no esencial del contrato administrativo, sino un requisito previo a su celebración que se satisface mediante un procedimiento administrativo específico mediante el cual se selecciona de entre todos los aspirantes cuya idoneidad, moral, técnica y financiera quedó previamente comprobada, al cocontratante que haya presentado la mejor oferta, que no necesariamente la más baja.”<sup>151</sup> Esta cita es interesante ya que delimita en el proceso de contratación la función que tiene la licitación pública, como un mecanismo independiente vinculado con la contratación pero regido a través un procedimiento especial como ya se ha explicado.

Como ya lo hemos mencionado, sirve la presente cita para reiterar que “La adjudicación o formalización del contrato respectivo, han de hacerse exacta y precisamente sobre las bases que determinaron la adjudicación, no pudiéndose después de ésta –sea en forma expresa o por vía de interpretación o aclaración- modificar condición o modalidad alguna de la oferta aceptada.”<sup>152</sup> Desprendiéndose de lo anterior que es de suma importancia que desde las bases de licitación, modelo económico y el contrato, se consideren todos los aspectos requeridos para la realización de la contratación.

### 3.3 Aprobación y autorización de contratos.

Desde este punto de vista, resulta conveniente señalar respecto de la aprobación de los contratos por los Consejos de Administración quien emitirá, previa opinión de su Comité de Estrategia e Inversiones y Comité de Adquisiciones y Obras, los lineamientos que establecerán los casos y montos en los que los contratos de los Organismos Subsidiarios requerirán sólo de la aprobación de sus órganos de gobierno y aquéllos en que, además, deberán ser aprobados por el Consejo de Administración, para tal efecto el Organismo Descentralizado que pretenda realizar la contratación deberá presentar al Consejo de Administración competente, de conformidad con los lineamientos que al efecto se emitan por el Consejo de Administración de PEMEX, el documento ejecutivo que contenga los términos y condiciones técnicas, económicas,

---

<sup>150</sup> Marienhoff Miguel S., *Op. cit.*, pág. 220.

<sup>151</sup> Fernández Ruíz Jorge, *Derecho Administrativo del Distrito Federal, Op. cit.*, pág. 211.

<sup>152</sup> Marienhoff Miguel S., *Op. cit.*, pág. 204.

ambientales, sociales y legales fundamentales de la contratación; el Consejo de Administración que corresponda determinará qué términos y condiciones no podrán ser modificados sin su consentimiento. El Organismo Descentralizado no someterá a la aprobación del Consejo de Administración de que se trate, clausulados, anexos específicos o formatos. Sin embargo, se remitirá para su conocimiento el modelo de contrato y el modelo económico que lo sustenta, así como la información y documentación que el Consejo de Administración de que se trate le requiera. No se podrá iniciar procedimiento de contratación alguno, sin haber obtenido la aprobación. La opinión del Comité versará sobre el procedimiento de contratación propuesto y el contrato, sin perjuicio de las facultades y responsabilidades que competen a las áreas que intervienen en dichos procedimientos, conforme a la normativa aplicable. No se trasladarán responsabilidades operativas a los órganos colegiados.<sup>153</sup>

Conforme a lo estipulado en el inciso k) de la fracción IV del artículo 19 de la LPM, se establecieron los casos y montos para la aprobación de contratos.<sup>154</sup>

<i>TIPO CONTRATO</i>	<i>NIVEL DE AUTORIZACIÓN</i>	<i>MONTO O COSTO ESTIMADO</i>
<i>CONTRATOS A</i>	<i>Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, previa opinión de su Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios y, aprobación del Consejo de Administración del Organismo Subsidiario correspondiente.  En el caso de los contratos de Petróleos Mexicanos, con la autorización del Director General</i>	<i>Mayor o igual a 200 millones de dólares americanos, o su equivalente en moneda nacional para el caso de contratos de los Organismos Subsidiarios; o mayor o igual a 100 millones de dólares americanos, o su equivalente en moneda nacional, para el caso de contratos de Petróleos Mexicanos.  Las cantidades que se ubiquen en dichos rangos pueden ser el monto definido en el contrato, o el monto estimado que resulta del modelo económico para el contrato, considerando la duración total del mismo.</i>
<i>CONTRATOS B</i>	<i>Consejo de Administración del Organismo Subsidiario correspondiente.</i>	<i>Mayor o igual a 100 millones de dólares americanos y menor a 200 millones de dólares americanos, o su equivalente en moneda nacional.  Las cantidades que se ubiquen en dichos rangos pueden ser el monto definido en el contrato, o el monto estimado que resulta del modelo económico para el contrato, considerando la duración total del mismo.</i>

<sup>153</sup> Cfr. K) f. IV Art. 19 LPM, Art. 45 y 46 RLPM, Art. 10 DACS.

<sup>154</sup> [www.pemex.com](http://www.pemex.com), acerca de PEMEX, Consejo de Administración, Acuerdos, Sesión 806 extraordinaria, 18 de diciembre de 2009.

CONTRATOS C	<i>Director General del Organismo Subsidiario que corresponda; Director General de Pemex para los proyectos de Petróleos Mexicanos.</i>	<i>Mayor o igual a 50 millones de dólares americanos y menor a 100 millones de dólares americanos, o su equivalente en moneda nacional. Las cantidades que se ubiquen en dichos rangos pueden ser el monto definido en el contrato, o el monto estimado que resulta del modelo económico para el contrato, considerando la duración total del mismo.</i>
CONTRATOS D	<i>Titular de la Administradora del Proyecto</i>	<i>Menor a 50 millones de dólares americanos, o su equivalente en moneda nacional. Las cantidades que se ubiquen en dichos rangos pueden ser el monto definido en el contrato, o el monto estimado que resulta del modelo económico para el contrato, considerando la duración total del mismo.</i>

Autorización de contratos.

La mayoría de los contratos de los organismos subsidiarios solamente requieren la autorización de la Administradora del Proyecto.<sup>155</sup>

- Se deberán apegar a lo previsto en la LRA27CRP, la LPM, su reglamento y el contenido de las DACS.
- Podrán incluir cualesquier término permitido por la legislación común.
- Se establecerá un modelo económico para cada contrato.
- El modelo económico está formado por las variables técnicas, económicas y legales que determinarán la estrategia de la contratación.
- El modelo económico servirá de base para determinar las cláusulas y términos contractuales.
- Las remuneraciones se determinarán con base en el modelo económico del contrato, considerando las líneas estratégicas del proyecto sustantivo, las metas asignadas a la contratación y metodologías de evaluación económica.

### 3.4 Modificaciones

Los contratos podrán contemplar cláusulas donde se permita a las partes realizar modificaciones a los proyectos por la incorporación de avances tecnológicos; por la variación de precios de mercado de los insumos o equipos utilizados en las obras, o por la adquisición de nueva información obtenida durante la ejecución de las obras u otras que contribuyan a mejorar la eficiencia del proyecto.

Así tenemos que, “cuando la administración concluye un contrato para el funcionamiento de un servicio público, establece con cuidado la extensión de las prestaciones que deberá que deberá suministrar el

---

<sup>155</sup> Cfr. 51 a 77 DACS.

contratante. Pero por lo mismo que se trata de un servicio público, cuyas necesidades pueden variar durante la ejecución del contrato, que a menudo abarca un largo periodo, se suscita la cuestión de saber si las prestaciones previstas en el contrato se han establecido en forma inmutable.”<sup>156</sup>

Respecto a las circunstancias materiales imprevistas comenta Marienhoff “Puede ocurrir que al comenzar el cumplimiento o la ejecución del contrato de obra pública, o ya en curso éste, el cocontratante se encuentre ante circunstancias materiales, de carácter anormal, que razonablemente pudieron no ser previstas al contratar, las cuales dificultan o encarecen el cumplimiento de lo convenido.”<sup>157</sup> Si el contratante está en condiciones técnicas de llevar adelante la obra, y ejecuta, el contrato a pesar de la referidas dificultades, la Administración Pública – Estado- tiene el deber de resarcirlo adecuadamente.

Con respecto al poder de modificación del objeto del contrato “El llamado *ius variandi* o poder de modificación unilateral del objeto del contrato es la más espectacular de las singularidades del contrato administrativo en cuanto se apunta directamente a uno de los presupuestos básicos del instituto contractual –*pacta sunt servanda, contractus lex inter partes*-.”<sup>158</sup> Como ya se mencionaba, esta facultad de modificar los contratos resulta un tanto desigual, sin embargo no puede hacer a un lado la naturaleza jurídica de la empresa, al momento de realizar los contratos.

Por consiguiente, el contrato deberá ser firmado por el licitante ganador dentro del plazo que al efecto hubieren señalado las bases de licitación. En caso de que el licitante ganador no firmare el contrato por causas imputables al mismo, éste podrá ser adjudicado al Licitante que hubiere quedado en segundo lugar en el procedimiento, siempre y cuando su propuesta sea dictaminada por la Administradora del Proyecto como solvente.

Así, “La forma escrita y la firma del contrato, en el plazo de ley son requisitos formales, pues además en caso de no firmarlo, el contratista, esto evidencia una falta de voluntad y por lo mismo no existe consentimiento, debiendo manifestarse éste expresamente con la firma del contrato”.<sup>159</sup>

Respecto de las modificaciones contractuales deberán considerar el modelo económico para el contrato y no se podrá modificar sustancialmente el objeto de contratación. Considerando la relevancia e impacto de la modificación, la misma deberá ser aprobada por la Administradora del Proyecto y se realizará de conformidad con lo siguiente:

I. Mediante convenio modificatorio, suscrito por los representantes legales de las partes, cuando se trate de:

---

<sup>156</sup> Jèze Gaston, Op. cit., pág. 657.

<sup>157</sup> Marienhoff Miguel S., Op. cit., pág. 576.

<sup>158</sup> García de Enterría Eduardo, Fernández Tomás-Ramón, Op. cit., pág. 506.

<sup>159</sup> Canals Arenas Jorge Ricardo, Op. cit., pág. 128.

- a. Los términos contractuales relativos a la remuneración y a los mecanismos para sus ajustes, y
  - b. Los términos relativos a objeto, monto y plazo o vigencia del contrato, requiriendo la aprobación del servidor público inmediato superior de la Administradora del Proyecto o en caso de que el procedimiento haya sido autorizado por el Consejo de Administración, se requerirá la autorización del Director General del Organismo Subsidiario correspondiente o del Director Corporativo, según sea el caso.
- II. Para las modificaciones distintas Mediante anotación en bitácora, memoranda de entendimiento o cualquier otro documento en el que conste el acuerdo entre los representantes autorizados en el contrato de cada una de las partes.

Al considerar la forma para documentar la modificación, se deberá tomar en cuenta el impacto de la misma en las garantías solicitadas y las consecuencias en otros aspectos o términos contractuales.

Se deberá estipular en los contratos que las modificaciones realizadas en términos de este artículo no implicarán novación de las obligaciones de los mismos.<sup>160</sup>

Para que operen con mayor flexibilidad las modificaciones que se requieran en la ejecución de los contratos, se permite realizar, entre otras, modificaciones por ajustes a los programas y plazo de ejecución, fechas críticas, conceptos de trabajo, incorporación de avances tecnológicos.

Abundando en lo que hemos precisado, “La atribución para modificar el contrato administrativo no constituye, precisamente, un derecho de la Administración Pública, sino una potestad o prerrogativa de la misma. De ahí surge una consecuencia fundamental: la Administración no puede renunciar en forma alguna, al ejercicio de dicha prerrogativa, pues las potestades, contrariamente a lo que ocurre con los derechos, no son renunciables.

Los mecanismos para determinar los ajustes a los programas de ejecución, hitos o fechas críticas y plazos de ejecución se establecerán en el contrato respectivo, atendiendo al modelo económico en los mismos términos.”<sup>161</sup>

En complemento de lo anterior, “En el negocio contractual administrativo, se conoce como hecho del príncipe la alteración provocada en las condiciones de un contrato, imprevisible para el gobernado contratante y en su perjuicio, derivada de decisiones adoptadas o conductas asumidas por la autoridad contratante, no como parte del contrato, sino en ejercicio de las atribuciones derivadas de su carácter de autoridad pública.”<sup>162</sup>

Llegados a este punto, se concluyo que el “hecho del príncipe”, resulta hoy en día aplicable en las contrataciones realizadas por el gobierno y para el caso que nos ocupa para PEMEX.

---

<sup>160</sup> Cfr. Art. 10, 58 DACS.

<sup>161</sup> Cfr. F. VII Art. 53 LPM, Art. 59 DACS.

<sup>162</sup> Fernández Ruiz Jorge, Derecho Administrativo Contratos, *Op. cit.*, pág. 77.

Como lo menciona el Maestro Delgadillo con relación al criterios de las cláusulas exorbitantes que son utilizadas por PEMEX, “Para esta teoría son contratos administrativos aquellos en que la Administración Pública introduce cláusulas inusuales, que no son admisibles en un contrato de naturaleza civil, a las que se les denomina cláusulas exorbitantes al derecho privado, y que en los contratos privados resultarían ilícitas. Estas cláusulas otorgan ciertos poderes a los órganos administrativos, que los colocan en una posición de superioridad jurídica frente a su cocontratante, relacionados con el acto contractual a) adaptarlo a las necesidades públicas, variando dentro de cierto límite las obligaciones del cocontratante (modificación unilateral y mutabilidad del contrato); ejecutar el contrato por sí o por un tercero, en caso de incumplimiento o mora del cocontratante, en forma directa, unilateral y por cuenta de éste (ejecución con restitución del cocontratante); y c) dejarlo sin efectos unilateralmente en caso de incumplimiento, cuando las necesidades lo exijan (rescisión contractual).”<sup>163</sup>

Así tenemos que las cláusulas exorbitantes “aquellas demostrativas del carácter de poder público con que interviene la Administración en los contratos administrativos, colocándose en una posición de superioridad jurídica, o invistiendo a su cocontratante frente a los terceros, de atribuciones que son propias del poder público”.<sup>164</sup>

En este orden de ideas “Desde este criterio se identifican los contratos administrativos, dados las cláusulas especiales que la administración pública incluye en los contratos que se consideran inusuales y hasta inadmisibles en un contrato civil debido a la colocación en ventaja de uno de los contratantes –el Estado-, toda vez que la legislación le otorga facultades exorbitantes al derecho civil, respecto de la ejecución, la interpretación y la revocación del contrato, por una causa de interés público, y que se entiende, dada la naturaleza del contrato, son consecuencias del mismo, no su naturaleza.”<sup>165</sup>

### 3.5 Subcontratación.

Con respecto a la subcontratación, cabe decir que, de no haberse previsto actividades o conceptos objeto de subcontratación desde las bases de licitación o invitación restringida, previo análisis y autorización de la Administradora del Proyecto, los Proveedores y Contratistas podrán subcontratar actividades o conceptos durante la ejecución del contrato, asegurando en todo momento las capacidades requeridas para el cumplimiento del objeto del contrato. En todos los casos de subcontratación, el contrato establecerá que el Proveedor o Contratista será el responsable de las obligaciones del contrato. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación del Proveedor o Contratista de cumplir el grado de contenido nacional al que se comprometió en su propuesta.<sup>166</sup>

---

<sup>163</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Lucero Espinosa Manuel, *Op. cit.*, pág. 312.

<sup>164</sup> Farrando Ismael, *Op. cit.*, pág. 440.

<sup>165</sup> Béjar Rivera, Luis José, *Op. cit.*, pág. 242.

<sup>166</sup> Art. 64 DACS.

Ahora bien como lo dice el autor, “Si no hubiese subcontratos, la administración estaría obligada a celebrar una serie de contratos separados para un mismo suministro, de una misma obra pública. Resulta más simple y práctico contratar con un solo proveedor o empresario, que será responsable de la dirección de la obra, permitiendo al titular del contrato, que concluya subcontratos y efectúe subencargos, bajo el control de la administración. El subcontrato se refiere siempre a un elemento del contrato. En caso de sustitución total, no hay subcontrato, sino cesión del contrato; es una operación muy distinta. El subcontrato es una convención jurídica celebrada para obtener la colaboración en la ejecución del servicio, del suministro de la obra, por el contratante titular del contrato. Este último sigue siendo el director responsable de la empresa.”<sup>167</sup>

#### 4. Propuesta conjunta.

Para el caso de que el contrato se adjudique a una propuesta conjunta, se aplicará lo siguiente:<sup>168</sup>

a) Deberá ser firmado por cada una de las personas participantes en la propuesta, debiendo quedar estipulado que cada una de ellas quedará obligada solidariamente ante el Organismo Descentralizado. En el caso de que los participantes constituyan una sociedad de propósito específico, el contrato será suscrito por dicha sociedad la cual figurará como Proveedor o Contratista y por los participantes en la propuesta como obligados solidarios, los integrantes de la propuesta designarán al líder de la ejecución del contrato.

b) Formarán parte integrante del contrato el o los instrumentos legales suscritos entre las personas que presentaron la propuesta conjunta para establecer las actividades a que se obliga cada una de ellas; el acuerdo que designa a aquélla que actuará como líder en la ejecución del contrato; los mecanismos que regulen el control del Consorcio y la resolución de controversias entre los participantes; así como los acuerdos de indemnización entre los mismos.

c) La persona moral que hubiere sido designada como líder durante la ejecución del contrato deberá ser miembro del Consorcio; asumir la responsabilidad de coordinar la ejecución de las actividades y, por tanto, será la única interlocutora del Consorcio con el Organismo Descentralizado. En su caso, el contrato estipulará las condiciones para cambiar al líder previa autorización del Organismo Descentralizado.

---

<sup>167</sup> Jèze Gaston, *Op. cit.*, pág. 653.

<sup>168</sup> Cfr. Art. 52 y 53 DACS.

#### 4.1 Cesión de derechos y obligaciones.

Los Organismos Descentralizados deberán estipular en los contratos que los Proveedores y Contratistas no podrán ceder o transferir de cualquier forma sus derechos y obligaciones derivados del contrato sin la autorización expresa del Organismo Descentralizado contratante otorgada a través del Director del Organismo Descentralizado que corresponda, o de los Directores Corporativos, según se trate, salvo que exista autorización expresa en el contrato. Al respecto, tomando en consideración el modelo económico, el contrato estipulará las condiciones a que deberá sujetarse la autorización señalada, debiéndose dar aviso al Consejo de Administración que corresponda, asegurándose la Administradora del Proyecto contratante que, no obstante la cesión, se preserven las capacidades técnicas, financieras y demás requeridas para el adecuado cumplimiento del contrato condicionando la autorización a la acreditación por parte de los cesionarios y, en su caso, al otorgamiento de garantías corporativas y otros instrumentos similares, procurando que las condiciones no interfieran en cesiones o transferencias entre empresas del mismo grupo corporativo que no impliquen un cambio de control, siempre y cuando no se ponga en riesgo el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato. Los derechos de cobro sólo podrán ser cedidos mediante autorización previa del Organismo Descentralizado correspondiente con la intervención del Área Jurídica.<sup>169</sup>

En este sentido, “Se prohíbe ceder el contrato administrativo sin autorización. La prohibición de que haya cesión sin autorización de la administración, resulta de la naturaleza del contrato administrativo. No es necesario incluirla en el contrato.”<sup>170</sup>

#### 4.2 Remuneraciones.

Con relación a las remuneraciones de los contratos de obras y prestación de servicios de PEMEX y sus organismos subsidiarios deberán sujetarse a las siguientes condiciones:<sup>171</sup>

- I. Deberán pactarse siempre en efectivo, ser razonables en términos de los estándares o usos de la industria y estar comprendidas en el Presupuesto autorizado de PEMEX y sus organismos subsidiarios.
- II. Serán establecidas a través de esquemas fijos o fórmulas predeterminadas con las que se obtenga un precio cierto y en dinero de conformidad con la legislación civil.
- III. Los contratos de obra plurianuales podrán estipular revisiones necesarias por la incorporación de avances tecnológicos o la variación de precios de mercado de los insumos o equipos utilizados en los trabajos correspondientes u otros que contribuyan a mejorar la eficiencia del proyecto, con base en los mecanismos para el ajuste de costos y fijación de precios autorizados por el Consejo de Administración.
- IV. Deberán establecerse a la firma del contrato.

---

<sup>169</sup> Art. 54 DACS.

<sup>170</sup> Jèze Gaston, *Op. cit.*, pág. 652.

<sup>171</sup> Cfr. Art. 61 LPM.

V. Se incluirán penalizaciones en función del impacto negativo de las actividades del contratista en la sustentabilidad ambiental y por incumplimiento de indicadores de oportunidad, tiempo y calidad, y

VI. Sólo se podrán incluir compensaciones adicionales cuando:

- a) El contratante obtenga economías por el menor tiempo de ejecución de las obras;
- b) El contratante se apropie o se beneficie de nuevas tecnologías proveídas por el contratista, o
- c) Concurran otras circunstancias atribuibles al contratista que redunden en una mayor utilidad de PEMEX y en un mejor resultado de la obra o servicio, y siempre que no se comprometan porcentajes sobre el valor de las ventas o sobre la producción de hidrocarburos. Las posibles compensaciones deberán establecerse expresamente a la firma del contrato.

Dichas remuneraciones deberán fijarse en términos claros a la firma del contrato y podrán establecerse en función del grado de cumplimiento de las metas o en función de indicadores explícitos y cuantificables, expresados en unidades de medida de uso común en la industria de hidrocarburos, los cuales podrán referirse a productividad, capacidad, reserva incorporada, recuperación de reservas, tiempos de ejecución, costos en los que se incurra o ahorro en éstos, obtención de economías y otros que redunden en una mayor utilidad para PEMEX o sus Organismos Subsidiarios o que contribuyan a mejorar los resultados del proyecto.<sup>172</sup>

Las remuneraciones podrán condicionarse a la generación de flujo de efectivo del proyecto, asimismo las DACS señalan que es los contratos que no observen las disposiciones de arriba descritas serán nulos de pleno derecho de aquí la importancia de tomar en consideración esos preceptos, la remuneración que se pacte incluyen a las compensaciones y penalizaciones.

Como lo hemos mencionado dentro de las obligaciones que tiene la Administradora del Proyecto, previo a cualquier modificación sustantiva deberá justificar la razonabilidad de los ajustes a las remuneraciones, el concepto y el tiempo por el cual deberá estar vigente.

Para efectos de determinar las remuneraciones y, en su caso, el procedimiento para ajustarlas, los Organismos Descentralizados deberán establecer el modelo económico aplicable para cada contrato, atendiendo al caso de negocio de los Organismos Descentralizados, es decir, considerar los elementos para generarles valor, tales como las líneas estratégicas, los objetivos, indicadores, variables y metas del proyecto sustantivo, para definir los alcances de la contratación y sus metodologías de evaluación, debiendo ser medibles, verificables, cuantificables, auditables y en términos de los estándares o usos de la industria.

---

<sup>172</sup> Cfr. Art. VI 53, IV 60, 61 LPM, Art. 6, 62 RLPM, Art. 55 y 56 DACS.

En los casos en que los Organismos Descentralizados decidan estipular en los contratos un procedimiento de ajuste de las remuneraciones, deberán tomar en consideración el correspondiente modelo económico y podrán basarse en las siguientes variables:

- I. Índices e información pública, general o específica, nacional o internacional, o una combinación de los mismos.
- II. Índices y catálogos de precios de referencia aplicables a la industria en cuestión, establecidos por instituciones especializadas de reconocido prestigio, así como otros parámetros similares.
- III. Cualquier otra variable que el Organismo Descentralizado estime conveniente para la ejecución o creación de valor para el Proyecto Sustantivo.

Una vez expuesto lo anterior y a efecto abundar respecto lo señalado, resulta interesante para el objeto de nuestro estudio que, “De acuerdo con la doctrina clásica sobre la contratación pública, el primer derecho que nace para el contratista por las prestaciones que realice de hacer o de dar, es el de cobrar a la Administración Pública, en el tiempo, oportunidad, lugar y forma convenidos, el precio estipulado, o percibir de los administrados o de los usuarios, las tarifas, tasas o contribuciones autorizadas por el contrato.

Esta contraprestación, en términos generales, puede ser determinada en tres formas: 1) bajo esquemas fijos o fórmulas predeterminadas con las que se obtenga un precio determinado, 2) otorgando el derecho a disfrutar, por un tiempo determinado, los productos que se establezcan para el aprovechamiento de las obras, o 3) una combinación de ambos.

En el contexto de la industria petrolera existe prohibición de que en los contratos de obras y prestación de servicios como remuneraciones se otorgue la propiedad sobre hidrocarburos, se pacte remuneración compartida (contratos de riesgo) o se comprometan los porcentajes de producción o valor de las ventas de los hidrocarburos o derivados, es decir, se prohíbe la segunda forma de contraprestación mencionada.

Sin embargo, no existe prohibición para el establecimiento de remuneraciones bajo fórmulas predeterminadas que permitan obtener un precio cierto, como sucede en los contratos incentivados de Pemex.”<sup>173</sup>

Del análisis realizado por el investigador al respecto, “...resulta clara la constitucionalidad y legalidad de los contratos incentivados de Pemex, siempre y cuando la remuneración se pacte en efectivo y no se otorguen porcentajes sobre los productos o resultados obtenidos.

[...] Con independencia de la constitucionalidad y legalidad de los Contratos Incentivados de Pemex, por medio de las disposiciones que emita el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, se debe dar a conocer los modelos de contratos, las remuneraciones y las penalizaciones por incumplimiento de las obras

---

<sup>173</sup> Zepeda Estrada Fernando, “Constitucionalidad y legalidad de los contratos incentivados de PEMEX”, ARS IURIS, Revista del Instituto Panamericano de Jurisprudencia, 45-2011, Universidad Panamericana, México, 2011, pág. 289 y 290.

y servicios contratados. Lo anterior a fin de dar transparencia a este tipo de contrataciones, que pueden dar lugar a abusos por parte de Pemex o sus organismos subsidiarios.”<sup>174</sup>

El Organismo Descentralizado con base en el modelo económico que corresponda, definirá las cláusulas y términos contractuales, pudiendo incluir en el contrato cualquiera de los términos permitidos de conformidad con la legislación común.

#### 4.3 Aplicación de penas convencionales.

Con base en el modelo económico, se podrán considerar para efectos de aplicación de penas convencionales, incumplimientos de indicadores de oportunidad, tiempo y calidad de los Proveedores o Contratistas, pudiendo considerar de manera enunciativa, más no limitativa, los siguientes:

- I. Atraso en la ejecución de las obras, la prestación de los servicios, la entrega de los bienes o en la aplicación de recursos para el cumplimiento del objeto del contrato.
- II. Incumplimiento de metas, porcentajes de avances, hitos o fechas contractuales.
- III. Incumplimiento al fincamiento de pedidos o entrega de equipos críticos en las fechas pactadas.
- IV. Incumplimiento en la observancia de las especificaciones técnicas del contrato.
- V. Incumplimiento con los planes de seguridad y protección al medio ambiente del Organismo Descentralizado.
- VI. Incumplimiento de las obligaciones relativas a contenido nacional.
- VII. Incumplimiento de indicadores, y
- VIII. Incumplimiento de cualquier otra obligación distinta de las anteriores y que esté pactada en el contrato.

El contrato incluirá penalizaciones para el caso de que las obligaciones no se cumplan, o no se cumplan de la manera convenida. Se podrá determinar con base en la legislación común y a partir del modelo económico, las penalizaciones, su monto, así como la forma de aplicarlas, pudiendo estipularse que se aplicarán con cargo a garantías otorgadas o a cualquier pago al que tenga derecho el Proveedor o Contratista.<sup>175</sup>

Como se ha señalado dentro de las penas convencionales, se consideran diversas opciones por cualquier tipo de incumplimiento (de eventos críticos, de metas, inobservancia de especificaciones, en materia de contenido nacional) y no sólo por atrasos, brindado mayor seguridad y certeza para el Organismo que administre el proyecto.

---

<sup>174</sup> *Ibid.*, pág. 294.

<sup>175</sup> Cfr. F. V Art. 61 LPM, Art. 60 DACS.

#### 4.4 Garantías.

Como lo hemos señalado anteriormente, la Administradora del Proyecto, determinará las garantías, monto, forma, vigencia y entrega que se exigirán al licitante, Proveedor o Contratista considerando los riesgos involucrados en la contratación, asimismo podrá exigir el otorgamiento de garantías en las bases de licitación para avalar la seriedad de las ofertas que se reciban.

Varios autores en la materia coinciden que las garantías para el cabal cumplimiento de las obligaciones contraídas por el cocontratista que garanticen y aseguren el pago que en su caso se le impongan, pueden ser:

- a) Garantía de anticipos, por los anticipos que en su caso, reciban los contratistas, deberán constituir garantía por la totalidad de su monto, esto después de que reciban copia del fallo de adjudicación.
- b) Garantía de cumplimiento, en la cual se prevé que los contratistas deberán garantizar el cumplimiento del contrato respectivo, esto después de que reciban copia del fallo de adjudicación.
- c) Garantía de saneamiento de vicios ocultos, consiste en la obligación del contratista de responder de la posesión o aprovechamiento útil de la obra contratada.

Asimismo dentro de los tipos o formas de garantías se señalan: la fianza, otorgada por institución de fianzas debidamente autorizada; la carta de crédito irrevocable, modalidad de crédito regulada por la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito; y en de acuerdo con la misma ley aludida anteriormente se encuentra el fideicomiso, el fideicomitente (contratista) destina ciertos bienes para el caso, recursos líquidos por el equivalente al 5% del monto total ejercido en la obra, que deberán invertirse en instrumentos de renta fija, a un fin lícito determinado como lo sería garantizar el saneamiento de los vicios ocultos de la obra pública de que se trate o cualquier responsabilidad en que se haya incurrido.<sup>176</sup>

El contrato estipulará las garantías exigibles para el caso de que las obligaciones no se cumplan o no se cumplan de la manera convenida, o para responder por defectos o vicios ocultos una vez concluidos los trabajos o entregados los bienes, estas, podrán estar constituidas, previa opinión del Área Evaluadora de Riesgos, mediante cualquier instrumento formalizado en términos de la legislación común, sólo en casos excepcionales, se podrá exceptuar a los licitantes, Proveedores o Contratistas, de la presentación de garantías, lo cual requerirá la autorización del titular de la Administradora del Proyecto, en las bases y en los contratos se establecerá el mecanismo y los plazos de entrega de las garantías.<sup>177</sup>

Cuando así se requiera, los contratos podrán prever el otorgamiento de anticipos a Proveedores y Contratistas, ya sea al inicio de la ejecución del contrato o al inicio de cada fase, etapa o partida bajo el

---

<sup>176</sup> Cfr. Fernández Ruíz Jorge, Derecho Administrativo del Distrito Federal, *Op. cit.*, pág. 294-297 *passim*.

<sup>177</sup> Art. 61 DACS.

mismo, debiendo el Proveedor o Contratista garantizar el cien por ciento del importe otorgado para su debida aplicación, el Área Administradora del Proyecto deberá determinar los montos de los anticipos, el momento de otorgarlos, la forma y la manera de amortizarlos siendo que cuando se finiquiten los contratos, el anticipo deberá estar totalmente amortizado.

La asignación de los anticipos, sus garantías y amortizaciones, deberán ser determinadas de manera consistente con los programas, fases, etapas o eventos críticos del contrato.

La Administradora del Proyecto deberá prever en los contratos la forma de determinar las responsabilidades y sus límites en función del perfil de riesgo de la contratación, atendiendo las recomendaciones que al efecto emita el Área Evaluadora de Riesgos.<sup>178</sup>

El contrato preverá la forma de deslindar responsabilidades y determinar límites a la responsabilidad, considerando el modelo económico y el perfil de riesgo.

Los límites de responsabilidad se establecerán en los contratos atendiendo las recomendaciones que al efecto emita el Área Evaluadora de Riesgos.

#### 4.5 Esquemas de gobernanza.

Una de las figuras novedosas que se incorporan en el régimen especial de contratación, son los esquemas de gobernanza, al respecto la Administradora del Proyecto podrá prever, entre otros, estos esquemas para el seguimiento ejecutivo de los contratos conforme a las mejores prácticas para su administración eficiente, pudiendo considerar entre otros, grupos en los que participen las partes contratantes, grupos técnicos o responsables de obra. Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones y responsabilidades que corresponden a los servidores públicos.<sup>179</sup>

En otras palabras, estos esquemas permiten establecer grupos internos y mecanismos para el mejor seguimiento de la ejecución de los contratos y la resolución de controversias técnicas y administrativas, y así minimizar el riesgo de litigios, que a la larga producen efectos negativos económicos, operativos y administrativos.

Se podrán prever que en los contratos se pacten cláusulas para que los Proveedores y Contratistas establezcan programas de entrenamiento para el personal de dichos Organismos, en las materias y en los temas relacionados con el contrato de manera tal que aseguren un uso efectivo del patrimonio obtenido mediante el mismo, asimismo en los casos de nuevo proceso, producto, actividad, modelo o servicio

---

<sup>178</sup> Art. 62 y 63 DACS.

<sup>179</sup> Art. 65 DACS.

derivado de una innovación tecnológica en el organismo, se deberá analizar la conveniencia de incorporar cláusulas mediante las cuales se negocie la cesión o licenciamiento de los derechos de uso sobre su propiedad intelectual y, en su caso, la de asimilar las nuevas tecnologías.<sup>180</sup>

De igual forma se procurará que en los contratos se pacten cláusulas para que los Proveedores y Contratistas establezcan programas de desarrollo sustentable, en favor de las comunidades en donde se realicen los trabajos.<sup>181</sup> Como una empresa de clase mundial cuyas operaciones rebasan las fronteras, resulta de suma importancia que PEMEX procure el desarrollo sustentable a favor de las comunidades donde impacten los trabajos, sin lugar a dudas objetivo, que se ha venido realizando no solo en materia de contratación sino en las comunidades en donde PEMEX tiene influencia, es decir, donde tiene sus instalaciones, ya que *perse* las actividades de la industria petrolera resultan delicadas al contar en la mayoría de sus procesos plantas de proceso y equipos industriales, así como exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución del petróleo, del gas y los productos que se obtengan estos, procesos altamente peligrosos de acuerdo a las normas aplicables de seguridad, medio ambiente; de ahí que se deba tener una buena relación con la sociedad colindante y en la medida de las posibilidades coadyuvar en el desarrollo, a través de donaciones en dinero y en especie, reacondicionamiento de caminos, entre muchas actividades que se realizan.

#### 4.6 Mecanismos para solucionar los problemas.

Los Organismos Descentralizados contratantes buscarán las mejores prácticas para la administración eficiente de los contratos, previendo los mecanismos contractuales para solucionar los problemas que se presenten durante la ejecución, así como, en su caso, las diferencias y discrepancias surgidas entre las partes.

Si las diferencias son de carácter exclusivamente técnico, éstas se podrán someter al criterio de peritos o expertos designados directamente por las partes, en los términos y condiciones acordados en el contrato.

En el caso de que el contrato no incluya cláusulas que prevean los mismos, éstos podrán ser pactados, si el Organismo Descentralizado contratante lo considera conveniente, mediante convenio escrito celebrado entre las partes ya sea antes o después de que surja la controversia en cuestión. Adicionalmente, las partes podrán establecer en el contrato el pacto arbitral, en los términos que establezca para tal efecto el Área Jurídica, para aquéllas controversias que no hayan sido resueltas en definitiva a través de los mecanismos pactados en el contrato.

---

<sup>180</sup> Art. 66 DACS.

<sup>181</sup> Cfr. Art. 67 DACS.

En los contratos se deberá establecer que los Proveedores y Contratistas podrán acudir a la instancia arbitral una vez que hayan agotado los mecanismos de solución de controversias previstos en el contrato.<sup>182</sup>

#### 4.7 Rescisión de contratos.

Con respecto a este punto decisorio, podemos señalar que en el caso de que se rescinda administrativamente un contrato de obra, los Organismos Descentralizados contratantes deberán establecer en el contrato los términos y condiciones para tomar posesión y control de las obras e instalaciones, levantándose el acta correspondiente y continuar inmediatamente su ejecución, de manera directa o a través de otro contratista, en su caso se procederá a la evaluación y pago de los gastos que se deriven como consecuencia de dicho supuesto y que le corresponda al contratista, siempre que esté debidamente comprobado y relacionado con el cumplimiento, aún parcial, del contrato.

La rescisión integra la posibilidad de otorgar períodos de cura para que se subsanen incumplimientos previos a determinar la rescisión, buscando privilegiar la ejecución de los contratos; asimismo cuando mejor convenga a los intereses de un Organismo Descentralizado, éstos podrán abstenerse de declarar la rescisión administrativa, para cuyos efectos adoptarán las medidas de control e intervención necesarias que garanticen la ejecución del objeto contratado.<sup>183</sup>

Llegados a este punto, “No se debe confundirse la sanción rescisoria con la facultad rescisoria por razones de oportunidad o de conveniencia de que gozaría la Administración. En ambos supuestos se extingue la relación contractual, pero en un caso se trata de sanción y en otro del uso de una prerrogativa que, a diferencia del primero, en caso de ser ejercida, el ente público deberá indemnizar a su cocontratante.”<sup>184</sup>

En las rescisiones administrativas o terminaciones anticipadas al término de los contratos se procederá a elaborar el finiquito, en el que se asentará el cumplimiento de las obligaciones recíprocas entre las partes.<sup>185</sup>

Visto lo anterior, resulta “una forma de terminar anticipadamente los contratos, válidamente celebrados, como consecuencia de un incumplimiento de alguna de las partes”.<sup>186</sup>

Previo a la determinación de rescisión, la Administradora del Proyecto podrá establecer periodos para subsanar incumplimientos, sin perjuicio de las penas convencionales que en su caso se hayan pactado, en

---

<sup>182</sup> Cfr. Art. 63 RLPM, Art. 68 DACS.

<sup>183</sup> Cfr. Art. 65 RLPM, Art. 72 DACS.

<sup>184</sup> Farrando Ismael, *Op. cit.*, pág. 454.

<sup>185</sup> Cfr. Art. 64 DACS.

<sup>186</sup> López-Elías José Pedro, *Op. cit.*, pág. 197.

aquellos supuestos en los que el Organismo Descentralizado determine a conveniencia del mismo, que el incumplimiento puede ser subsanable.<sup>187</sup>

Como se ha mencionado y redundado en este tema, “Otra prerrogativa de la Administración Pública es la de rescindir el contrato administrativo. Desde luego, trátase de la rescisión unilateral, dispuesta por ella, no de la bilateral dispuesta por acuerdo entre la Administración Pública y el contratante. Trátese, en suma, de la rescisión que puede decretar la Administración en ejercicio de sus prerrogativas públicas, pues esa potestad constituye una cláusula exorbitante virtual del derecho privado.”<sup>188</sup>

Los Organismos Descentralizados contratantes podrán rescindir administrativamente cualquier contrato, por lo que no requerirá de declaración judicial o arbitral alguna para surtir plenamente sus efectos una vez que ésta haya sido determinada y notificada al Proveedor o Contratista. Dicha rescisión podrá determinarse en caso de que el Proveedor o Contratista se ubique en cualquiera de los siguientes supuestos:<sup>189</sup>

- a) Incumpla con sus obligaciones en los términos establecidos en el contrato y sus anexos.
- b) Sea declarado o sujeto a concurso mercantil, quiebra o suspensión de pagos, o cualquier otra figura análoga.
- c) Durante la ejecución del contrato pierda las capacidades técnicas, financieras y operativas que hubiere acreditado para la adjudicación del contrato.
- d) Se le revoque o cancele de manera definitiva cualquier permiso o autorización gubernamental necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones bajo el contrato.
- e) Interrumpa injustificadamente o abandone los trabajos.
- f) Cuando sin autorización expresa del Organismo Descentralizado ceda o transfiera las obligaciones y derechos del contrato de cualquier forma.
- g) Cuando sin autorización expresa del Organismo Descentralizado ceda o transfiera las acciones, partes sociales e intereses de las personas morales que sean Proveedores, Contratistas o sus obligados solidarios, cuando se haya pactado dicha condición.
- h) Cambie su nacionalidad por otra en el caso de que haya sido establecido como requisito tener una determinada nacionalidad, o si siendo extranjero invoca la protección de su gobierno en relación al contrato.
- i) Se ubique en los supuestos de la cláusula anticorrupción, o
- j) Cualquier otra que se estipule en el contrato.

La decisión de rescindir un contrato deberá estar plenamente justificada por la Administradora del Proyecto, con apoyo de las Áreas de Servicio para la Contratación, y estar autorizada por el servidor público inmediato superior de la Administradora del Proyecto o, en caso de que el procedimiento haya sido autorizado por el Consejo de Administración, se requerirá la autorización del Director General del Organismo Subsidiario

---

<sup>187</sup> Cfr. Art. 69 DACS.

<sup>188</sup> Marienhoff Miguel S., *Op. cit.*, pág. 403.

<sup>189</sup> Cfr. Art. 70 DACS.

correspondiente o del Director Corporativo, según sea el caso; debiéndose pactar en los contratos que la rescisión por causas imputables a los mismos, requerirá declaración de la autoridad competente.

En los contratos, se establecerá que los Proveedores y Contratistas podrán demandar la rescisión, entre otras, por las siguientes causas:<sup>190</sup>

- a) Por incumplimiento en las obligaciones de pago del Organismo Descentralizado contratante.
- b) Por no poner a disposición de los Proveedores y Contratistas el sitio donde se desarrollen las obras, se presten los servicios o se deban entregar los bienes, y
- c) Por no contar con los permisos, licencias o autorizaciones que estén a cargo del Organismo Descentralizado.

Como podemos observar y haciendo referencia a las cláusulas exorbitantes, estas son las obligaciones conforme a las disposiciones a que PEMEX está sujeto, siendo la responsabilidad de la empresa, a fin de evitar caer en alguna causal de rescisión imputable a la Institución.

Dentro del procedimiento para llevar a efecto la rescisión administrativa de los contratos se destaca:<sup>191</sup>

I. Se iniciará a partir de que al Proveedor o Contratista le sea notificado el incumplimiento en que haya incurrido, para que dentro del plazo estipulado en el contrato, el cual no podrá exceder de veinte días hábiles a partir de la notificación, exponga lo que a su derecho convenga y aporte, en su caso, las pruebas que estime pertinentes.

II. La determinación de dar o no por rescindido el contrato deberá estar fundada, motivada y notificada al Proveedor o Contratista, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquél en que se hubieren recibido los argumentos y pruebas o que se haya vencido el plazo estipulado en el contrato.

Visto lo anterior, y como servidores públicos, como más adelante se señala, “Sería contrario a toda lógica y a toda moral no responsabilizar al Estado por el incumplimiento de un contrato. Una irresponsabilidad semejante chocaría con el concepto mismo de derecho. Los contratos – a través de los cuales las partes establecen y limitan recíprocamente sus derechos y obligaciones- se hacen para ser cumplidos y respetados: el quebrantamiento de esta norma esencial de conducta determina responsabilidad.”<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> Cfr. Art. 71 DACS.

<sup>191</sup> Cfr. Art. 73 DACS.

<sup>192</sup> Marienhoff Miguel S., *Op. cit.*, pág. 475.

#### 4.8 Suspensión de los contratos.

Los Organismos Descentralizados podrán suspender parcial o totalmente un contrato porque las necesidades del Proyecto Sustantivo o del propio contrato así lo requieran. El contrato establecerá los términos en los que se procederá como consecuencia de la suspensión y, en su caso, los pagos correspondientes.<sup>193</sup>

Los Organismos Descentralizados podrán convenir en el contrato la terminación anticipada, atendiendo a las necesidades del Proyecto Sustantivo, pudiendo considerar, de manera enunciativa y no limitativa, las siguientes causas:<sup>194</sup>

- I. Por caso fortuito o fuerza mayor, según se pacte en el contrato.
- II. Por no poder determinar la temporalidad de la suspensión.
- III. Cuando existan causas que impidan la ejecución de los contratos.
- IV. Cuando un contrato en materia de exploración y producción no resulte rentable o conveniente para el Organismo Descentralizado conforme al modelo económico que haya definido.
- V. Cuando así lo determine el Organismo Descentralizado.

El contrato podrá estipular los casos en que la terminación anticipada dé origen a realizar algún pago y la forma de cuantificarlo y cubrirlo.

Así, la decisión de terminar anticipadamente un contrato deberá estar plenamente justificada por la Administradora del Proyecto, con apoyo de las Áreas de Servicio para la Contratación, y estar autorizada por el servidor público inmediato superior de la Administradora del Proyecto o en caso de que el procedimiento haya sido autorizado por el Consejo de Administración, se requerirá la autorización del Director General del Organismo Subsidiario correspondiente o del Director Corporativo, según sea el caso.

La terminación anticipada, dispone que se deberán establecer los procedimientos y supuestos específicos que las partes podrán convenir y que permitirán salidas de los contratos, así como el reconocimiento de gastos no recuperables.

---

<sup>193</sup> Cfr. Art. 74 DACS.

<sup>194</sup> Cfr. Art. 75 DACS.

#### 4.9 Finiquito

Una vez llegado a este punto, en caso de conflicto entre las partes, los organismos descentralizados podrán acordar en el acta de finiquito los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar; harán constar los saldos a favor y en contra, así como los acuerdos, conciliaciones o transacciones que se hayan pactado para finalizar las controversias pendientes.

Si procede, en el finiquito se solicitará al proveedor o contratista la presentación de la extensión o ampliación de los instrumentos de garantía, seguros y, en general, los necesarios para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

En los finiquitos comparecerán las partes contratantes, salvo que la contratista haya otorgado su anuencia para que el Organismo Descentralizado proceda a ello. De no comparecer el contratista o proveedor, la entidad contratante actuará en términos de lo previsto en las DACS. Asimismo, en este único caso, comparecerá el órgano interno de control correspondiente cuando se elaboren los citados finiquitos.

Los contratos de obra serán objeto de finiquito, a fin de hacer constar los ajustes, revisiones, modificaciones y reconocimientos a que haya lugar, y los saldos a favor y en contra, así como los acuerdos, conciliaciones o transacciones que se pacten para finalizar las controversias que se hayan presentado. Dicho finiquito deberá formalizarse en el plazo establecido en el contrato, mismo que podrá ser ampliado hasta por un plazo igual al originalmente acordado.

Tratándose de los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, se podrá llevar a cabo el finiquito, dependiendo de la complejidad del objeto del contrato o de las circunstancias de su cumplimiento.

Si procede, en el finiquito se solicitará al Proveedor o Contratista la presentación, extensión, reducción o ampliación de los instrumentos de garantía y, en general, los necesarios para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la terminación del contrato, si es el caso.

En caso de que el Proveedor o Contratista no comparezca al finiquito, el Organismo Descentralizado procederá a realizarlo de manera unilateral y, en su caso, a consignar el pago ante la autoridad jurisdiccional que corresponda.<sup>195</sup>

---

<sup>195</sup> Cfr. Art. 66 RLPM Art. 76 DACS.

#### 4.10 Controversias e inconformidades.

La SEFUPU y los órganos internos de control en PEMEX y sus Organismos Subsidiarios, serán competentes para conocer de las inconformidades, así como del procedimiento de conciliación, de las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las ASCP, los cuales se substanciarán conforme a lo dispuesto en el artículo 37 y el Título Sexto de la LAASSP, y en el artículo 39 y el Título Séptimo de la LOPSRM, como en seguida se señalará.

Resolverán tomando en consideración los principios y las disposiciones aplicables para las ASCP establecidos en la LPM su reglamento y las DACS.<sup>196</sup>

Como puede observarse, “Los actos ilícitos pueden formar parte de los hechos jurídicos como causa de relaciones en las que el autor de lo ilícito tiene el carácter de sujeto pasivo, es decir, de sujeto obligado de la prestación que el derecho pone a su cargo como consecuencia de su actividad. Empero puede derivar una obligación análoga a un particular por el hecho de un tercero y también puede originar acciones. Una obligación análoga, sin embargo, puede derivar a una persona también del hecho ilícito ajeno y a veces también de acciones en sí mismo lícitas. En el derecho administrativo, pueden incurrir en responsabilidad tanto los sujetos activos como los sujetos pasivos de la potestad administrativa. Así el Estado y los entes autárquicos, como las personas físicas y los otros sujetos de derecho privado.”<sup>197</sup>

Con estas referencias doctrinales, podemos decir que en materia de infracciones y sanciones, la SEPUFU y los órganos internos de control en PEMEX y en sus Organismos Subsidiarios, estarán a lo que se establece en el artículo 59 de la Ley.

*Artículo 59.- Con motivo de las adquisiciones, y contrataciones relacionadas con las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica, la Secretaría de la Función Pública o los órganos internos de control competentes, podrán inhabilitar temporalmente para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos, a las personas que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:*

*I. Los licitantes que injustificadamente y por causas imputables a los mismos no formalicen el contrato adjudicado por la convocante;*

*II. Los proveedores o contratistas que, por causas imputables a ellos, se les hubiere rescindido administrativamente un contrato;*

---

<sup>196</sup> Cfr. Art. 67 RLPM.

<sup>197</sup> Zanobini Guido, *Op. cit.*, pág. 423.

*III. Los contratistas o proveedores que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y que, como consecuencia, causen daños y perjuicios a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios;*

*IV. Las que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o bien, en la presentación o desahogo de una inconformidad o procedimiento de conciliación, y*

*V. Las que contraten servicios de asesoría, consultoría y apoyo de cualquier tipo de personas en materia de contrataciones gubernamentales, si se comprueba que todo o parte de las contraprestaciones pagadas al prestador del servicio, a su vez, son recibidas por servidores públicos por sí o por interpósita persona, con independencia de que quienes las reciban tengan o no relación con la contratación.*

*La inhabilitación que se imponga no será menor de tres meses ni mayor de cinco años y se extenderá a los procedimientos de contratación de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.*

*El procedimiento a que se refiere el presente artículo se sustanciará con base en las disposiciones relativas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*

Por su parte la LAASSP y LOPSRM los títulos sexto y séptimo referente a la solución de las controversias, referente a la instancia de inconformidad.

Los actos jurídicos que celebren PEMEX y sus organismos subsidiarios se regirán por las leyes federales aplicables y las controversias nacionales en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia de los tribunales de la Federación, salvo acuerdo arbitral, quedando exceptuados de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aun en los casos de controversias judiciales.

Tratándose de actos jurídicos de carácter internacional, PEMEX y sus organismos subsidiarios podrán convenir la aplicación de derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto.<sup>198</sup>

La SEFUPU conocerá de las inconformidades que se promuevan contra los actos de los procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas que se indican a continuación:<sup>199</sup>

I. La convocatoria a la licitación, y las juntas de aclaraciones, la inconformidad sólo podrá presentarse por el interesado que haya manifestado su interés por participar en el procedimiento, dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración de la última junta de aclaraciones.

---

<sup>198</sup> Cfr. Art. 72 LPM.

<sup>199</sup> Cfr. Art. 65 LAASSP, Art. 83 LOPSRM

II. La invitación a cuando menos tres personas, sólo estará legitimado para inconformarse quien haya recibido invitación, dentro de los seis días hábiles siguientes.

III. El acto de presentación y apertura de proposiciones, y el fallo, la inconformidad sólo podrá presentarse por quien hubiere presentado proposición, dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración de la junta pública en la que se dé a conocer el fallo, o de que se le haya notificado al licitante en los casos en que no se celebre junta pública.

IV. La cancelación de la licitación, la inconformidad sólo podrá presentarse por el licitante que hubiere presentado proposición, dentro de los seis días hábiles siguientes a su notificación.

V. Los actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en la convocatoria a la licitación o en esta la LAASSP o LOPSRM, la inconformidad sólo podrá presentarse por quien haya resultado adjudicado, dentro de los seis días hábiles posteriores a aquél en que hubiere vencido el plazo establecido en el fallo para la formalización del contrato o, en su defecto, el plazo legal.

En todos los casos en que se trate de licitantes que hayan presentado proposición conjunta, la inconformidad sólo será procedente si se promueve conjuntamente por todos los integrantes de la misma.

La inconformidad deberá presentarse por escrito, directamente en las oficinas de la SEFUPU o a través de CompraNet.

El escrito inicial contendrá:<sup>200</sup>

I. El nombre del inconforme y del que promueve en su nombre, quien deberá acreditar su representación mediante instrumento público.

Cuando se trate de licitantes que hayan presentado propuesta conjunta, en el escrito inicial deberán designar un representante común, de lo contrario, se entenderá que fungirá como tal la persona nombrada en primer término.

II. Domicilio para recibir notificaciones personales, que deberá estar ubicado en el lugar en que resida la autoridad que conoce de la inconformidad. Para el caso de que no se señale domicilio procesal en estos términos, se le practicarán las notificaciones por rotulón.

III. El acto que se impugna, fecha de su emisión o notificación o, en su defecto, en que tuvo conocimiento del mismo.

---

<sup>200</sup> Cfr. Art. 66 LAASSP, Art. 84 LOPSRM

IV. Las pruebas que ofrece y que guarden relación directa e inmediata con los actos que impugna. Tratándose de documentales que formen parte del procedimiento de contratación que obren en poder de la convocante, bastará que se ofrezcan para que ésta deba remitirlas en copia autorizada al momento de rendir su informe circunstanciado.

V. Los hechos o abstenciones que constituyan los antecedentes del acto impugnado y los motivos de inconformidad. La manifestación de hechos falsos se sancionará conforme a las disposiciones de la ley que resulten aplicables.

La instancia de inconformidad es improcedente<sup>201</sup>:

- I. Contra actos diversos a los establecidos en las Leyes.
- II. Contra actos consentidos expresa o tácitamente.
- III. Cuando el acto impugnado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del procedimiento de contratación del cual deriva.
- IV. Cuando se promueva por un licitante en forma individual y su participación en el procedimiento de contratación se hubiera realizado en forma conjunta.

El sobreseimiento en la instancia de inconformidad procede cuando:<sup>202</sup>

- I. El inconforme desista expresamente.
- II. La convocante firme el contrato.
- III. Durante la sustanciación de la instancia se advierta o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia que establece el concepto anterior.

Las notificaciones se harán.<sup>203</sup>

- I. En forma personal, para el inconforme y el tercero interesado:
  - a) La primera notificación y las prevenciones.
  - b) Las resoluciones relativas a la suspensión del acto impugnado.
  - c) La que admita la ampliación de la inconformidad.
  - d) La resolución definitiva.
  - e) Los demás acuerdos o resoluciones que lo ameriten, a juicio de la autoridad instructora de la inconformidad.

---

<sup>201</sup> Cfr. Art. 67 LAASSP, Art. 85 LOPSRM

<sup>202</sup> Cfr. Art. 68 LAASSP, Art. 86 LOPSRM

<sup>203</sup> Cfr. Art. 69 LAASSP, Art. 87 LOPSRM

II. Por rotulón, que se fijará en lugar visible y de fácil acceso al público en general, en los casos no previstos en la fracción anterior, o bien, cuando no se haya señalado por el inconforme o tercero interesado domicilio ubicado en el lugar donde resida la autoridad que conoce de la inconformidad.

III. Por oficio, aquéllas dirigidas a la convocante.

Las notificaciones podrán realizarse a través de CompraNet, conforme a las reglas que al efecto establezca la SEFUPU. Adicionalmente, para el caso de las notificaciones personales se dará aviso por correo electrónico.

Se decretará la suspensión de los actos del procedimiento de contratación y los que de éste deriven, siempre que lo solicite el inconforme en su escrito inicial y se advierta que existan o pudieren existir actos contrarios a las disposiciones de la Ley o a las que de ella deriven y, además, no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, expresando las razones por las cuales estima procedente la suspensión, así como la afectación que resentiría en caso de que continúen los actos del procedimiento de contratación.

Solicitada la suspensión correspondiente, la autoridad que conozca de la inconformidad deberá acordar lo siguiente:

I. Concederá o negará provisionalmente la suspensión; en el primer caso, fijará las condiciones y efectos de la medida.

II. Dentro de los tres días hábiles siguientes a que se haya recibido el informe previo de la convocante, se pronunciará respecto de la suspensión definitiva, debiendo precisar la situación en que habrán de quedar las cosas y se tomarán las medidas pertinentes para conservar la materia del asunto hasta el dictado de la resolución que ponga fin a la inconformidad.

La suspensión definitiva quedará sujeta a que el solicitante, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo relativo, garantice los daños y perjuicios que pudiera ocasionar.

La garantía no deberá ser menor al diez ni mayor al treinta por ciento del monto de la propuesta económica del inconforme, y cuando no sea posible determinar dicho monto, del presupuesto autorizado para la contratación de que se trate, según las partidas que, en su caso, correspondan. De no exhibirse en sus términos la garantía requerida, dejará de surtir efectos dicha medida cautelar.

La suspensión decretada quedará sin efectos si el tercero interesado otorga una contragarantía equivalente a la exhibida por el inconforme.

A partir de que haya causado estado la resolución que ponga fin a la instancia de inconformidad, podrá iniciarse incidente de ejecución de garantía, que se tramitará por escrito en el que se señalará el daño o

perjuicio que produjo la suspensión de los actos, así como las pruebas que estime pertinentes, dando vista al interesado que hubiere otorgado la garantía de que se trate, para efecto de que, dentro del plazo de diez días, manifieste lo que a su derecho convenga.

Una vez desahogadas las pruebas, en el término de diez días, la autoridad resolverá el incidente planteado, en el que se decretará la procedencia de cancelar, o bien, de hacer efectiva la garantía o contragarantía de que se trate según se hubiere acreditado el daño o perjuicio causado por la suspensión de los actos, o por la continuación de los mismos, según corresponda.

Si la autoridad que conoce de la inconformidad advierte manifiestas irregularidades en el procedimiento de contratación impugnado, podrá decretar de oficio la suspensión sin necesidad de solicitud ni garantía del inconforme, siempre que con ello no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. El acuerdo relativo contendrá las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para decretarla.<sup>204</sup>

La autoridad que conozca de la inconformidad la examinará y si encontrare motivo manifiesto de improcedencia, la desechará de plano.

Recibida la inconformidad, se requerirá a la convocante que rinda en el plazo de dos días hábiles un informe previo en el que manifieste los datos generales del procedimiento de contratación y del tercero interesado, y pronuncie las razones por las que estime que la suspensión resulta o no procedente.

Se requerirá también a la convocante que rinda en el plazo de seis días hábiles un informe circunstanciado, en el que se expondrán las razones y fundamentos para sostener la improcedencia de la inconformidad así como la validez o legalidad del acto impugnado y se acompañará, en su caso, copia autorizada de las constancias necesarias para apoyarlo.

Se considerarán rendidos los informes aún recibidos en forma extemporánea, sin perjuicio de las posibles responsabilidades en que incurran los servidores públicos por dicha dilación.

Una vez conocidos los datos del tercero interesado, se le correrá traslado con copia del escrito inicial y sus anexos, a efecto de que, dentro de los seis días hábiles siguientes, comparezca al procedimiento a manifestar lo que a su interés convenga.

El inconforme, dentro de los tres días hábiles siguientes a aquel en que se tenga por recibido el informe circunstanciado, tendrá derecho de ampliar sus motivos de impugnación, cuando del mismo aparezcan elementos que no conocía.

---

<sup>204</sup> Cfr. Art. 70 LAASSP, Art. 88 LOPSRM

La autoridad que conozca de la inconformidad, en caso de estimar procedente la ampliación, requerirá a la convocante para que en el plazo de tres días hábiles rinda el informe circunstanciado correspondiente, y dará vista al tercero interesado para que en el mismo plazo manifieste lo que a su interés convenga.<sup>205</sup>

Desahogadas las pruebas, se pondrán las actuaciones a disposición del inconforme y tercero interesado a efecto de que dentro del plazo de tres días hábiles formulen sus alegatos por escrito. Cerrada la instrucción, la autoridad que conozca de la inconformidad dictará la resolución en un término de quince días hábiles.<sup>206</sup>

Los elementos que contendrán las resoluciones son:<sup>207</sup>

- I. Los preceptos legales en que funde su competencia para resolver el asunto.
- II. La fijación clara y precisa del acto impugnado.
- III. El análisis de los motivos de inconformidad, para lo cual podrá corregir errores u omisiones del inconforme en la cita de los preceptos que estime violados, así como examinar en su conjunto los motivos de impugnación y demás razonamientos expresados por la convocante y el tercero interesado, a fin de resolver la controversia efectivamente planteada, pero no podrá pronunciarse sobre cuestiones que no hayan sido expuestas por el promovente.
- IV. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el procedimiento.
- V. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye.
- VI. Los puntos resolutivos que expresen claramente sus alcances y efectos, en congruencia con la parte considerativa, fijando cuando proceda las directrices para la reposición de actos decretados nulos o para la firma del contrato.

Una vez que cause estado la resolución que ponga fin a la inconformidad, ésta será publicada en CompraNet.

La resolución que emita la autoridad podrá:<sup>208</sup>

- I. Sobreseer en la instancia.
- II. Declarar infundada la inconformidad.
- III. Declarar que los motivos de inconformidad resultan inoperantes para decretar la nulidad del acto impugnado, cuando las violaciones alegadas no resulten suficientes para afectar su contenido.
- IV. Decretar la nulidad total del procedimiento de contratación.

---

<sup>205</sup> Cfr. Art. 71 LAASSP, Art. 89 LOPSRM

<sup>206</sup> Cfr. Art. 72 LAASSP, Art. 90 LOPSRM

<sup>207</sup> Cfr. Art. 73 LAASSP, Art. 91 LOPSRM

<sup>208</sup> Cfr. Art. 74 LAASSP, Art. 92 LOPSRM

V. Decretar la nulidad del acto impugnado, para efectos de su reposición, subsistiendo la validez del procedimiento o acto en la parte que no fue materia de la declaratoria de nulidad.

VI. Ordenar la firma del contrato, cuando haya resultado fundada la inconformidad promovida por actos y omisiones por parte de la convocante que hubieran impedido la formalización del contrato.

En los casos de inconformarse en contra de la convocatoria a la licitación, juntas de aclaraciones o la propia invitación a cuando menos tres personas, cuando se determine que la inconformidad se promovió con el propósito de retrasar o entorpecer la contratación, se sancionará al inconforme, previo procedimiento, con la respectiva multa en términos del artículo 59 y 77 de la presente la LAASSP y LOPSRM respectivamente.

*Artículo 59. Los licitantes o proveedores que infrinjan las disposiciones de esta Ley, serán sancionados por la Secretaría de la Función Pública con multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en la fecha de la infracción.*

*Cuando los licitantes, injustificadamente y por causas imputables a los mismos, no formalicen contratos cuyo monto no exceda de cincuenta veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, serán sancionados con multa equivalente a la cantidad de diez hasta cuarenta y cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en la fecha de la infracción.*

*Artículo 77. Los licitantes o contratistas que infrinjan las disposiciones de esta Ley, serán sancionados por la Secretaría de la Función Pública con multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en la fecha de la infracción.*

Para ese efecto, podrá tomarse en consideración la conducta de los licitantes en anteriores procedimientos de contratación o de inconformidad.

La resolución que ponga fin a la instancia de inconformidad o, en su caso, a la intervención de oficio podrá impugnarse por el inconforme o tercero interesado mediante el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), o bien, cuando proceda, ante las instancias jurisdiccionales competentes.

La convocante acatará la resolución que ponga fin a la inconformidad en un plazo no mayor de seis días hábiles. Sólo podrá suspenderse la ejecución de las resoluciones mediante determinación de autoridad administrativa o judicial competente.

El inconforme y el tercero interesado, dentro de los tres días hábiles posteriores a que tengan conocimiento del cumplimiento que haya dado la convocante a la resolución, o bien que haya transcurrido el plazo legal para tal efecto y no se haya acatado, podrán hacer del conocimiento de la autoridad resolutora, en vía

incidental, la repetición, defectos, excesos u omisiones en que haya incurrido la convocante, requiriendo a la convocante para que rinda un informe en el plazo de tres días hábiles y dará vista al tercero interesado o al inconforme, según corresponda, para que en el mismo plazo manifieste lo que a su interés convenga.

Si se acredita que la resolución no fue cumplimentada según las directrices fijadas, la autoridad resolutora dejará insubsistente el acto respectivo, y ordenará a la convocante su reposición en un plazo de tres días hábiles, de acuerdo a lo ordenado en la resolución que puso fin a la inconformidad. Si resultare que hubo una omisión total, requerirá a la convocante el acatamiento inmediato.

El desacato de las convocantes a las resoluciones y acuerdos que emita la SEFUPU en los procedimientos de inconformidad será sancionado de acuerdo a lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).

En los casos en que existan contratos derivados de los actos declarados nulos, dichos acuerdos serán válidos y exigibles hasta en tanto se da cumplimiento a la resolución, pero será necesario terminarlos anticipadamente cuando la reposición de actos implique que debe adjudicarse a un licitante diverso, deba declararse desierto el procedimiento o se haya decretado su nulidad total.<sup>209</sup>

A partir de la información que conozca la SEFUPU derivada del ejercicio de sus facultades de verificación podrá realizar intervenciones de oficio a fin de revisar la legalidad de los actos derivados de los proceso de contratación.

El inicio del procedimiento de intervención de oficio será mediante el pliego de observaciones, en el que la SEFUPU señalará con precisión las posibles irregularidades que se adviertan en el acto motivo de intervención.

De estimarlo procedente, podrá decretarse la suspensión de los actos del procedimiento de contratación y los que de éste deriven en términos de Ley.<sup>210</sup>

#### Procedimiento de Conciliación.

En cualquier momento los proveedores o contratistas o las dependencias y entidades podrán presentar ante la SEFUPU solicitud de conciliación, por desavenencias derivadas del cumplimiento de los contratos o pedidos, ésta, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de recepción de la solicitud señalará día y hora para que tenga verificativo la audiencia de conciliación y citará a las partes, tomando en cuenta los hechos manifestados en la solicitud y los argumentos que hiciere valer la dependencia o entidad respectiva, determinará los elementos comunes y los puntos de controversia y exhortará a las partes para conciliar sus intereses sin prejuzgar sobre el conflicto planteado.

---

<sup>209</sup> Cfr. Art. 75 LAASSP, Art. 93 LOPSRM

<sup>210</sup> Cfr. Art. 76 LAASSP, Art. 94 LOPSRM

La asistencia a la audiencia de conciliación será obligatoria para ambas partes, por lo que la inasistencia por parte del proveedor traerá como consecuencia tener por no presentada su solicitud.<sup>211</sup>

En el supuesto de que las partes lleguen a un acuerdo durante la conciliación, el convenio respectivo obligará a las mismas, y su cumplimiento podrá ser demandado por la vía judicial correspondiente. La SEFUPU dará seguimiento a los acuerdos de voluntades, para lo cual las dependencias y entidades deberán remitir un informe sobre el avance de cumplimiento del mismo.

En caso de no existir acuerdo de voluntades, las partes podrán optar por cualquier vía de solución a su controversia.<sup>212</sup>

#### 4.11 Arbitraje, otros mecanismos de solución de controversias y competencia judicial.

Con respecto al arbitraje y otros mecanismos de solución de controversias y competencia judicial, es menester señalar que podrá convenirse compromiso arbitral respecto de aquellas controversias que surjan entre las partes por interpretación a las cláusulas de los contratos de prestación de servicios de largo plazo que involucren recursos de varios ejercicios fiscales, a cargo de un inversionista proveedor, el cual se obliga a proporcionarlos con los activos que provea por sí o a través de un tercero, de conformidad con un proyecto para la prestación de dichos servicios o por cuestiones derivadas de su ejecución, en términos de lo dispuesto en el Título Cuarto del Libro Quinto del Código de Comercio referente al Arbitraje Comercial.

No será materia de arbitraje la rescisión administrativa, la terminación anticipada de los contratos, así como aquellos casos que disponga los reglamentos de las leyes.<sup>213</sup>

El arbitraje podrá preverse en cláusula expresa en el contrato o por convenio escrito posterior a su celebración.<sup>214</sup>

Los costos y honorarios del arbitraje correrán por cuenta de las partes contratantes, salvo determinación en contrario en el laudo arbitral.<sup>215</sup>

El procedimiento arbitral culminará con el laudo arbitral.<sup>216</sup>

---

<sup>211</sup> Cfr. Art. 77 LAASSP, Art. 95 LOPSRM

<sup>212</sup> Cfr. Art. 79 LAASSP, Art. 97 LOPSRM

<sup>213</sup> Cfr. Art. 80 LAASSP, Art. 98 LOPSRM

<sup>214</sup> Cfr. Art. 81 LAASSP, Art. 99 LOPSRM

<sup>215</sup> Cfr. Art. 82 LAASSP, Art. 100 LOPSRM

<sup>216</sup> Cfr. Art. 83 LAASSP, Art. 101 LOPSRM

Las partes podrán convenir otros mecanismos de solución de controversias para resolver sus discrepancias sobre la interpretación o ejecución de los contratos de prestación de servicios de largo plazo, siempre que su procedimiento esté reconocido en las disposiciones generales que al efecto emita la SEFUPU.<sup>217</sup>

Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de los contratos celebrados con base en esta Ley, serán resueltas por los tribunales federales, en los casos en que no se haya pactado cláusula arbitral o medio alternativo de solución de controversias, o éstas no resulten aplicables, lo anterior se aplicará a las entidades sólo cuando sus leyes no regulen de manera expresa la forma en que podrán resolver sus controversias.<sup>218</sup>

Para conocer de los conflictos derivados de la interpretación, ejecución y cumplimiento de los contratos administrativos, respecto a las controversias judiciales, es menester comentar de manera general, sin que sea nuestro objeto de estudio, que PEMEX y sus organismos subsidiarios se regirán por las leyes aplicables y tribunales competentes federales salvo acuerdo arbitral en los términos pactados. Serra Rojas señala al respecto que, “La justicia administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos”.<sup>219</sup> Esto en caso de que llegar a un acuerdo, el proveedor o contratista tendrá a salvo sus derechos para agotar en la vía jurisdiccional competente lo que a su derecho convenga, ya que “Nuestro sistema constitucional está organizado de tal manera que cualquier acto que es lesivo a un particular por actos de la Administración Pública, puede desembocar al conocimiento de los tribunales judiciales federales a instancia de los interesados.”<sup>220</sup>

En este orden de ideas es menester mencionar que, “En caso de controversia o contienda, la jurisdicción ante la cual debe recurrirse es la que el ordenamiento jurídico imperante haya establecido para entender lo contencioso-administrativo. Precisamente, ésta es una de las consecuencias derivadas de la distinción entre contrato administrativo, propiamente dicho, y contrato de derecho común de la Administración: este último, en el supuesto de un litigio, debe radicarse y tramitarse ante la jurisdicción civil o comercial atribuida a los tribunales pertinentes.”<sup>221</sup>

Con relación a la competencia de los tribunales federales en materia de contratos, es preciso invocar el artículo 14 de la CPEUM:

*“Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán:*

*II. De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.*

---

<sup>217</sup> Cfr. Art. 84 LAASSP, Art. 102 LOPSRM

<sup>218</sup> Cfr. Art. 85 LAASSP, Art. 103 y 104 LOPSRM

<sup>219</sup> Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia)*, Tomo. II, *Op. cit.*, pág. 581.

<sup>220</sup> *Ibid.*, pág. 584.

<sup>221</sup> Marienhoff Miguel S., *Op. cit.*, pág. 594.

*A elección del actor y cuando sólo se afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, los jueces y tribunales del orden común.*

*Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;*

*En materia de contratos la justicia administrativa comprende todos los medios de defensa al alcance de todos los particulares frente a los actos de la administración pública, ya se las denominadas instancias de inconformidad o aclaración, los recursos administrativos, el juicio de nulidad y aun el juicio de amparo en materia administrativa, sin embargo, el juicio contencioso debe reducirse a lo que nuestro medio corresponde al juicio de nulidad tramitado ante el tribunal federal de justicia Fiscal y Administrativa y regulado sustancialmente por el CFF y CFPC.*

*[...]*

En materia administrativa, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (LOTFFA) en la fracción VII del artículo 14 establece:

*“ARTÍCULO 14.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:*

*VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;”*

En este orden de ideas la LFPA establece en su artículo primero que la Ley será aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la APF centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte, así como a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Por su parte se contempla el recurso de revisión conforme al Título Sexto de la LFPA cuando los interesados sean afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda. En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de la Ley, el recurso de revisión previsto también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

Los contratos celebrados con base en la LPM se consideran de derecho público, como ya se ha comentado, siendo esta ley de orden público, esto no quiere decir que las controversias que se originen sobre el cumplimiento o interpretación de los mismos, forzosamente tengan que afectar intereses públicos, por el contrario, muchas veces solo afectan intereses privados, al respecto la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala:

*“Artículo 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:*

*I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;*

*II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;*

*III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;*

*IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III de artículo anterior en lo conducente, y*

*V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.*

*Artículo 53. Los jueces de distrito civiles federales conocerán:*

*I. De las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal;*

*[...]*

*Artículo 54. Los jueces de distrito de amparo en materia civil conocerán:*

*I. De los amparos que se promuevan contra resoluciones del orden civil, en los casos a que se refiere la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*II. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia civil, en los términos de la Ley de Amparo, y*

*III. De los asuntos de la competencia de los juzgados de distrito en materia de amparo que no estén enumerados en los artículos 51, 52 y 55 de esta ley.”*

Asimismo procederá en su caso el amparo conforme a la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales y demás relativos y aplicables en la materia.

#### 4.12 Mecanismos de transparencia.

Este aspecto, es otra de las herramientas de suma importancia para el buen funcionamiento del régimen especial de contratación, para iniciar este apartado conviene comentar la situación real en materia de transparencia en PEMEX.

La ciudadanía relaciona a PEMEX con falta de transparencia. Por ello, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de sus actividades es un asunto central.

La política de transparencia está basada en dos objetivos principales: primero, institucionalizar la transparencia en la empresa y, segundo, proporcionar más y mejor información a la ciudadanía. Para alcanzar dichos objetivos, están en curso diversas acciones que abarcan las distintas áreas de la empresa. Sin embargo, aún existen temas pendientes que deben atenderse de manera prioritaria.

A pesar de lo que se piensa, PEMEX es una de las empresas petroleras del mundo que más revela información.

Además, en 2007 se aprobaron nuevos lineamientos para los donativos y donaciones que hace la empresa. Estos lineamientos permitirán una asignación más transparente de los recursos y sujetan las donaciones a un proceso más riguroso de fiscalización y rendición de cuentas. La distribución e informes de seguimiento de los donativos y donaciones se publican en la página de Internet.

Asimismo, testigos sociales participan en cada vez más licitaciones, particularmente en las de mayor monto. A partir de 2007 se generalizó el uso de la bitácora electrónica para las inversiones y el testigo electrónico para las licitaciones. No obstante los avances, PEMEX necesita dotar de mayor información sobre sus actividades a la sociedad.

Por su parte, en materia de rendición de cuentas, el Consejo de Administración está conformando un Comité de Auditoría Independiente (CAI), en línea con las mejores prácticas de gobierno corporativo. Dicho comité ayudará a incrementar la transparencia y la rendición de cuentas de las decisiones de la empresa.

En conclusión, si bien se han venido realizando importantes esfuerzos en materia de transparencia y rendición de cuentas, no cabe duda que en la nueva etapa a la que ha de transitar PEMEX para atender los desafíos históricos que enfrenta, el diseño de mejores y novedosos esquemas en estas materias, será crucial para modernizar a la empresa y hacer de ésta un ejemplo de eficiencia y productividad.<sup>222</sup>

Ahora bien, uno de los mecanismos que se implementan para tal efecto son los testigos sociales, que tendrán las siguientes funciones y actividades:

- Dar testimonio sobre la legalidad y transparencia de las licitaciones públicas para las contrataciones que requieren de autorización de los Consejos de Administración en términos del artículo 10 de las DACS, así como en aquellos casos que por su importancia o trascendencia se estime conveniente por parte del Consejo de Administración o CAOS o del Organismo Descentralizado convocante.
- En las licitaciones, los testigos sociales emitirán al final de su participación el testimonio correspondiente.
- Dicho testimonio deberá ser publicado por el Organismo Descentralizado convocante en la página de Internet de dicho Organismo, el cual entregará una copia al Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas.<sup>223</sup>

El Organismo Descentralizado convocante solicitará a la SEFUPU la designación de testigos sociales considerando a especialistas, organismos no gubernamentales e instituciones. Se deberá solicitar el nombramiento de testigos que tengan conocimiento de la materia sobre la que van a atestiguar.

Los testigos sociales no podrán intervenir en decisiones de negocio que impacten las líneas estratégicas del Proyecto Sustantivo y las metas de la contratación.<sup>224</sup>

Los Organismos Descentralizados proporcionarán a los testigos sociales las facilidades e información que soliciten y, en su caso, suscribirán los convenios de confidencialidad.

Otro mecanismo de transparencia, lo es que la información de las contrataciones para las ASCP que formalicen los Organismos Descentralizados, deberá publicarse dentro de los diez días hábiles siguientes a su celebración en la página electrónica del organismo correspondiente, en los términos del artículo 7, fracción XIII de la LFTAIPG.<sup>225</sup>

De acuerdo con Sergio López Ayllón “La LAI (Ley de Acceso a la Información), constituyo un punto de inflexión en la historia reciente del país. Su aportación es la ruptura de una tradición secular de secreto

---

<sup>222</sup> Cfr. [www.pemex.com](http://www.pemex.com), Inicio, Todo sobre la Reforma Energética, Transparencia y Rendición de cuentas.

<sup>223</sup> Cfr. Art. 86 DACS.

<sup>224</sup> Cfr. Art. 85 DACS.

<sup>225</sup> Cfr. Art. 87 DACS.

administrativo y la búsqueda de instituciones más democráticas y transparentes”<sup>226</sup> Resulta evidente que a partir de la entrada en vigor de la LFTAIPG en el año 2003, ha habido un proceso de cambio respecto al manejo de la información de los sujetos obligados del Estado, un proceso difícil y con muchos obstáculos por vencer, sin embargo, ha sido determinación del Estado cristalizar los derechos y hacerlos valer, incorporándolos en nuestro máximo ordenamiento jurídico; en este orden de ideas, el régimen especial de contratación no queda exento de este mecanismo, inclusive resulta de suma importancia la transparencia en los procesos administrativos y para el caso que nos ocupa en materia de contratación de arrendamientos, adquisiciones obras y servicios de PEMEX y sus organismos subsidiarios.

PEMEX, en términos de su Estatuto, establecerá un sistema en el que registrará y mantendrá actualizadas las consultas, opiniones, criterios y resoluciones administrativas emitidas por las instancias competentes, relacionadas con las contrataciones que realicen los Organismos Descentralizados, con fundamento en la LPM. El acceso a dicho registro será público, en los términos que establezca PEMEX, salvo la información que en términos de las disposiciones aplicables sea considerada reservada o confidencial.<sup>227</sup>

Como ya se mencionaba en apartados anteriores, “El recurso administrativo viene a ser tanto como un mecanismo de autocontrol de la administración pública, a fin de conducir su actuación dentro de los cauces de la legalidad, como un medio de defensa del particular frente a la administración pública.”<sup>228</sup> Así, otro mecanismo de suma importancia lo es la actuación de los servidores públicos, por lo que de igual forma recae en la sociedad en este caso, en los proveedores y contratistas el promover a través de los mecanismos conducentes, la exigencia del buen desempeño de los servidores públicos a fin de ser un detector y promotor de la transparencia en las contrataciones y no ser parte de la corrupción al aceptar tácitamente acciones ilegales.

A *contrario sensu* “El poder sancionador de la Administración se encuentra relacionado con las potestades de control, dirección y vigilancia que tiene en la ejecución del contrato.

Esta potestad sancionadora se traduce en un verdadero poder disciplinario, que tiene como objeto el actuar en forma compulsiva sobre el contratista para constreñirlo al más exacto cumplimiento de sus obligaciones, cuando esto haga falta”.<sup>229</sup>

Por último y como se ha comentado en diversos apartados del presente estudio, resulta conveniente señalar que “El aumento de los órganos de control y fiscalización prueba que una de las instancias del gobierno federal más susceptibles de corrupción es Pemex, tanto por el volumen de recursos que administra, como por las indebidas y tradicionales prácticas en el organismo, principalmente en las áreas de inversión,

---

<sup>226</sup> López Ayllón Sergio, Salgado Perrilliat Ricardo, “La interpretación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental por los tribunales federales”, ARS IURIS, Revista del Instituto Panamericano de Jurisprudencia, 41-2009, Universidad Panamericana, México, 2009, pág. 185.

<sup>227</sup> Cfr. Art. 88 DACS.

<sup>228</sup> Fernández Ruiz Jorge, Derecho Administrativo Contratos, Op. cit., pág. 198.

<sup>229</sup> Canals Arenas Jorge Ricardo, Op. cit., pág. 202.

adquisiciones, servicios y obras.”<sup>230</sup> Motivo por el cual los mecanismos de transparencia debe estar bien establecidos, regulados y fiscalizados, esto adicionalmente de toda la estructura jurídica y marco regulatorio que rigen a los servidores públicos y las dependencias.

“Debemos entender que no hay algo así como un –genoma mexicano- de la corrupción, sino que hay arreglos institucionales que la pueden fomentar o solapar, mientras que otros la obstaculizan o la hacen difícil de realizar. Esos mecanismos son los que tenemos que encontrar. Uno de ellos, estoy cierto, es la transparencia de los actos gubernamentales.”<sup>231</sup>

A este respecto, “si además, entendemos toda organización como un espacio colectivo y sus objetivos como una representación del interés general de la colectividad, podemos afirmar que la transparencia es un mecanismo que ayuda a que los arreglos colectivos se respeten y a que todos trabajen por el bien común.”<sup>232</sup>

Sin lugar a dudas este es uno de los objetivos que el régimen especial de contratación se debe enfocar, a efecto de que se cumplan las premisas de contratación conforme a la normatividad aplicable en beneficio de las operaciones de PEMEX.

Finalizando resulta conveniente citar algunos puntos importantes respecto del Boletín de prensa.<sup>233</sup>

*“Jesús Reyes Heróles G.G. manifiesta su beneplácito y reconocimiento al Ejecutivo, al Congreso y a la ciudadanía por una reforma histórica*

*Permitirá operar con mayor eficiencia y transparencia, y rendir mejores cuentas a los mexicanos  
Aumentará la flexibilidad operativa de la empresa y le permitirá aprovechar mejor las oportunidades que se presenten en el futuro*

*La reforma energética, un paso fundamental para fortalecer a PEMEX*

*El director general de Petróleos Mexicanos, Jesús Reyes Heróles G.G., manifestó su beneplácito por la aprobación de la reforma energética por el Congreso de la Unión.*

*Al reconocer el trabajo realizado por el Ejecutivo, al presentar una reforma histórica, y al Congreso de la Unión por alcanzar un consenso sin precedentes para aprobar el paquete de iniciativas en materia energética, manifestó su compromiso de "responder a la confianza que se otorga a la paraestatal para su fortalecimiento".*

---

<sup>230</sup> Cárdenas Gracia Jaime, *La defensa del Petróleo*, Universidad Autónoma de México, México, 2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM., pág. 220.

<sup>231</sup> Carbonell, Miguel, *Transparencia, ética pública y combate a la corrupción*, México, 2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM., pág. 5.

<sup>232</sup> Vergara Rodolfo, *La transparencia como problema, Cuadernos de Transparencia 5*, México, 2005, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM., pág. 27.

<sup>233</sup> www.pemex.com, Inicio, Boletín de prensa. No. 185, PEMEX, 29 de Octubre de 2008.

*PEMEX enfrenta grandes retos. A partir de la aprobación de la reforma el organismo inicia una nueva etapa de desarrollo, que compromete a directivos y trabajadores a mejorar su eficiencia y a operar con mayor transparencia y rendición de cuentas", expresó Reyes Heróles.*

*Entre los aspectos más destacados de la reforma recién aprobada destacan:*

*Gobierno corporativo* Se fortalece el gobierno corporativo, con la inclusión de cuatro consejeros profesionales al Consejo de Administración que serán ratificados por el Congreso.

*Transparencia* La reforma plantea reforzar los mecanismos de control y vigilancia en la paraestatal, así como establecer mecanismos más efectivos de transparencia y rendición de cuentas, al establecer en el Consejo de Administración un Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas y crear los bonos ciudadanos.

*Flexibilidad presupuestal* PEMEX podrá hacer un uso más libre de su presupuesto, a la vez de cumplir con sus metas y no aumentar su gasto en servicios personales (creación de plazas, pensiones, etc.).

*Contenido nacional* Se establecen medidas de largo alcance, a fin de incorporar a proveedores y contratistas nacionales a las adquisiciones y contrataciones de PEMEX; inclusive, se asignan recursos para desarrollar la proveeduría nacional.

*Adquisiciones, arrendamientos, obra pública y servicios* Se establece un régimen dual: actividades industriales sustantivas (perforación de pozos, mantenimiento de plataformas petroleras, etc.) y otro con las demás actividades (compras de material de oficina, construcción de edificios administrativos, etc.), lo que contribuirá a elevar la capacidad de ejecución de la empresa.

*Capacidad de ejecución* Respecto a los contratos de obras y servicios, se mantendrá el dominio directo de la Nación sobre los hidrocarburos, no se concederán derechos sobre las reservas petroleras, no podrán pactarse porcentajes de producción, del valor de las

*ventas de hidrocarburos, o de las utilidades de PEMEX, no se permitirán esquemas de producción compartida ni alianzas estratégicas y, en todo contrato de servicios, las remuneraciones al proveedor o contratista siempre serán en efectivo*

*En esta nueva etapa que se inicia, PEMEX podrá mejorar el mantenimiento de sus instalaciones, y su seguridad operativa, invertir más para aumentar las reservas petroleras del país, invertir para ampliar su capacidad de refinación de gasolinas y diesel, así como cuidar mejor del medio ambiente", concluyó Reyes Heróles.*

*Todas esas medidas contribuirán a crear un PEMEX más fuerte para el futuro de México."*

Con todos estos elementos señalados y que forman parte de la reforma petrolera, impactarán directamente en conjunto en el buen funcionamiento del régimen especial de contratación como se comenta en la cita, esta es una nueva etapa en el desarrollo de PEMEX.

Capítulo quinto.  
Análisis crítico y conclusiones.

1. Análisis crítico.

Una vez presentadas las consideraciones respecto del régimen especial de contratación de las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las Actividades Sustantivas de Carácter Productivo en Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, conforme a las Disposiciones Administrativas de Contratación al amparo de la Ley de Petróleos Mexicanos y su Reglamento, se estaría en condiciones de realizar un análisis crítico del régimen especial, a efecto de que se finalice el estudio con las respectivas conclusiones.

Ahora bien, PEMEX como organismo descentralizado, cuyo objeto es la explotación de recursos energéticos (principalmente petróleo y gas natural), así como la conducción central y dirección estratégica de la industria petrolera conforme a nuestra constitución, requiere de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios para cumplir sus objetivos.

PEMEX a lo largo de su existencia ha operado bajo esquemas generales de contratación aplicables para toda la Administración Pública Federal, como empresa petrolera *sui generis*, no se ha considerado las características propias de la industria, que no pueden ser equiparables a la de una secretaria de estado, Procuraduría General de Justicia, por mencionar algún ejemplo; dentro de las diversas actividades que desempeña de carácter administrativo tiene cierta semejanza, sin embargo en lo que respecta a actividades sustanciales operativas es una empresa única y por ende con necesidades específicas.

El esquema general de contratación en principio se ha señalado que va en detrimento de la eficiencia y la efectividad de las operaciones de PEMEX, ya que genera costos económicos a la empresa y al país, al no contar con oportunidad con los recursos necesarios así como con la flexibilidad para el cabal desarrollo de sus actividades, el régimen general diseñado para dependencias y entidades que no tienen actividades productivas, que no enfrentan mercados competitivos o que realizan obras o contratan servicios que no se ajustan a la complejidad, tamaño y características y necesidades propias de la industria petrolera.

En el régimen general de contratación, se exige que los proyectos queden totalmente definidos antes de su ejecución en cuanto a costos, tecnología y alcances, cosa que es materialmente imposible en la industria petrolera, limitándose en contratos sobre la base de precios unitarios, a precio alzado y mixto cuando contengan una parte a base de precios unitarios y otra a precio alzado; resultando un esquema rígido e insuficiente para las necesidades de la industria, inclusive provocando diversas vicisitudes y en algunos casos repercusiones en los servidores públicos, que pretenden cumplir con sus objetivos operacionales, esto adicionado con los numerosos trámites y requerimientos que merman la capacidad de respuesta de la

entidad; no le permite realizar con oportunidad y certidumbre los ajustes y modificaciones que se requieren en el diseño, procura y construcción, reparación, rehabilitación de plantas industriales.

Como ya se comentaba a lo largo del estudio, las contrataciones que realice PEMEX no pueden atender a caprichos ni improvisaciones si no que deben estar basadas en planes, en donde se indiquen objetivos, metas, estrategias, beneficios, prioridades, de acuerdo a los objetivos que busca la PEMEX y el Estado en beneficio del país, conforme a las disposiciones legales vigente fundamentalmente soportadas en los principios constitucionales, objetivo primordial del régimen especial de contratación.

El nuevo régimen de contrataciones en actividades sustantivas se enfoca principalmente en otorgar a PEMEX herramientas para multiplicar su capacidad de ejecución y hacerse de la tecnología más avanzada, a través de adecuar los esquemas de contratación que realiza PEMEX para asegurar la eficacia en los trabajos de obra o prestación servicios que encomienda, acercándose a las mejores prácticas de gobierno corporativo a nivel internacional.

Como premisas de estos esquemas, se resalta que en ningún caso podrán considerar mecanismos de remuneración que comprometan la propiedad del hidrocarburo, asimismo no podrán ceder el control de la operación a las empresas participantes.

Dentro de los beneficios adicionales se consideran atender con prontitud y amplitud necesaria, derrames, emisión de gases tóxicos vertimiento irregular de hidrocarburos cualquier otro incidente que ponga en riesgo a la población o medio ambiente, a través de contrataciones transparentes sin necesidad de agotar una infinidad de gestiones para atender una contingencia que por la demora en su atención pudiese provocar daños mayores a la población.

Otro aspecto importante es que permite contratar servicios relacionados con la instalación, mantenimiento o conservación de equipos industriales, con el fabricante original del equipo o maquinaria para mantener la garantía técnica del mismo, accediendo a desarrollar bienes y procesos que representen innovaciones tecnológicas importantes en sus actividades sustantivas.

Con relación a la certeza jurídica respecto del recurso no renovable propiedad de la nación, como se manifestó en esta investigación, desde la iniciativa de la reforma petrolera hasta la aprobación de la LPM, su reglamento y las DACS, se estableció con toda claridad que en las contrataciones que realicen PEMEX y sus organismos se mantendrá en todo momento la propiedad y el control en las actividades de exploración y desarrollo de los recursos petroleros.

Con respecto a las remuneraciones, se estableció que se pagarán por dichas contrataciones siempre serán en efectivo en ningún caso y por ningún motivo, se podrán pactar pagos en especie o por porcentaje de la

producción, asimismo no se concederá la propiedad sobre los hidrocarburos, ya sea a través de porcentajes o por participación en los resultados de las exploraciones, ni se les transmitirá el dominio directo de la propiedad del producto ni la renta petrolera, en este tenor, el sector privado no puede intervenir a las actividades inherentes a las áreas estratégicas.

Dentro del régimen especial de contratación las DACS toman un papel muy importante, ya que a diferencia del régimen general (LAASSP y LOPSRM) el cual subsiste para actividades que no sean sustantivas de carácter productivo, éstas son específicas para PEMEX, evita regular aspectos particulares, dejando la responsabilidad de las áreas administradoras de los proyectos sustantivos, otorgando flexibilidad a las contrataciones bajo la premisa fundamental de crear valor económico.

Las reglas y condiciones específicas de contratación se establecerán en el modelo económico, las bases y contratos correspondientes, atendiendo a la naturaleza y características de cada proyecto.

Otro aspecto de suma importancia y que es la parte total del régimen especial de contratación son las actividades sustantivas de carácter productivo, como se desarrollo en la investigación no existe una lista en la cual se determinen las actividades sustantivas, ya que éstas que comprenden la Industria Petrolera Estatal, la petroquímica distinta de la básica y las demás que Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios deban realizar de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3o. y 4o. de la LRA27CRP, por lo que el concepto hasta puede llegar a ser subjetivo, inclusive sujeto a cierta interpretaciones que comprende todos los procesos industriales incluyendo todas las actividades y contrataciones necesarias para la creación y preservación de valor en la ejecución de los Proyectos Sustantivos, quedando en PEMEX a través del área administradora del proyecto, la determinación de las ASCP ejerciéndose la flexibilidad en el proceso de contratación.

Por lo que respecta a la licitación pública resulta más flexible en los plazos de las etapas, de acuerdo con la naturaleza de la contratación, así como las excepciones, la invitación restringida y la adjudicación directa esta última con nuevos supuestos de adjudicación directa adicionales a los de LAASSP y LOPSRM.

Por otra parte, se incorporan supuestos específicos en adición a las leyes que regulan esas materias, tratándose de adjudicaciones directas y procedimientos de invitación restringida, con la finalidad de que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios cuenten con un amplio margen de actuación y negociación que le permita afrontar sus necesidades de manera pronta pero asegurando la optimización de sus recursos.

Dentro del proceso licitatorio, se desarrollan bases generales para las etapas en que se realizará la licitación, desde la convocatoria hasta el fallo.

Se establecen disposiciones para que las bases no contengan requisitos que orienten la adjudicación, se prevé la obligación de establecer porcentajes mínimos de contenido nacional en donde se pretenden fomentar la economía nacional, a través de mecanismos puntuales que se señalaron en la investigación.

En este orden de ideas, tenemos que, “La licitación propicia la competencia, en un plano de igualdad, de los potenciales proveedores y contratistas del sector público, lo que, en principio, redundará en mejores condiciones en cuanto a precio, calidad oportuna y condiciones de pago; asimismo, la licitación facilita la adjudicación a favor de quien, en condiciones de igualdad, ofrezca las condiciones más favorables y ventajosas para la administración pública; de igual manera, la licitación permite el control y vigilancia de los servidores públicos en cargos de la misma, por parte de todos los oferentes, lo que reduce las posibilidades de corrupción. [...]”

Como principal inconveniente de la licitación se puede señalar la lentitud del procedimiento, que suele agudizarse con las inconformidades e impugnaciones hechas valer por los licitadores, dando lugar al retraso en la formulación del fallo, lo cual provoca el incremento de los costos y, por ende, de los precios, empero, salvo contratos de urgente celebración, o de poca monta, o de único cocontratista posible, la licitación presenta mayores ventajas que desventajas.<sup>234</sup>

De igual forma y en este sentido, como ya se citaba, siempre habrá ventajas y desventajas, en lo concerniente a la adjudicación directa de los contratos administrativos se aduce la posibilidad de celebrarlos con oportunidad, al obviarse trámites burocráticos engorrosos que impiden la adopción de decisiones rápidas, oportunas, y eficaces; sin embargo por el otro lado, se podría argumentar no sólo la corrupción propiciada por el amplio margen de discrecionalidad del servidor público facultado para adjudicarlo, sino el encarecimiento del precio derivado de la ausencia de competencia y, por ende de competencia entre potenciales oferentes.

Sin lugar a dudas se debe tener especial cuidado en privilegiar a la licitación pública; optar en igualdad de circunstancias por el empleo de recursos humanos del país y por la utilización de bienes o servicios de procedencia nacional, así como los principios de transparencia y máxima publicidad.

Se podrán incluir etapas de negociación de precios, asegurando una adjudicación imparcial, honesta, transparente y los mejores resultados.

La propuesta busca dotar a PEMEX de mayor autonomía de gestión, ampliar la transparencia en su administración y la rendición de cuentas a los ciudadanos, aprovechar mejor los recursos tecnológicos disponibles, multiplicar su capacidad de operación y, al propio tiempo, garantizar que el petróleo que existe en la totalidad del territorio nacional continúe siendo propiedad exclusiva de los mexicanos.

---

<sup>234</sup> Fernández Ruiz Jorge, *Derecho Administrativo Contratos*, *Op. cit.*, pág. 200.

En este tenor, “Las opciones de desarrollo de Pemex como organismo descentralizado del gobierno federal han sido muy limitadas. Cerrado a la competencia, Pemex ha sido cerrado en sus iniciativas por razones fiscales y presupuestarias, por la normatividad, por un gobierno corporativo inadecuado, por la corrupción y por otros factores inherentes a su vinculación a los criterios políticos- económicos de un gobierno débil y endeudado. Se ha convertido desde más de una década, en una administradora de contratos, en vez de ser una compañía acorde a con las nuevas realizadas empresariales y tecnológicas del mundo actual. Pemex ha sido atrapado entre dos fuerzas: el fisco y las presiones externas. Ha sido un instrumento recaudador y ha entregado volúmenes crecientes de petróleo crudo a Estados Unidos.”<sup>235</sup>

“Esta indispensable complementación entre el sector público y las capacidades privadas es la fórmula que permitirá sustentar una economía en crecimiento en beneficio de toda nuestra sociedad.”<sup>236</sup>

Asimismo, “Los aumentos de la producción y los consumos generados, permitirán avanzar en la materia económica, con la mayor independencia posible de monedas extranjeras y se fortalecería la economía por un aumento de bienes y riqueza dentro del país y por la posibilidad de hacer exportaciones de productos manufacturados, que compensaran el eterno desnivel de nuestra balanza comercial.”<sup>237</sup>

En este sentido y como referencia se puede decir que, “El tema fundamental de la reforma energética radica en el sistema de contratación, mismo que define su carácter privatizador. El esquema de contratación no es rígido, puede contratarse mediante licitación pública, invitación restringida y en ocasiones por adjudicación directa. El pago puede estar vinculado al volumen o valor de las reservas, a la capacidad de producción al volumen entregado a Pemex, o al precio de los hidrocarburos. Esto significa que parte de la renta y beneficios petroleros se distribuirán con el inversionista extranjero, haciendo totalmente a un lado el principio constitucional que señala que el petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica pertenecen a la nación, según indica el artículo 27 de la ley fundamental.”<sup>238</sup> Respecto a este punto resulta interesante esta apreciación ya que en estricto sentido y desde una óptica crítica podría ser válido para algunos esta postura.

Sin lugar a dudas, el régimen especial de contratación derivado de la reforma petrolera realizada, está sujeta a diversos análisis y críticas a favor o en contra, en donde se promueva su implementación o se descalifique el mismo, sin lugar a dudas, este tema resulta y debe resultar de suma importancia para los actores políticos, académicos, sociales, a nivel nacional e internacional, una vez señalado este punto, es menester realizar esta cita, “la reforma energética aprobada no es una reforma que promueva y garantice la defensa de la Constitución. Es por el contrario, una reforma que vulnera los principios constitucionales establecidos en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. Dichos principios señalan: 1) que a la nación le corresponde el dominio

---

<sup>235</sup> Shields David, *Pemex: la Reforma Petrolera*, Ed. Planeta, México, 2005, pág. 132.

<sup>236</sup> *Petroleos Mexicanos en la ruta 2002-2004*, Pemex, México, 2004, pág. 183 y 393.

<sup>237</sup> Domingo Lavin José, *Petróleo*, Ed. Ibero Americana de Publicaciones S.A., México, 1950, pág. 392 y 393.

<sup>238</sup> Cárdenas Gracia Jaime, *Op. cit.*, pág. 168.

directo sobre el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos; 2) que el dominio sobre estos recursos es inalienable e imprescriptible; 3) que la nación llevará a cabo la explotación del petróleo y de los carburos de hidrogeno en términos que señale la ley respectiva; 4) que en la explotación del petróleo e hidrocarburos no se concederán a particulares concesiones ni contratos; 5) que el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica formas parte de las áreas estratégicas y por tanto exclusivas del Estado, y 6) que el gobierno federal debe mantener siempre la propiedad y el control sobre los organismos que se establezcan para el manejo del petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica.”<sup>239</sup> Este escrutinio público activo, resultará crucial para determinar si el régimen especial de contratación como parte de la estrategia de la reforma petrolera resulta beneficioso para PEMEX y para México, será a través de la evaluación del desempeño, mediante los resultados, reconociendo los logros o fracasos se podrá conocer si el Estado, acertó o no en los mecanismos para la reactivación y evolución de la industria petrolera acorde a los tiempos actuales, es indiscutible que la resistencia al cambio, las nuevas propuestas, lo desconocido, son factores que se tienen que presentar ante un tema en donde se juega mucho para el país y que debe ser tratado con suma responsabilidad con sustentos sólidos que arrojen una certeza global en el manejo de PEMEX.

A este respecto se puede abundar que “Se trata de un régimen de excepción en el derecho mexicano, que ninguna entidad de la administración pública centralizada o descentralizada presenta. El régimen jurídico de Pemex incorpora reglas de derecho corporativo, que son de derecho privado y con ello trastoca en buena medida su naturaleza de organismo de derecho público.”<sup>240</sup> Como se mencionaba anteriormente, las empresas públicas han cambiado están modernizándose conforme las necesidades globales requieren, sin embargo estos cambios deben estar dentro del estado de derecho que nos rigen, deben ser monitoreados y fiscalizados a efecto de perfeccionarlos en su caso, para que cumplan con las premisas y objetivos de la reforma.

Respecto del régimen especial de contratación resulta ser ágil y flexible, sin embargo persiste el problema del presupuesto en tiempo y forma para hacer fuerte al régimen y a los proyectos, situación que en la actualidad persiste, ya que de acuerdo con las etapas y plazos para la formulación del presupuesto de egresos de la federación, en muchas ocasiones no se cuentan con los recursos para hacer frente a los compromisos y necesidades de la empresa.

Las empresas públicas incluida PEMEX, en la actualidad deben sustentar sus actividades en planes y programas, transformando los objetivos generales de los planes en presupuestos operativos anuales, señalando sus metas de corto plazo en concordancia con los objetivos, de plazos medios y largo; con estos mecanismos se busca determinar las metas que deben alcanzarse así como las responsabilidades en caso

---

<sup>239</sup> *Ibid.*, pág. 262.

<sup>240</sup> *Ibid.*, pág. 196.

de incumplimiento de los objetivos planteados, estos mecanismos están incluidos en el régimen de especial de contratación y son el sustento para el cumplimiento de los objetivos planteados.

En este mismo orden de ideas, "otro argumento de los economistas es que el aumento en los precios del petróleo tendrá el efecto de estipular la exploración para llevar a cabo nuevos descubrimientos de yacimientos petrolíferos. Por lo que el escenario futuro será positivo; todo será en función de las inversiones aplicadas al desarrollo de campos petroleros."<sup>241</sup> Al respecto el mecanismo especial de contratación y en general la reforma a PEMEX, están encaminados a impulsar la industria, un aspecto importante en este análisis resulta en que los actores que intervienen directa o indirectamente en el desarrollo de la empresa, se deben poner de acuerdo para garantizar las mejores condiciones para el desarrollo de las actividades que desempeña PEMEX, es decir, para el caso que nos ocupa, ya sea que las contrataciones se realicen a través de licitaciones públicas, adjudicaciones directas, o procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, a través de contratistas o proveedores nacionales o extranjeros, en el régimen general de contratación, o en el caso de las actividades sustantivas de carácter productivo a través del régimen especial de contratación, o que los trabajos sean realizados por administración directa, es decir con la plantilla laboral de PEMEX que debe ser aprovechada y continuamente capacitada a efecto de mantener mano de obra calificada que pueda ser utilizada en la realización de los trabajos ya que forman parte de los recursos humanos dentro de la cadena productiva de PEMEX, todo lo anterior sustentado en las disposiciones legales, normativas vigentes y aplicables para la empresa; en este contexto sin lugar a dudas, está en la voluntad colectiva por ser una empresa de carácter público, que se cumplan con las disposiciones, se genere el anhelado equilibrio en las contrataciones siendo más efectivas y oportunas, generando valor para PEMEX, logrando la balanza económica, transparentando su gestión, fomentando la productividad a través de la innovación y eficiencia, respetando la soberanía, ya que en caso contrario estaremos en una constante incertidumbre y letargo que impedirá crecer como Área Administrativa del Proyecto, como Organismo Subsidiario, como PEMEX, como Ejecutivo Federal y como México.

La sociedad mexicana, ahora plenamente democrática y con mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, requiere que esta entidad paraestatal esencial para la economía del país adopte principios básicos de transparencia y rendición de cuentas en su operación y organización interna, todo ello buscando reducir los costos en las operaciones de PEMEX y a elevar su productividad, propiciando con ello un aumento en la renta petrolera en beneficio del país.

---

<sup>241</sup> Ortuño Arzate Salvador, *El mundo de petróleo. Origen, usos y escenarios*, Ed. FCE, SEP, CONACYT, México, 2009, Pág. 137.

## 2. Conclusiones.

Finalmente y de acuerdo con el objetivo de la presente investigación, referente a las consideraciones respecto del régimen especial de contratación de las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las Actividades Sustantivas de Carácter Productivo en Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, conforme a las Disposiciones Administrativas de Contratación al amparo de la Ley de Petróleos Mexicanos y su Reglamento, en el cual se analizó la naturaleza jurídica y estructura orgánica de PEMEX, comentándose de manera general el régimen general de contratación, al amparo de la LOPSRM y la LAASSP, asimismo se analizó el régimen especial de contratación, a través de los principales conceptos, los principios en los que se sustenta, características, detallando los procedimientos de contratación con sus respectivas etapas, asimismo se efectuó el análisis crítico de nuestro objeto de estudio, a efecto de determinar si el régimen especial de contratación otorga flexibilidad a los procedimientos de contratación de las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios y a la operación de los mismos generando efectividad, transparencia, oportunidad y valor económico a la industria petrolera, es decir el régimen especial de contratación, con base en lo anterior se determinan las siguientes conclusiones:

PRIMERA. El régimen especial de contratación otorga flexibilidad oportunidad y agilidad a los procedimientos de las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios, de las actividades sustantivas de carácter productivo, ya que se diseñó un mecanismo especial que otorga prerrogativas a PEMEX para atender sus necesidades, pudiendo manejar diversas particularidades de la contratación por contar con un marco jurídico flexible y manipulable para los servidores públicos encargados de estas actividades.

SEGUNDA. El régimen especial de contratación resulta ser ágil y flexible, sin embargo hay áreas de oportunidad en materia presupuestal, ya que tener mejores resultados en la aplicación del régimen, se necesitan obtener en tiempo y forma los recursos económicos para planificar y enfrentar los compromisos y proyectos sustantivos.

TERCERA. El mecanismo puede generar efectividad, transparencia y valor económico a la industria petrolera, ya que se ha instrumentado un marco jurídico y mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas que regulan y van enfocados al cumplimiento de estos objetivos.

CUARTA. El régimen especial, origina responsabilidad directa a Pemex, a sus organismos subsidiarios y los funcionarios públicos que intervienen en el proceso de contratación, independientemente del marco jurídico que los regula como servidores públicos, ya que es al interior del organismo en donde se diseña el propio esquema con sus respectivas variables económicas y operativas, los resultados ahora así al menos en esta materia responsabilidad de la misma empresa.

QUINTA. En la aplicación del régimen especial de contratación para el logro de los objetivos, resulta de suma relevancia que en las funciones desempeñadas por los servidores públicos, se establezcan estrictos mecanismos fiscalizadores de su actuar, y primordialmente la capacitación continua sustentada en una cultura de valores, ética y códigos de conducta, así como mecanismos que aseguren el buen funcionamiento del régimen, situación que deberá permear a los particulares que intervienen en el proceso.

## Bibliografía.

### Doctrinales.

- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo (Primer Curso), Ed. Porrúa, México, 12a. Ed., 1995.
- Acosta Romero Miguel, Segundo curso de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 2a. Ed., 1993.
- Béjar Rivera, Luis José, Curso de Derecho Administrativo, México, Oxford University Press, 2007.
- Canals Arenas Jorge Ricardo, El Contrato de Obra Pública, Ed. Trillas, México, 1991.
- Cárdenas Gracia Jaime, En defensa del petróleo, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009.
- Delgadillo Gutierrez Luis Humberto, Lucero Espinosa Manuel, Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso, Porrúa, México, 1998.
- Díaz González Luis Raúl, Manual de Contratos Civiles y Mercantiles, 3ra ed. Ed. Gasca Siccó, México, 2004.
- Domingo Lavin José, Petróleo, Ed. Ibero Americana de Publicaciones S.A., México, 1950.
- Dromi José Roberto, La licitación pública, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1989.
- Farrando Ismael, Contratos Administrativos, Abeleledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2002.
- Fernández Ruiz Jorge, Derecho Administrativo contratos, Ed. Porrúa, México, 3ra. Ed., 2009.
- Fernández Ruíz Jorge, Derecho Administrativo del Distrito Federal, Ed. Porrúa, México, 2009.
- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 2002.

- García de Enterría Eduardo, Fernández Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Tomo. II, Ed. Civitas, 2ª edición, Madrid, 1977.
- Gershenson Antonio, El petróleo de México, La disputa del futuro, Ed. Debate, México, 2010.
- Jèze Gaston, Servicios público y contratos administrativos, Ed. Jurídica Universitaria, S.A., volumen 3, México, 2008.
- Jèze Gaston, derecho administrativo y derecho público, Ed. Jurídica Universitaria, S.A., volumen 1, México, 2008.
- Lehmann Heinrich, Tratado de Derecho Civil, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1956.
- López-Elías José Pedro, Aspectos jurídicos de la licitación pública en México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.
- Lucero Espinosa Manuel, La licitación Pública, Ed. Porrúa, México, 1993.
- Marienhoff Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 4ta. Tomo III-A, 1998.
- Messineo Francesco, Doctrina general del contrato, Tomo II, Ed. Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1952.
- Ortuño Arzate Salvador, El mundo de petróleo. Origen, usos y escenarios, Ed. FCE, SEP, CONACYT, México, 2009.
- Palasi Villar José Luis, Apuntes de Derecho Administrativo, Ed. Artigrafía, Madrid, 1977.
- Pérez Fernández del Castillo Bernardo, Contratos Civiles, 12 ed., Porrúa, México, 2008.
- Petróleos Mexicanos en la ruta 2002-2004, Pemex, México, 2004.
- Porrúa Pérez Francisco, Teoría del Estado, Ed. Porrúa, 31ª edición, México, 1999.
- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia), Tomo. II, Ed. Porrúa 10ª Edición , México, 1981.

- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia), Tomo. I, Ed. Porrúa 13ª edición., México, 1985.
- Shields David, Pemex: la Reforma Petrolera, Ed. Planeta, México, 2005.
- Zanobini Guido, Curso de Derecho Administrativo, Vol. I, Ed. Arayú, Buenos Aires, 1954.

#### Hemerográficas.

- ARS IURIS, Revista del Instituto Panamericano de Jurisprudencia, 41-2009, Universidad Panamericana, México, 2009.
- ARS IURIS, Revista del Instituto Panamericano de Jurisprudencia, 45-2011, Universidad Panamericana, México, 2011.
- Petroleos Mexicanos en la ruta 2002-2004, Pemex, México, 2004.

#### Electrónicas.

- Carbonell, Miguel, Transparencia, ética pública y combate a la corrupción, México, 2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM.
- Cárdenas Gracia Jaime, La defensa del Petróleo, Universidad Autónoma de México, México, 2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM.
- Rousseau Juan Jacobo, El pacto social o los principios de Derecho Político, Editorial Dirección y Administración Traducción y notas de Antonio Redondo Orriols, España, 1884, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM.
- [www.energia.gob.mx](http://www.energia.gob.mx)
- [www.pemex.com](http://www.pemex.com)

- [www.pemex.com](http://www.pemex.com), Inicio, atención a proveedores, Estrategia Desarrollo de Proveedores.
- [www.pemex.com](http://www.pemex.com), Inicio, Todo sobre la Reforma Energética.
- [www.pemex.com](http://www.pemex.com), 29 de Octubre de 2008. Boletín No. 185. La reforma energética, un paso fundamental para fortalecer a PEMEX.
- [www.pemex.com](http://www.pemex.com), Inicio, Todo sobre la Reforma Energética, Transparencia y Rendición de cuentas.

#### Legislación.

- Código Civil Federal.
- Código de Comercio.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Disposiciones Administrativas de Contratación en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios de las Actividades Sustantivas de carácter productivo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.
- Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Ley de Petróleos Mexicanos.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo.
- Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
- Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.