

RESTRICCIONES LEGALES DE LA CONTRATACIÓN EN PETRÓLEOS MEXICANOS

Roberto ORTEGA LOMELÍN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Formas de contratación en la industria petrolera*. III. *Régimen petrolero en México*. IV. *Marco jurídico de las contrataciones petroleras y sus limitaciones*. V. *Constitucionalidad de un régimen diferenciado y de los contratos por desempeño*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El propósito del presente trabajo es destacar los problemas que atraviesa la contratación en Petróleos Mexicanos (Pemex), sobre todo en la materia relacionada con la obra pública. Pero antes de explicar los obstáculos que el actual régimen de contratación le impone a Pemex y a sus organismos subsidiarios, es necesario entender cómo se contratan estas obras en el mundo, cuál es el marco constitucional que le da referencia a este tema, cómo ha evolucionado y, en consecuencia, cómo deben interpretarse las normas que conforman el marco jurídico. Finalmente, cuáles son las leyes que actualmente se aplican y por qué resultan restrictivas para la industria.

En este contexto, estimo necesario repasar brevemente las características generales de la contratación en el mundo, con el objeto de

* Coordinador ejecutivo de la Dirección General de Petróleos Mexicanos.

distinguir los elementos de cada régimen, pero también señalar cuáles son los instrumentos, sobre todo en materia de contratación, que rigen para los trabajos relacionados con la industria petrolera.

A continuación y para entender lo que sucede en el caso de México, se hace un examen de los elementos constitucionales de la contratación, considerando sus elementos distintivos y cómo han evolucionado, para comprender su naturaleza y alcance. Esta parte la considero fundamental para descartar algunas ideas erróneas y prejuicios, que han rodeado la interpretación constitucional de la contratación en las obras petroleras.

Un aspecto muy importante por desarrollar es el marco jurídico que se aplica en las contrataciones. Al respecto, se señala la aplicación de leyes de carácter general que se observan para las adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, de toda la administración pública federal. Sobre el particular, se establecerán las limitantes de este régimen y los problemas que su aplicación acarrea a la industria petrolera.

Por último expondremos las ventajas que tendría un régimen diferenciado y cómo éste se puede ajustar a los principios y postulados constitucionales, dándole la flexibilidad, agilidad, congruencia y transparencia indispensables a las contrataciones de Pemex y sus organismos subsidiarios.

II. FORMAS DE CONTRATACIÓN EN LA INDUSTRIA PETROLERA

La forma en que cada país organiza la exploración y explotación de sus recursos petroleros, guarda relación con dos definiciones fundamentales: la propiedad de los hidrocarburos y el esquema bajo el cual se exploran y explotan los recursos petroleros.

De manera general, podemos decir que los esquemas de contratación en el mundo en materia petrolera se pueden reducir a tres tipos de contratos:

- a) Las concesiones.
- b) Los contratos de producción compartida.
- c) Los contratos de servicios.

Bajo el *esquema de concesiones*, el recurso es de la nación (el Estado), pero se puede concesionar la exploración y explotación a una empresa petrolera, la cual se convierte en dueña de la producción y por la cual paga una regalía por dicho derecho de propiedad, e impuestos por las utilidades obtenidas. Como ejemplos destacados de esta forma de contratación podemos mencionar los casos de Noruega, Gran Bretaña y Brasil.

Noruega se ha convertido en un caso paradigmático a nivel internacional. Se estima que dos de las claves de su éxito han sido el ente regulador, conocido como “Directorado” y un sistema impositivo bien diseñado que garantiza la renta petrolera al Estado, sin perjudicar la rentabilidad de las empresas.¹ En el caso noruego los hidrocarburos son propiedad del Estado, pero una vez que se extraen se convierten en propiedad de los concesionarios. La concesión se materializa en una licencia que otorga el Ministerio del Petróleo y la Energía.

De acuerdo al proceso que describe Javier Estrada,² antes de abrir las actividades petroleras en una región, el gobierno efectúa una evaluación de los impactos medioambientales, sociales y económicos. Si la evaluación es aceptada por las autoridades locales y las partes sociales, el Parlamento permite al gobierno realizar la ronda de licitaciones correspondientes. Sólo se permite participar en dichas licitaciones a empresas precalificadas. Con base en las propuestas recibidas, el Ministerio aprueba al operador y al grupo de empresas que participarán en cada licitación. Los criterios para otorgar la licencia son el entendimiento de la geología, la competencia técnica, la capacidad financiera y la experiencia de la empresa petrolera. Las empresas seleccionadas conforman una sociedad que se responsabiliza de las obligaciones contraídas. Las licencias se conceden por un periodo de 10 años.

¹ Véase Shields, David, *Pemex, la reforma petrolera*, México, Planeta, 2005, p. 117.

² Estrada, Javier, *El modelo petrolero noruego y sus beneficios*, 2006, p. 20.

El Directorado Noruego de Petróleo (DNP) es un órgano autónomo con profundo conocimiento del potencial de la plataforma continental noruega. Entre sus funciones está el evaluar la viabilidad técnica y económica de los proyectos; proponer a las empresas las medidas para maximizar la extracción de las reservas; otorgar permisos anuales de producción de acuerdo a un plan de desarrollo y operación que aprueba el Ministerio; supervisar los trabajos y llevar la contabilidad oficial de los recursos petroleros noruegos.

En este modelo se destacan dos empresas nacionales: Statoil y Norsk Hydro. Estas compañías han mostrado un exitoso desarrollo en el país y en el extranjero y han impulsado la proveeduría noruega. El Estado noruego mantiene 70.9% de participación en Statoil, que se ha convertido en una de las principales empresas exportadoras de petróleo crudo en el mundo; es la primera proveedora de gas natural en el continente europeo y opera 2,000 estaciones de servicio en nueve países del norte de Europa. En 2005 Statoil obtuvo 62.5 billones de dólares de ingresos y 4.9 billones de dólares en utilidades. Por su parte Hydro es una empresa con una participación estatal de 43.8% que se desarrolla en el sector energético y el aluminio. En el ramo del petróleo opera 13 campos de gas y de aceite en Noruega, Rusia, Canadá y Angola.³

En el modelo británico el gobierno es el dueño de los yacimientos en el mar del Norte y otorga concesiones a través de subastas por secuencias de profundidades, es decir, de menor a mayor profundidad.⁴ Estas subastas son públicas y programadas. Gana la concesión la compañía que presenta el mejor plan de desarrollo del bloque para explorarlo, después viene la subasta para su explotación. Se establecen restricciones para evitar que las compañías monopolicen las actividades de producción, ya que existen topes de bloques que puede ganar cada compañía.

³ *Ibidem*, p. 12.

⁴ Shields, David, *op. cit.*, nota 1, p. 119.

Se cuenta con una estricta fiscalización de las prácticas petroleras, de las normas ambientales y de las metas de producción. El gobierno cobra impuestos sobre la producción y se queda con un porcentaje de las ganancias. Este sistema le ha permitido al gobierno británico mantener una producción de 2 millones de barriles diarios de petróleo durante tres décadas, en áreas geológicas difíciles y en condiciones extremas de clima y de producción en el Mar del Norte. Cabe señalar que la empresa estatal British Petroleum fue reestructurada y privatizada en los años ochenta, de hecho en 1987 el gobierno británico vendió su última participación de 31.5% de las acciones de esta empresa.

Brasil modificó su Constitución en 1995, desregulando la industria de petróleo y gas. En 1997 se expidió la Ley 9,478 que estableció las políticas para el aprovechamiento racional de los recursos energéticos. Por virtud de esta Ley Petrobras se desvinculó del gobierno y opera como una empresa y no como parte del aparato gubernamental. Dicha ley establece que los depósitos de petróleo y gas en territorio nacional y en el mar territorial pertenecen a la Unión Federal. Se crea un Consejo Nacional de Política Energética que es la autoridad que conduce la política energética y tiene la encomienda de establecer directrices para programas específicos de cada tipo de energía. Se instituye también la Agencia Nacional de Petróleo, como órgano regulador de la industria del petróleo, gas natural, sus derivados y biocombustibles. Entre sus funciones están:

- Promover estudios teniendo como objetivo la delimitación de bloques para efectos de concesión de las actividades de exploración, desarrollo y producción.
- Promover las licitaciones para la concesión de exploración, desarrollo y producción, así como celebrar los contratos y fiscalizar su ejecución.
- Autorizar la práctica de las actividades de refinación, procesamiento, transporte, importación y exportación en los términos de la Ley.
- Fiscalizar las actividades integrantes de la industria del

- petróleo, gas natural y de los biocombustibles, así como aplicar las sanciones administrativas.
- Consolidar la información sobre las reservas de petróleo y gas.
 - Estimular la investigación y la adopción de nuevas tecnologías.

El artículo 61 de la Ley 9,478 define a Petróleo Brasileiro, S. A. (Petrobras) como una sociedad de economía mixta vinculada al Ministerio de Minas y Energía que tiene como objetivo la pesquisa, la explotación, la refinación, el procesamiento, el comercio y el transporte de petróleo, gas natural y de otros hidrocarburos fluidos. Las actividades referidas se desarrollarán por Petrobras en carácter de libre competencia con otras empresas, en función de las condiciones de mercado.

El Estado mantendrá el control accionario de Petrobras con la propiedad del 50% más una acción del capital votante. En su página institucional⁵ la empresa reporta en 2007 contar con 272, 952 accionistas, tener 70 sondas de exploración, reservas por 11.7 mil millones de barriles de petróleo y gas equivalente, una producción diaria de 1,918 mil barriles por día en promedio, 15 refinerías, 5,973 estaciones de servicio y ganancias en ese año por 21,512 millones de reales (13,254 millones de dólares).

El artículo 67 de la Ley que comentamos establece que los contratos de Petrobras serán realizados a través de un procedimiento licitatorio simplificado el cual es definido en un Reglamento que expide el presidente de la República.

Petrobras tiene operaciones en 17 países y está presente, mediante coinversiones para el desarrollo de yacimientos, en Angola, Argentina, Bolivia, Colombia, Estados Unidos, Guinea Ecuatorial, Nigeria y Trinidad y Tobago. Desde la apertura ha aumentado sus reservas y su producción y se ha convertido en líder tecnológico en la explotación en aguas profundas y ultra profundas.

⁵ Véase <http://www2.petrobras.com.br/espanhol/index.asp>.

En los *contratos de producción compartida*, la producción se comparte entre el gobierno huésped o la compañía nacional de petróleo. De hecho, la producción se reparte en función de la inversión. Indonesia es el ejemplo clásico del contrato de producción compartida. Todas las actividades vinculadas con el petróleo y gas están bajo la jurisdicción del Ministerio de Energía y Recursos Minerales. A su vez, la empresa nacional de hidrocarburos es Pertamina, la cual fue transformada en el 2003 para convertirla en una compañía de responsabilidad limitada, para hacerla una entidad más competitiva y eficiente. La adjudicación de los contratos en Indonesia sigue un patrón de competencia y negociación en el que hace públicas las áreas que piensa operar bajo un contrato de producción compartida y una vez conocidos a los interesados, negocia con ellos de manera directa. Entre las características más importantes de estos contratos, podemos mencionar:

- Es un contrato para la exploración y explotación de gas y petróleo entre el gobierno y un inversionista privado nacional o extranjero.
- El Ministerio de Energía y Recursos Minerales supervisa los trabajos.
- El contrato es un mecanismo por el cual se comparte la producción medida en ingresos, los cuales se basan en porcentajes de participación de las partes del contrato.
- Los costos de operación son recuperados de la producción a través de fórmulas definidas en el contrato.
- El inversionista tiene derecho a tomar y usar de manera independiente su porción de petróleo y gas.
- La propiedad de los hidrocarburos pasa al inversionista en el punto de exportación o de entrega.

Por su parte Pertamina emprende diversas asociaciones y alianzas para actividades de exploración, explotación y asistencia técnica.

En los *contratos de servicios* la producción pertenece al gobierno o a la compañía nacional de petróleo. En estos casos el contratista sólo recibe un pago en efectivo con base en los precios definidos contractualmente, los que pueden tener como referencia los trabajos realizados o los volúmenes de producción. La ganancia del contratista no guarda relación con el valor de los hidrocarburos producidos. Este es el esquema que utiliza México y, en alguna medida Irán, con los contratos denominados *buy-back*.

Irán posee reservas probadas de petróleo por 125,800 millones de barriles, que son las terceras a nivel mundial, sólo debajo de Arabia Saudita y Canadá. Su producción es superior a los cuatro millones de barriles diarios de petróleo. La industria de petróleo en Irán está bajo la responsabilidad y control del Ministerio del Petróleo, del que dependen una serie de organismos y empresas estatales especializadas. Las tres principales empresas son:

- National Iranian Oil Co. (NIOC).
- National Iranian Gas Co. (NIGC).
- National Petrochemical Co. (NPC).

El proceso de adjudicación de los contratos es negociado, para lo cual las compañías petroleras presentan una manifestación de interés y proponen planes de desarrollo para los campos, las propuestas son evaluadas para negociar los términos específicos. El contrato *buy-back* es básicamente un contrato de servicios, en donde la compañía petrolera desarrolla un proyecto de petróleo o gas y se le rembolsa de los ingresos de las ventas, pero no se le comparte las utilidades del proyecto después del pago o reembolso. Iniciada la producción, el proyecto es asumido por una empresa estatal (NIOC, por ejemplo) quien lo operará y administrará. La diferencia con un contrato de producción compartida es que en este tipo de contratos la compañía petrolera recibe parte de las utilidades futuras, ya sea en dinero o en especie y normalmente opera el campo.

Entre las características sobresalientes de los contratos de servicios están:⁶

- Son contratos que le otorgan al contratista unos pocos derechos en el área explorada.
- El contratista ofrece sus servicios sin riesgo.
- El Estado tiene la facultad de tomar el control directo sobre las estrategias de desarrollo y producción.
- Se paga al contratista en dinero, no con producto.
- El Estado tiene plena propiedad sobre los hidrocarburos y sobre su explotación y producción.

El modelo mexicano tiene características y evolución similares, lo cual analizaremos en el siguiente apartado.

III. RÉGIMEN PETROLERO EN MÉXICO

De acuerdo a Javier Zenteno Barrios,⁷ el propósito fundamental del artículo 27 constitucional de acuerdo a uno de los constituyentes (Pastor Rouaix) era la devolución a la nación de la explotación de los recursos naturales para promover el desarrollo social de México. Por ello, se estableció el concepto de “dominio directo”, en relación al cual Pastor Rouaix expresó en cuanto a su sentido y alcance:

Al tratarse de los productos del subsuelo el Congreso Constituyente quiso que quedaran más precisos todavía los derechos de la Nación y por eso empleó las palabras Dominio Directo, quedando así claramente expresado que en esta clase de riquezas no sólo tenía la nación la propiedad originaria y absoluta sino también le corresponde la propiedad privada de ellas...

⁶ Al respecto, Villegas Quiroga, Carlos, *Privatización de la industria petrolera en Bolivia*, Bolivia, Plural Editores, 2004, pp. 228-232.

⁷ Zenteno Barrios, Javier, *La regulación de los hidrocarburos en México*, 1997, p. 84.

La propiedad que tiene la nación sobre dichos productos es inalienable e imprescriptible y sólo por medio de concesiones y bajo determinadas condiciones se podrá otorgar el uso o el aprovechamiento de los recursos nacionales. Mediante concesiones los particulares explotan, usan o aprovechan el agua, los bosques, los recursos mineros, de acuerdo a las diferentes leyes en estas materias. Estas concesiones dan derecho a los particulares a la apropiación del bien explotado y a su libre venta, por lo cual el concesionario recibe directamente el beneficio económico.

Sin embargo en el caso del petróleo y demás hidrocarburos, así como de los minerales radioactivos, el artículo 27 constitucional prohíbe otorgar concesiones. La prohibición de otorgar concesiones en el caso del petróleo y demás hidrocarburos se estableció por reforma de 1940, como consecuencia de la expropiación petrolera de 1938. Al respecto, el párrafo sexto del artículo 27 señala a la letra que:

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.

Esta prohibición debe entenderse en relación con la extracción de los hidrocarburos, es decir, el Constituyente permanente concibió la explotación como extracción, ya que en las leyes reglamentarias derivadas (1940 todavía con Lázaro Cárdenas y 1941 con Ávila Camacho), sí se permitieron las concesiones para la refinación, la elaboración de gas, así como para el transporte, almacenamiento y distribución del petróleo y productos derivados de la refinación.

En cuanto a la prohibición a “otorgar contratos” es necesario hacer las siguientes precisiones. Las leyes reglamentarias en el ramo del petróleo de 1940 y 1941 establecieron “los contratos de

exploración y explotación” a través de los cuales los particulares podían realizar estas actividades en un área determinada (hasta 30,000 has.) y por 30 años. Con este fundamento, la entonces Secretaría de Economía Nacional celebró en 1946 un contrato que no operó y, en consecuencia, se convino su rescisión en 1955. Estos contratos establecían dos formas de compensación: en efectivo o un porcentaje de los productos que se obtuvieran. Estos contratos se consideraban mercantiles, regulados por el Código de Comercio y de manera supletoria por el Código Civil.

Por su parte, Pemex celebró cinco contratos entre 1949 y 1951 (“contratos riesgo”), por medio de los cuales se remuneraba a los particulares con una cantidad equivalente a un porcentaje del valor de la producción más un porcentaje por el riesgo asumido. De esta forma el esquema de remuneraciones en estos contratos se pactaba de la siguiente forma:

- Por los trabajos ejecutados un pago equivalente a 25% del valor de la producción o el 50% si la empresa compraba el producto a Pemex.
- Por el riesgo asumido por el particular se pactó un pago equivalente de 15 a 18.5% del valor de la producción, durante 25 años.

Estos contratos no eran de la misma naturaleza que los contratos mercantiles de exploración y explotación petrolera que podía celebrar la Secretaría de Economía Nacional, en los que era posible pagar con un porcentaje del producto. Pemex no podía contratar y comprometer recursos naturales. El sustento de estos contratos fue el Decreto de creación de Pemex y el Reglamento de la Ley de 1941, que facultaban a la entidad a celebrar los contratos que requiriese en el cumplimiento de sus fines. En estos contratos el particular tenía la dirección, el control y la operación de las actividades de exploración y explotación del petróleo y una participación en los resultados de las explotaciones. Además, a diferencia de los contratos de exploración y explotación, los contratos riesgo tenían naturaleza administrativa.

El 29 de noviembre de 1958 se expidió una nueva Ley Reglamentaria al Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Esta Ley suprimió el régimen de contratos de exploración y explotación, pero facultó a Pemex a realizar contratos de obras y de prestación de servicios con personas físicas y morales para la mejor realización de sus actividades, siempre y cuando en dichos contratos no se concedieran porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones (artículo 6 de la Ley Reglamentaria).

En adición a este cambio legal, en 1960 se reformó el párrafo sexto de la Constitución Federal para establecer que no se otorgarán concesiones “ni contratos”, “ni subsistirán los que se hayan otorgado”, y que sólo la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria. Resulta claro que los contratos a que se refiere el párrafo sexto del artículo 27 constitucional son los “contratos de exploración y explotación” que regularon las leyes de 1940 y 1941 y los “contratos riesgo” que había celebrado Pemex. Con base en esta reforma constitucional, Pemex negoció con los particulares la terminación anticipada de estos contratos en 1969.⁸

Finalmente, debemos destacar la reforma constitucional de 1983, a los artículos 25 y 28, la cual estableció:

- Que las áreas estratégicas que tiene a su cargo de manera exclusiva el Estado deben ser realizadas a través de organismos en los que el gobierno federal debe mantener la propiedad y el control. Estos organismos son los descentralizados como Pemex y sus subsidiarios.
- En estos organismos no pueden participar los particulares, ni en su patrimonio, ni en su control.
- No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas y señala entre ellas al petróleo y a la petroquímica básica.

⁸ *Rescisión de los Contratos CIMA*, México, Muñoz, 1969.

IV. MARCO JURÍDICO DE LAS CONTRATACIONES PETROLERAS Y SUS LIMITACIONES

Las contrataciones que realiza Pemex están normadas por diversas disposiciones legales:

- La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- La Ley General de Deuda Pública.
- La Ley Federal de Derechos.
- La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas.
- La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

El sexto párrafo del artículo 27 constitucional establece que la nación llevará a cabo la explotación de los hidrocarburos “en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva”. Al respecto, el artículo 6 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo establece que Pemex podrá “celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere”. La única restricción sobre estas contrataciones es que en ningún caso concederán por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten:

- Porcentajes en los productos.
- Ni participación en los resultados de las explotaciones.

Por su parte la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece disposiciones en cuanto al manejo de los proyectos de inversión productiva de largo plazo, en relación con el contenido del proyecto de la Ley de Ingresos (artículo 40,

fracción II, inciso *c* y del Presupuesto de Egresos, así como al destino de los rendimientos excedentes de Pemex y organismos subsidiarios. Así el artículo 40, fracción II, inciso *c* establece:

Artículo 40. El proyecto de Ley de Ingresos contendrá...

II. El proyecto de decreto de Ley de Ingresos, el cual incluirá...

c) Un apartado que señale el saldo total de la deuda contingente derivada de proyectos de inversión productiva de largo plazo, los ingresos derivados de dichos proyectos, así como, en su caso, los nuevos proyectos a contratar y su monto, por entidad y por tipo de inversión, en los términos de esta Ley y de la Ley General de Deuda Pública...

Así mismo, en cuanto al proyecto de Presupuesto de Egresos el artículo 41, fracción II, en sus incisos *h* y *n*, establecen:

Artículo 41. El Proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá...

II. El proyecto de Decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán...

h) Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a compromisos derivados de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo...

El destino que corresponda a los ingresos provenientes del aprovechamiento por rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios o de la contribución que por el concepto equivalente, en su caso, se prevea en la legislación fiscal, el cual corresponderá a las entidades federativas para gasto en programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente...

Los proyectos de inversión productiva de largo plazo (Pidiregas)⁹ son los que ha utilizado Pemex en los últimos años para finan-

⁹ Por reforma publicada el 21 de diciembre de 1995, a los artículos 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 18 de la Ley General de Deuda Pública, se crearon los proyectos de infraestructura productiva de largo

ciar sus inversiones en infraestructura en los últimos años. Dichos proyectos deben ser autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para lo cual es necesario que generen ingresos suficientes para el pago de las obligaciones fiscales, contractuales y la amortización de los pasivos correspondientes. Al respecto, la Ley que comentamos señala en su artículo 32 lo siguiente:

Artículo 32....

En los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo incluidos en programas prioritarios a los que se refiere el párrafo tercero del artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública, en que la Secretaría, en los términos que establezca el Reglamento, haya otorgado su autorización por considerar que el esquema de financiamiento correspondiente fue el más recomendable de acuerdo a las condiciones imperantes, a la estructura del proyecto y al flujo de recursos que genere, el servicio de las obligaciones derivadas de los financiamientos correspondientes se considerará preferente respecto de nuevos financiamientos, para ser incluido en los Presupuestos de Egresos de los años posteriores hasta la total terminación de los pagos relativos, con el objeto de que las entidades adquieran en propiedad bienes de infraestructura productivos.

Los proyectos a que se refiere el párrafo anterior deberán cubrir los requisitos que, en los términos del Reglamento, establezca la Secretaría en materia de inversión. Dichos proyectos pueden ser considerados:

I. Inversión directa, tratándose de proyectos en los que, por la naturaleza de los contratos, las entidades asumen una obligación de adquirir activos productivos construidos a su satisfacción, y

II. Inversión condicionada, tratándose de proyectos en los que la adquisición de bienes no es el objeto principal del contrato, sin embargo, la obligación de adquirirlos se presenta como consecuencia del incumplimiento por parte de la entidad o por causas de fuerza mayor previstas en un contrato de suministro de bienes o servicios.

plazo (Pidiregas). Pemex empezó a obtener recursos bajo este esquema a partir de 1997 para los proyectos Burgos, Cantarell y para la refinería de Cadereyta.

La adquisición de los bienes productivos a que se refiere esta fracción tendrá el tratamiento de proyecto de infraestructura productiva de largo plazo, conforme a la fracción I de este artículo, sólo en el caso de que dichos bienes estén en condiciones de generar los ingresos que permitan cumplir con las obligaciones pactadas y los gastos asociados.

Los ingresos que genere cada proyecto de infraestructura productiva de largo plazo, durante la vigencia de su financiamiento, sólo podrán destinarse al pago de las obligaciones fiscales atribuibles al propio proyecto, las de inversión física y costo financiero del mismo, así como de todos sus gastos de operación y mantenimiento y demás gastos asociados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública. Los remanentes serán destinados a programas y proyectos de inversión de las propias entidades, distintos a proyectos de infraestructura productiva de largo plazo o al gasto asociado de éstos.

En coordinación con la Secretaría, las entidades que lleven a cabo proyectos de infraestructura productiva de largo plazo deberán establecer mecanismos para atenuar el efecto sobre las finanzas públicas derivado de los incrementos previstos en los pagos de amortizaciones e intereses en ejercicios fiscales subsecuentes, correspondientes a financiamientos derivados de dichos proyectos...

La Ley General de Deuda Pública establece en su artículo 18 el tratamiento contable del pasivo que se genera por el financiamiento de los Pidiregas, estableciendo que sólo se considerará como pasivo directo a los montos de financiamiento a pagar durante el ejercicio anual corriente y el ejercicio siguiente, mientras que el resto del financiamiento se considerará pasivo contingente hasta el pago total del mismo.

Por su parte la Ley Federal de Derechos establece los derechos (título segundo, capítulo XII) sobre la explotación y exportación de hidrocarburos, que constituyen la captación por parte del Estado mexicano de la renta petrolera. Cabe destacar lo dispuesto en el artículo noveno transitorio del Decreto de Reformas a dicha Ley, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el pasado

1o. de octubre de 2007. Dicho transitorio establece diversas obligaciones a cargo de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios encaminados a incrementar su eficiencia operativa y a transparentar sus indicadores más relevantes. Al respecto, dicho transitorio establece:

Artículo Noveno. Durante el periodo comprendido del 1o. de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2012, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, previa aprobación de la Secretaría de Energía, llevarán a cabo un programa para incrementar su eficiencia operativa. La Secretaría de Energía diseñará indicadores cuantificables, objetivos y verificables y establecerá, con base en estándares internacionales, las metas asociadas a éstos para la evaluación del programa.

I. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, previa aprobación de la Secretaría de Energía, a más tardar el 30 de junio de 2008 deberá remitir a las Cámaras del Congreso de la Unión el programa a que se refiere el presente artículo. Entre otros, el organismo deberá lograr:

- a) Incrementos sostenidos en la tasa de restitución de reservas.
- b) Incrementos sostenidos en la productividad por pozo.
- c) Reducciones sostenidas en el venteo y quema de gas.
- d) Menores diferencias porcentuales entre la producción observada y estimada en los proyectos de inversión.
- e) Incrementos en la productividad por barril de petróleo procesado y millar de pie cúbico de gas procesado.
- f) Reducciones en costos por activo.

II. Una vez entregado el programa, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios informarán a las Cámaras del Congreso de la Unión sobre los avances y resultados del programa, de conformidad con lo siguiente:

- a) Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios elaborarán un informe trimestral sobre los avances y resultados de la aplicación del programa establecido en el presente artículo.
- b) Dicho informe deberá ser enviado a la Secretaría de Energía a más tardar el último día hábil de los meses de octubre del año que corresponda y enero, abril y julio del año siguiente, para que

ésta a su vez lo envíe a las Cámaras del Congreso de la Unión, acompañado con las observaciones que en su caso correspondan, antes del último día hábil de los meses de noviembre, febrero, mayo y agosto, según corresponda.

La Secretaría de Energía enviará a las Cámaras del Congreso de la Unión y publicará en medios electrónicos semestralmente un conjunto de indicadores de operación y financieros de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, incorporando información comparable de otras petroleras a nivel internacional. Los indicadores deberán incluir, por lo menos, los siguientes datos:

1. Tasa de restitución de reservas.
2. Productividad por pozo.
3. Reducción en el venteo de gas.
4. Productividad en el procesamiento de gas y crudo.
5. Diferencias porcentuales entre la producción observada y estimada en los proyectos de inversión.
6. Costos de exploración, explotación y desarrollo por barril de crudo.
7. Márgenes de refinación.
8. Éxito en la exploración de crudo y gas.
9. Costos de exploración y explotación por campo.
10. Gastos de inversión por campo.
11. Sueldo, salario, prestaciones por categoría de empleado.

Para efectos del párrafo anterior, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios enviarán con toda oportunidad la información que la Secretaría de Energía requiera, de conformidad con los lineamientos que al efecto emita esa dependencia.

Las contrataciones que realizan Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios se rigen, como en el caso de cualquier dependencia de la Administración Pública Federal, por lo dispuesto en las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM). Dichas leyes se fundan en lo dispuesto por el artículo 134 constitucional, en cuanto a los principios que rigen la administración de los recursos económi-

cos y la búsqueda de las mejores condiciones en las contrataciones que realiza el Estado.

Los contratos que suscriben Pemex y sus organismos subsidiarios se inscriben en el ámbito del derecho público y son por tanto contratos administrativos. Las leyes mencionadas establecen las reglas para la programación de los recursos, la adjudicación de dichos contratos, sus modalidades, sus características de ejecución, las normas para la suspensión, rescisión y finiquito, así como la atención de conciliaciones e inconformidades, las infracciones a dichas leyes y las sanciones que se aplican a los proveedores y contratistas.

El artículo 3o., fracción II, de la LOPSRM establece que quedan comprendidos dentro de las obras públicas los trabajos de exploración, geotecnia, localización y perforación que tenga por objeto la exploración y desarrollo de los recursos petroleros y gas que se encuentran en el subsuelo y la plataforma marina.

Es importante destacar que las disposiciones que regulan las contrataciones en las leyes que analizamos, es decir, la LAASSP y la LOPSRM, fueron diseñadas para atender las necesidades de las dependencias de la Administración Pública Federal. Sin embargo, no son adecuadas a los requerimientos y desafíos que enfrenta Pemex y sus organismos subsidiarios en el ámbito petrolero. Como vimos en líneas anteriores, prácticamente todos los países tienen normas e instituciones específicas orientadas a las actividades productivas en el sector energético, excepto México, lo que genera fuertes desalineaciones y restricciones para las actividades extractivas, de explotación e industriales.

Veamos el caso de las obras públicas. La LOPSRM está orientada a regular obras civiles relativamente sencillas y cuyo grado de incertidumbre sería prácticamente inexistente (escuelas, hospitales, edificios, etcétera). Sin embargo, las obras que tienen que ver con las actividades extractivas, de explotación e industriales son en extremo complejas y cargadas con un fuerte componente de incertidumbre. Por otra parte, la LOPSRM está concebida para regular obras estandarizadas, cuyos elementos se pueden

definir desde un inicio y cuya duración no va más allá de un año. En el caso de las obras petroleras, no es sencillo y a veces no es posible prever de inicio todos sus componentes o variables, y son obras que por sus características son plurianuales, es decir, se llevan varios años en madurar y en concluirse. De manera esquemática podríamos decir que la regulación de la LOPSRM está orientada a:

- Obras civiles.
- No especializadas.
- Estandarizadas.
- De corto plazo.

Mientras que las obras de la industria petrolera se caracterizan por ser:

- Obras de carácter productivo.
- Especializadas.
- Complejas.
- De largo plazo.

Por otra parte, la LOPSRM sólo establece tres modalidades para las obras públicas:

- a) Sobre la base de precios unitarios.
- b) A precio alzado.
- c) Mixto, cuando contengan una parte con base en precios unitarios y otra a precio alzado.

El esquema de la LOPSRM resulta rígido e insuficiente para las necesidades de la industria, en donde se requiere mayor flexibilidad para los trabajos de exploración y explotación de hidrocarburos, para su transporte y almacenamiento, para el diseño y ejecución de plantas industriales y el mantenimiento de la infraestructura petrolera estatal. Además la regulación vigente exige

que los proyectos queden totalmente definidos antes de su ejecución en cuanto a costos, tecnología y alcances.¹⁰

En el caso de los contratos por obra a precio alzado, éstos no pueden ser modificados en monto o plazo, ni están sujetos a ajustes de costos, salvo por cuestiones excepcionales que tienen que ser previamente reconocidas y reguladas por la Secretaría de la Función Pública, para realizar los ajustes respectivos (artículo 59 de la LOPSRM).

Las obras de la industria (exploración, explotación, plantas industriales, etcétera) son de carácter complejo, por lo que resulta imposible prever todas las variables desde su inicio; están sujetas a una gran incertidumbre (las obras extractivas son un caso clásico)¹¹ e implican que su diseño, procura y construcción sean plurianuales, por lo que es muy difícil que las condiciones no cambien (tecnológicas, financieras, de costos y de ejecución), por lo que resulta realmente excepcional que una obra de este tipo se concluya con las mismas condiciones con las que se proyectó. De esta manera, las leyes que regulan la contratación de Pemex y sus organismos subsidiarios constituyen un marco jurídico inapropiado para realizar eficiente y eficazmente las actividades productivas encomendadas a estas entidades.

Esta situación es señalada por autores especializados en temas energéticos como Rogelio López Velarde,¹² quien señala sobre este asunto:

¹⁰ Las obras industriales como las reconfiguraciones o las plantas petroquímicas involucran tantos conceptos que es muy difícil que las condiciones se mantengan o comporten como se habían proyectado originalmente, de aquí que es indispensable realizar las modificaciones que demanda la ejecución sobre la marcha y esta flexibilidad no es posible bajo el esquema jurídico vigente.

¹¹ Los contratos para exploración y extracción en donde no es posible saber de antemano cuántas y qué tan profundas habrán de ser las perforaciones, por lo que tampoco es posible definir cuáles serán los trabajos necesarios y, en consecuencia, los costos correspondientes, esto sin considerar el riesgo implícito en estos trabajos que ahora se carga a Pemex.

¹² López Velarde, Rogelio, *La iniciativa de reforma petrolera: una propuesta moderada*, 2008, p. 3.

Otras de las leyes secundarias que han restringido el desarrollo de Pemex y la industria petrolera nacional, es precisamente la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Ambas leyes son reglamentarias del artículo 134 constitucional y regulan, por ministerio de ley, prácticamente todos los contratos que Pemex tiene que firmar para desarrollar su mandato, pero no distinguen actividad o a la persona que regulan, por lo que sus criterios para la licitación, adjudicación, firma y cumplimiento de contratos son los mismos para todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, por lo que su tratamiento jurídico es el mismo para el IMSS si quiere hacer un hospital, a la Secretaría de Educación Pública si busca comprar plumas, o Pemex Exploración y Producción si quiere arrendar una plataforma de producción. Dificilmente se puede encontrar a alguna persona en este país que no esté de acuerdo en el sentido de que dichas leyes federales son inadecuadas para la industria petrolera.

De la revisión que hemos hecho, se desprende la necesidad de un régimen distinto para las actividades sustantivas de carácter productivo para Pemex y sus organismos subsidiarios. Esto es lo que propone la iniciativa del Ejecutivo Federal de reforma de Pemex: establecer un régimen diferenciado, acorde a los requerimientos de la industria. Pero también se plantea la posibilidad de establecer contratos por desempeño o incentivados, que no son contratos riesgo y que le permitirían a Pemex tener mayor flexibilidad en sus contrataciones. En el siguiente apartado detallaremos la constitucionalidad y las ventajas de estas propuestas.

V. CONSTITUCIONALIDAD DE UN RÉGIMEN DIFERENCIADO Y DE LOS CONTRATOS POR DESEMPEÑO

Dos de las propuestas más valiosas contenidas en la iniciativa del Ejecutivo Federal son: la posibilidad de establecer un régimen diferenciado de contrataciones destinado a las actividades productivas de carácter productivo, y la figura de los contratos de desem-

peño o incentivados. Se han enderezado críticas contra estas dos cuestiones, pues se afirma que son violatorias de la Constitución, la primera porque se evadiría la licitación pública establecida en el artículo 134 constitucional y la segunda porque los contratos por desempeño son contratos riesgo. Considero que ambas críticas son infundadas, como demostraré a continuación.

La iniciativa del Ejecutivo Federal establece un régimen diferenciado para Pemex en diversos rubros, entre ellos, las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, en relación con las actividades sustantivas de carácter productivo a cargo de la entidad paraestatal y de sus organismos subsidiarios, en términos de los artículos 3o., 4o., y 4o. A de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Esto se explica en función de que Pemex y sus organismos subsidiarios requieren de normas específicas que atiendan a las particularidades del mercado y de las actividades que desarrollan. Dicho régimen se establece en la sección III, capítulo IV del proyecto, en los artículos 44, 45 y 46. Por tal motivo, se establece que las contrataciones bajo este régimen especial se llevarán a cabo conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Pemex, su Reglamento y las disposiciones que emita el Consejo de Administración, previa opinión del Comité de Transparencia y Auditoría.

De aprobarse la existencia de este régimen diferenciado, Pemex y sus organismos subsidiarios se regularían bajo dos marcos normativos, ya que en las actividades que no fueran sustantivas se aplicaría para sus contrataciones lo dispuesto en las LAASSP y en la LOPSRM. Ahora bien, en cuanto a la alineación de este régimen diferenciado con lo dispuesto por el artículo 134 constitucional, se hacen las siguientes consideraciones.

El artículo 134 constitucional establece a la letra lo siguiente:

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.

Del texto del artículo 134 constitucional hemos subrayado el párrafo tercero y cuarto, ya que son los que fundamentan los procedimientos en las contrataciones del Estado.

Destaca en primer lugar, lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo que se cita, ya que señala *al procedimiento de licitación pública*, como el mecanismo idóneo para asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

La fracción I del artículo 44 de la iniciativa del Ejecutivo Federal establece que las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como las obras y servicios relacionados con las mismas, se efectuarán, por regla general, *mediante licitación pública*. En tal virtud, la iniciativa reconoce a dicho procedimiento como el que se utilizará principalmente para asegurar que en las contrataciones de la entidad se obtengan las mejores condiciones posibles, incluyendo por supuesto las contrataciones que se hagan para las actividades sustantivas de carácter productivo, es decir, en el régimen diferenciado. Además, el artículo establece en sus fracciones II, III, IV V, VI y VII, bases y reglas para asegurar la publicidad y transparencia en dichas licitacio-

nes, señalando que en igualdad de condiciones se deberá optar por emplear los recursos humanos del país y la utilización de los bienes y servicios de procedencia nacional. De esta forma, la iniciativa es congruente con lo dispuesto por el artículo 134 constitucional, en cuanto a reconocer a la licitación pública como el procedimiento que deberá seguirse de manera principal en las contrataciones de Pemex y sus organismos subsidiarios.

Por su parte, el artículo 45 de la iniciativa establece las excepciones a la licitación pública, y en las cuales se podrán adjudicar los contratos a través de invitaciones restringidas a cuando menos tres personas, o de adjudicación directa. Dos aspectos cabría destacar respecto a este dispositivo. El primero es que el cuarto párrafo del artículo 134 constitucional establece que en aquellos casos en que la licitación pública no fuera el procedimiento idóneo para obtener las mejores condiciones de contratación, *las leyes determinarán dichos* supuestos. En cumplimiento con lo dispuesto en este párrafo del artículo 134 constitucional, el artículo 45 de la iniciativa señala las excepciones propias de este régimen especial que se propone para Pemex y sus organismos subsidiarios.

El segundo aspecto a destacar es que el artículo 45 agrega seis nuevos supuestos de excepción a la licitación pública, ya que la fracción VII reconoce que se aplicarán además las excepciones establecidas en la LAASP y en la LOPSRM. Los seis nuevos supuestos están orientados principalmente a las actividades de la industria petrolera.

Por lo expuesto, resulta inexacto que bajo el régimen especial de contrataciones que se propone en la iniciativa del Ejecutivo Federal, se vaya a contratar de manera “unilateral o discrecional”, sin normas claras o sin rendición de cuentas, ya que el proyecto de Ley desarrolla los elementos que el artículo 134 requiere sobre esta materia, apegándose a sus principios y procedimientos fundamentales. Tampoco es verdad que se pretenda eliminar o sustraer de toda regulación o de los principios constitucionales, las contrataciones de la entidad; lo que se busca es que se reconozcan las particularidades de la industria y se dote

a Pemex y sus organismos subsidiarios de mejores herramientas para el desempeño de las actividades que tienen encomendadas.

Este régimen diferenciado traerá ventajas incuestionables a Pemex y sus organismos subsidiarios, ya que no estarán restringidos en sus actividades sustantivas a un marco jurídico cuyas limitaciones se han apuntado en el apartado anterior. Esto ha sido señalado por Rogelio López Velarde¹³ al expresar lo siguiente sobre la iniciativa que se comenta:

Conforme a la propuesta de nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, cuando se trate de actividades sustantivas de carácter productivo relacionadas con los artículos 3, 4, y 4 A de la propuesta de reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, este tipo de contratos no se sujetarán a la ley de obras y ley de adquisiciones previamente citadas, sino al régimen especial establecido en la propia ley orgánica, su reglamento a expedirse, y las disposiciones que dicte el Consejo de Administración. A *contrario sensu*, los contratos que no se relacionen al desarrollo de las actividades sustantivas de carácter productivo (compra de plumas, arrendamiento de computadoras), se seguirán regulando al amparo de la ley de adquisiciones o de la ley de obras públicas. Ello va a permitir que Pemex pueda firmar contratos acordes con la industria y no bajo un esquema anacrónico que lo único que ha propiciado es el incremento en el costo de los servicios, burocracia y corrupción.

Ahora bien, con relación a lo contratos por desempeño o incentivos, dicha figura está contenida en el artículo 46 de la iniciativa que comentamos, y sus características son:

- a) En estos contratos se puede pactar una remuneración fija o variable, determinada o determinable, con base en las obras y servicios especificados al momento de la contratación o que el desarrollo del proyecto exija con posterioridad.

¹³ *Ibidem*, p. 4.

- b) Se puede establecer la condición de que el proyecto genere ingresos para cubrir sus costos.
- c) Se pueden pactar incentivos tendentes a maximizar la eficacia o éxito de la obra o servicio, los cuales se pagarán en efectivo.

Esta propuesta presenta dos ventajas muy importantes:

- Abriría las modalidades de contratación en materia de obras y servicios, por lo cual ya no se tendrían que conformarse a las que están establecidas en la LOPSRM, es decir, a precio alzado, precios unitarios o mixtos.
- Podrían pactarse, de acuerdo al desempeño de los contratistas, incentivos conforme a indicadores que tuvieran que ver con la oportunidad, la maximización de los resultados, el cumplimiento con los parámetros de seguridad o ambientales, etcétera.

Es importante destacar que la remuneración variable y determinable se pactaría en el momento de la suscripción del contrato a través de fórmulas y criterios debidamente preestablecidos. Así mismo, se establecerían indicadores que permitirían la medición correspondiente para determinar la eficacia o el éxito de la obra o el servicio.

Esto le daría a Pemex y a sus organismos subsidiarios, mecanismos modernos, alineando sus contrataciones con los propósitos de su mandato, esto es, maximizar sus resultados y por consecuencia la renta petrolera para el Estado.

Estos contratos no pueden ser calificados como “contratos riesgo”, porque *los incentivos se pagarían en efectivo* y no se vincularían a la entrega de parte del producto o a la participación en los resultados, ya que la propuesta de modificación del artícu-

lo 6o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo así lo previene.¹⁴

Es previsible que como resultado de las participaciones de los especialistas en el Foro convocado por el Senado, de las iniciativas que presenten las diferentes fuerzas políticas, así como de la discusión plural que se realice sobre la reforma en el Congreso de la Unión, la Iniciativa del Ejecutivo se enriquezca, ampliando y precisando las características de este régimen diferenciado. Entre los aspectos que se han propuesto y que podrían abonar a dicha iniciativa, podemos señalar aspectos tales como las particularidades de las licitaciones públicas, de las invitaciones restringidas y de las adjudicaciones directas; la aplicación de mecanismos novedosos como la subasta inversa o mecanismos de negociación de precios; cuestiones relacionadas con el contenido nacional de los bienes, servicios u obras a contratar; ampliación de las características y funciones del Comité de Obras y Adquisiciones que se propone como responsable de coordinar este régimen diferenciado; disposiciones sobre conciliaciones e inconformidades, entre otras, etcétera.

Por lo expuesto, las propuestas contenidas en la Iniciativa del Ejecutivo Federal traerían ventajas a la operación de Pemex y sus organismos subsidiarios, ya que reconocerían las peculiaridades de la industria, dotando a las entidades con instrumentos para afrontar los desafíos que se presentan como la declinación de la producción en Cantarell, la necesidad de explorar en aguas profundas y ultraprofundas o ampliar las capacidades de refinación en el país.

¹⁴ La propuesta de reforma al artículo 6o. de la Ley Reglamentaria al Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo en la Iniciativa del Ejecutivo Federal establece: "Las remuneraciones que dichos contratos establezcan serán siempre en efectivo y en ningún caso concederán por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, propiedad sobre los hidrocarburos, ya sea a través de porcentajes en los productos o de participación en los resultados de las explotaciones".

VI. CONCLUSIONES

En México no se tiene un régimen específico para la contratación de las obras y servicios de la industria petrolera, como sucede en otros países del mundo. Esta carencia es una cuestión que se hace más ingente en la medida que los desafíos a Pemex y sus organismos subsidiarios se han vuelto más complejos y urgentes.

La legislación en materia de contrataciones plasmada en las leyes de adquisiciones y de obras públicas está orientada a la regulación de las obras civiles y no se adapta a las particularidades de la industria, por lo que limita gravemente las actividades sustantivas que tiene encomendadas Pemex.

La iniciativa del Ejecutivo Federal pretende resolver este problema al establecer dos regímenes para las contrataciones: uno diferenciado para actividades sustantivas, y otro general.

En ambos regímenes se pretende que Pemex obtenga las mejores condiciones en su contratación y se sujetan estrictamente a los principios y mandatos establecidos en los artículos 27 y 134 constitucionales, así como 6 de la Ley Reglamentaria.

En materia de contrataciones de obras públicas se permitirían nuevas modalidades, que no constituirían contratos de riesgo, porque no se podrá pactar como remuneración, participación en la producción (producto), participación en las utilidades del organismo, ni un porcentaje de las ventas.

Estas nuevas modalidades le permitirían a Pemex pactar las remuneraciones de las obras de acuerdo a las condiciones de la misma, condicionar a que el proyecto genere ingresos para cubrir sus costos y establecer incentivos para maximizar el éxito o la eficacia de las obras o servicios. Pero no se trata de modalidades contractuales de producción compartida, ni de utilidades compartidas. Tampoco significa comprometer la venta de la producción, ni las reservas en el caso de trabajos de exploración.

Es claro que en el proceso legislativo, la Iniciativa del Ejecutivo tendrá que ser enriquecida bajo la visión plural del Congre-

so, considerando además, las aportaciones de los especialistas, recogidas en el Foro que para tal efecto fue convocado por el Senado de la República y las iniciativas que sobre este mismo tema propongan las diferentes fuerzas políticas representadas en esta soberanía nacional.

Con la reforma se le darían a Pemex más y mejores instrumentos para la explotación del petróleo y demás hidrocarburos, así como la posibilidad de generar una mayor renta petrolera en beneficio de la nación.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ESTRADA, Javier H., *El modelo petrolero noruego y sus beneficios*, México, Analítica Energética, 2006.

LÓPEZ VELARDE, Rogelio, “Contratos internacionales de petróleo y gas algunas consideraciones jurídicas”, *Regulación del sector energético*, México, Secretaría de Energía-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

———, *La iniciativa de reforma petrolera: una propuesta moderada*, México, mimeo, 2008.

SHIELDS, David, *Pemex, la reforma petrolera*, México, Planeta, 2005.

VILLEGAS QUIROGA, Carlos, *Privatización de la industria petrolera en Bolivia*, 2a. ed., Bolivia, Plural Editores, 2004.

ZENTENO BARRIOS, F. Javier, “La regulación de los hidrocarburos en México”, *Regulación del sector energético*, Secretaría de Energía-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Leyes Federales de México página electrónica de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del

Petróleo. Leyes Federales de México página electrónica de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Leyes Federales de México página electrónica de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>
Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Leyes Federales de México página electrónica de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>
Ley 9,478, del 6 de agosto de 1997 (Ley del Petróleo del Brasil).

Documentos

Iniciativa del Ejecutivo Federal en materia petrolera. Se puede consultar en el sitio web de Petróleos Mexicanos: <http://www.pemex.com/index.cfm>
Página web de Petrobras: <http://www2.petrobras.com.br/espahol/index.asp>