



Secretaría Técnica
LI-019-2015
Oficio No. SE-CFCE-2015-348

México, D.F., a 4 de diciembre de 2015

Dra. María de Lourdes Melgar Palacios
Subsecretaria de Hidrocarburos
Secretaría de Energía
Presente.-

Asunto: Se remite Resolución

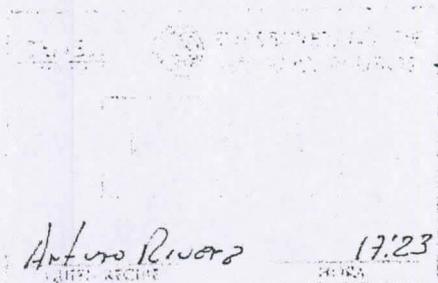
Hago referencia a los oficios 500.669/15 y 500.672/15 y anexos presentados ante la Oficialía de Partes de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) los días veinte y veinticuatro de noviembre, por la Secretaría de Energía (SENER), por medio de la cual solicita la opinión de esta COMISIÓN respecto a los criterios de precalificación y el mecanismo de adjudicación que se deben incluir en los procedimientos de licitación y adjudicación de los contratos de exploración y extracción de las áreas contractuales que formarán parte de la cuarta convocatoria de la Ronda 1 (LICITACIÓN).

Al respecto me permito comunicarle, con fundamento en los artículos 1, 2, 12 fracciones XIX y XXX, 98 y 99 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE),¹ estos últimos en relación con los artículos 23 y 24, fracción III, de la Ley de Hidrocarburos; 1 y 111, fracción III, 163, fracción IV, y 175 de las Disposiciones Regulatorias de la LFCE,² que el Pleno de esta COFECE, en sesión celebrada el tres de diciembre de dos mil quince, resolvió sobre la incorporación de medidas protectoras y promotoras en materia de competencia económica en los criterios de precalificación y el mecanismo de adjudicación de la LICITACIÓN. Sírvasse encontrar adjunto al presente oficio copia certificada de la Resolución, para los efectos legales a que haya lugar.

El suscrito se encuentra facultado para emitir el presente oficio, conforme a los artículos 2, fracción VIII, 4, fracción IV, 18, 19, 20, fracción LVI y 59, fracción II, del Estatuto Orgánico de la COFECE.³

El Secretario Técnico

Roberto I. Villarreal Gonda



¹ Publicada el veintitrés de mayo de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

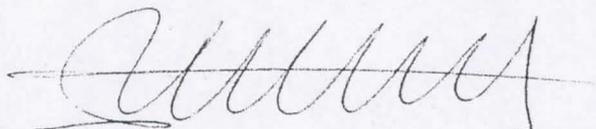
² Publicadas el diez de noviembre de dos mil catorce en el DOF.

³ Publicadas el ocho de julio de dos mil catorce en el DOF.

COMISIÓN FEDERAL DE
COMPETENCIA ECONÓMICA

EL SECRETARIO TÉCNICO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, ROBERTO I. VILLARREAL GONDA, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 20 FRACCIONES II Y XXII, DEL ESTATUTO ORGÁNICO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA PUBLICADO EL OCHO DE JULIO DE DOS MIL CATORCE EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN CERTIFICA QUE LA PRESENTE ES COPIA FIEL DE SU ORIGINAL QUE CONSTA DE UNA PÁGINA ÚTIL QUE OBRA EN EL EXPEDIENTE LI-019-2015.- DOY FE.

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL A CUATRO DE DICIEMBRE DE DOS MIL QUINCE.- CONSTE



COMISION FEDERAL DE
COMPETENCIA ECONOMICA

México, Distrito Federal, a tres de diciembre de dos mil quince.- Visto el expediente al rubro citado, el Pleno de esta Comisión Federal de Competencia Económica ("COMISIÓN" o "COFECE"), en sesión celebrada el mismo día, con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo cuarto y vigésimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ("CPEUM"); 1, 2, 4, 12, fracciones X, XIX, XX y XXX, 18, párrafo séptimo, 98 y 99 de la Ley Federal de Competencia Económica ("LFCE");¹ 1 y 111 de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica ("DR");² 1, 4, fracción I, 5, fracciones I, VI, XVI, XVII, XXI y XXXIX del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica ("Estatuto");³ así como los artículos 23 y 24, fracción III, de la Ley de Hidrocarburos ("LH"),⁴ 35, fracción V y 36, fracción VI, de su Reglamento ("RLH"),⁵ resolvió de acuerdo a los antecedentes, consideraciones de derecho y análisis de los aspectos en materia de competencia y libre concurrencia que a continuación se expresan:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- El cuatro de noviembre de dos mil quince, la Secretaría de Energía ("SENER") presentó en la Oficialía de Partes de la COFECE el oficio 500.633/15 y anexos,⁶ por medio del cual solicitó la opinión de esta Comisión, respecto de los criterios de precalificación y el mecanismo de adjudicación que se incluirán en *"las bases del procedimiento de licitación y adjudicación de 10 (diez) áreas contractuales de exploración y extracción en aguas profundas y las 2 (dos) áreas de extracción de crudos pesados y extra pesados en aguas someras que formarán parte de la cuarta convocatoria de la Ronda I"*.

SEGUNDO.- El día nueve del mismo mes y año, se recibió en la Oficialía de Partes de la COFECE el oficio número 500.640/15, por el cual la SENER presentó versiones actualizadas de los proyectos de bases que había proporcionado a esta autoridad el cuatro de noviembre.

TERCERO.- El trece de noviembre de dos mil quince, se notificó a la SENER un requerimiento de información a fin de que la COMISIÓN cuente con la información necesaria para emitir la opinión en materia de competencia a que se refiere la fracción III del artículo 24 de la LH. La respuesta fue recibida en tiempo y forma los días veinte y veinticuatro noviembre de dos mil quince, mediante oficios número 500.669/15 y 500.672/15. El acuerdo de recepción para atender el presente asunto fue emitido el veintiséis de noviembre de dos mil quince, y se publicó por lista el día siguiente.

II. CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El artículo 28 de la CPEUM prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas en el territorio nacional, asimismo establece que el Estado Mexicano cuenta con la *"(...) Comisión Federal de Competencia Económica, (...) órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes (...)"*.

¹ Publicada el veintitrés de mayo de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación (en adelante, "DOF").

² Publicadas en el DOF el diez de noviembre de dos mil catorce.

³ Publicado en el DOF el ocho de julio de dos mil catorce.

⁴ Publicada en el DOF el once de agosto de dos mil catorce.

⁵ Publicado en el DOF el treinta y uno de octubre de dos mil catorce.

⁶ Criterios de precalificación, mecanismo de adjudicación, proyecto de bases e información sobre las características de los diez campos para la exploración y explotación en aguas profundas y dos campos con aceites pesados en aguas someras, de objeto de la cuarta convocatoria.



COMISIÓN FEDERAL DE
COMPETENCIA ECONÓMICA



El artículo 1 de la LFCE establece que es reglamentaria del artículo 28 de la CPEUM en materia de libre competencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, es de orden público e interés social, es aplicable a todas las áreas de la actividad económica y de observancia general en toda la República.

En términos de su artículo 2, la LFCE tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre competencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre competencia y la competencia económica y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

El artículo 52 de la LFCE prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas y las barreras que, en términos de esta Ley, disminuyan, dañen, impidan o condicionen de cualquier forma la libre competencia o la competencia económica en la producción, procesamiento, distribución o comercialización de bienes o servicios.

Conforme al artículo 4 de la LFCE, en correlación con la fracción I del artículo 3 de ese mismo ordenamiento, están sujetos a lo dispuesto en esta Ley, todos los agentes económicos, sea que se trate de personas físicas o morales, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.

El artículo 12, fracciones X, XIX y XX de la LFCE dispone que entre las atribuciones de la COMISIÓN se encuentran, respectivamente: i) resolver sobre los asuntos de su competencia y sancionar administrativamente la violación de esta Ley, ii) opinar sobre la incorporación de medidas protectoras y promotoras en materia de libre competencia y competencia económica en los procesos de desincorporación de entidades y activos públicos, así como en los procedimientos de licitaciones, asignación, concesiones, permisos, licencias o figuras análogas que realicen las Autoridades Públicas, cuando así lo determinen otras leyes o el Ejecutivo Federal mediante acuerdos o decretos; y iii) promover, en coordinación con las Autoridades Públicas, que sus actos administrativos observen los principios de libre competencia y competencia económica.

En términos del artículo 18, párrafo séptimo, de la LFCE, el ejercicio de las atribuciones señaladas en el párrafo anterior, corresponde al Pleno de la COFECE.

En correlación con las disposiciones antes referidas, el artículo 98, párrafo tercero de la LFCE, determina que: “[...] *La convocante deberá enviar a la Comisión, antes de la publicación de la licitación, la convocatoria, las bases de licitación, los proyectos de contrato y los demás documentos relevantes que permitan a la Comisión conocer la transacción pretendida [...]*”. Asimismo, el diverso 99, fracción III, de la LFCE, establece que: “[...] *la Comisión deberá resolver sobre las medidas de protección a la competencia que deban incluirse en la convocatoria, bases y sus anexos, y demás documentos de la licitación [...]*”.

El artículo 111, fracción III, de las DR, señala que la COFECE debe resolver sobre “[...] *la incorporación de medidas protectoras y promotoras en materia de competencia económica cuando así se establezca en las Leyes [...] III. Otorgamiento, mediante licitación, de contratos [...]*”.

El artículo 23 de la LH establece que: “[...] *La adjudicación de los Contratos para la Exploración y Extracción se llevará a cabo mediante licitación que realice la Comisión Nacional de Hidrocarburos [...]*”.

El artículo 24, fracción III, de la LH, señala que: “[...] *Las bases del procedimiento de licitación y adjudicación de los Contratos para la Exploración y Extracción, que se pongan a disposición de los interesados, deberán: [...] III. Contar con opinión previa de la Comisión Federal de Competencia Económica, la cual versará*

COMISIÓN FEDERAL DE
COMPETENCIA ECONÓMICA

exclusivamente sobre los criterios de precalificación y el mecanismo de adjudicación a que se refiere el artículo 23 del presente ordenamiento. La opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica deberá ser proporcionada en un plazo no mayor a treinta días a partir de la solicitud correspondiente; en caso de no emitirse la opinión, dentro del plazo establecido, ésta se entenderá en sentido favorable.”

El artículo 35, fracción V, del RLH establece que la SENER debe proporcionar a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) para la emisión de la convocatoria de cada proceso de licitación, la opinión que emita la COFECE en términos de la fracción III del artículo 24 de la LH.

Asimismo, el artículo 36, fracción VI, del RLH establece que: “*Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, se estará al siguiente procedimiento: [...] VI. La Secretaría solicitará a la Comisión Federal de Competencia Económica la opinión a que se refiere la fracción III del artículo 24 de la Ley. Para efectos de esta opinión, la Secretaría, con base en la información remitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá proporcionar a la Comisión Federal de Competencia Económica los elementos que justifiquen que los criterios de precalificación y el mecanismo de adjudicación propuestos se apegan a las mejores prácticas de la industria así como a los principios generales en materia de libre concurrencia y competencia económica. La Comisión Federal de Competencia Económica, en el ámbito de las atribuciones que le confiere la Ley, podrá en cualquier momento y sin perjuicio del plazo establecido en la fracción III del artículo 24 de la Ley, requerir cualquier información adicional que estime pertinente en términos de la Ley Federal de Competencia Económica [...].”*

SEGUNDA.- La SENER presentó a esta COMISIÓN los documentos e información relativos a los criterios de precalificación y mecanismo de adjudicación de las licitaciones que integran la Cuarta Convocatoria de la Ronda Uno, a efecto de que sean analizados y, en su caso, esta autoridad resuelva sobre la incorporación de medidas protectoras y promotoras en materia de competencia, de conformidad con los artículos 24 fracción III de la LH; y 36 fracción VI del RLH, en correlación con los artículos 98 y 99 de la LFCE. De acuerdo con los preceptos antes referidos, la fecha límite para que el Pleno de la COFECE emita la opinión referida vence el dieciséis de diciembre de dos mil quince.

III. ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS EN MATERIA DE COMPETENCIA.

La Cuarta Convocatoria de la Ronda Uno comprende dos procesos de licitación (en adelante, las LICITACIONES). Uno de los procesos tiene por objeto adjudicar los contratos para diez áreas contractuales en aguas profundas, de conformidad con las “*BASES DE LICITACIÓN PARA LA ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS DE LICENCIA PARA LA EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS EN AGUAS PROFUNDAS- CUARTA CONVOCATORIA*”. Las áreas contractuales tienen las siguientes características:

Área Contractual	Cuenca (Ubicación)	Extensión (km ²)	Tirante de agua (metros)	Producto prospectivo
1	Cinturón Plegado Perdido (Noroeste del Golfo de México)	1,678.0	1,500-3,000	Aceite súper ligero
2		1,502.5	2,000-3,500	Aceite ligero y súper ligero
3		1,686.9	500-1,500	Aceite ligero
4		1,876.7	1,000-2,000	Aceite ligero y súper ligero
1	Cuenca Salina (Sur del Golfo de México)	2,381.1	2,500-3,000	Aceite ligero y súper ligero
2		2,411.2	2,000-3,000	Aceite ligero y súper ligero
3		3,287.1	1,000-2,000	Aceite ligero y súper ligero
4		2,358.7	1,000-2,000	Aceite ligero y súper ligero
5		2,573.2	500-1,500	Aceite ligero y súper ligero
6		2,605.5	500-1,000	Aceite súper pesado

A través del otro proceso de licitación se adjudicarán los contratos para actividades de extracción de hidrocarburos en dos áreas contractuales, en términos de las “BASES DE LICITACIÓN PARA LA ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS DE LICENCIA PARA LA EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS EN CRUDOS PESADOS Y EXTRA PESADOS – CUARTA CONVOCATORIA”. Para estos bloques, las BASES presentan las características que se indican a continuación:

Agrupaciones (de campos)	Área Contractual	Área (km ²)
Aceites pesados y extra-pesados	Chapabil	1
	Kayab	
	Zazil-Ha	
Aceites pesados y extra-pesados	Mené	2
	Pohp	
	Tson	
	Baksha	
	Pit	

Con la finalidad de que en las BASES de ambas licitaciones se contemple un mecanismo de adjudicación y criterios de precalificación que contengan todas las medidas necesarias para proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, esta COMISIÓN emite la presente opinión.

A. MECANISMO DE ADJUDICACIÓN

De conformidad con el artículo 23 de la LH, el mecanismo para la adjudicación de los contratos para la exploración y extracción “[...] podrá ser, entre otros, una subasta ascendente, una subasta descendente o una subasta al primer precio en sobre cerrado [...]”. En términos del artículo 27 constitucional, “Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares [...]”.

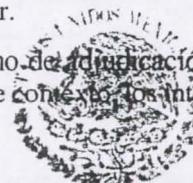
El Cuarto Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM en materia de energía,⁷ dispone que “[...] la Nación escogerá la modalidad de contraprestación atendiendo siempre a maximizar los ingresos para lograr el mayor beneficio para el desarrollo de largo plazo. [...]”. Finalmente, el artículo 26 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos establece que “[...] las variables de adjudicación de los Contratos serán en todos los casos de naturaleza económica [...] atendiendo siempre a maximizar los ingresos del Estado para lograr el mayor beneficio para el desarrollo de largo plazo. [...]”.

De lo anterior se desprende que el mecanismo de adjudicación para las LICITACIONES debe ser el que permita generar el mayor potencial de maximizar ingresos en beneficio del Estado Mexicano, aprovechando las condiciones y características particulares de los bloques o áreas contractuales a licitar.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (“SHCP”) estableció como mecanismo de adjudicación de las áreas objeto de las LICITACIONES, la subasta al primer precio en sobre cerrado.⁸ En este contexto, los interesados

⁷ Publicado en el DOF el veinte de diciembre de dos mil trece.

⁸ De conformidad con el documento denominado “JUSTIFICACIÓN REFERENTE AL MECANISMO DE ADJUDICACIÓN COMO PARTE DE LAS CONDICIONES ECONÓMICAS RELATIVAS A LOS TÉRMINOS FISCALES DE LOS PROCESOS DE LICITACIÓN DE LOS CAMBIOS DE PROPIEDAD Y EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS” (JUSTIFICACIÓN MECANISMO DE ADJUDICACIÓN). Folio 0019, expediente LI-019-2015.



que satisfagan los criterios de precalificación respectivos deberán presentar una propuesta por escrito por cada uno de los bloques que sean de su interés. El ganador de cada contrato será aquél que haya ofrecido las mejores condiciones para el Estado en términos de la fórmula de adjudicación considerada en el mecanismo.

A.1. Justificación del Mecanismo de Adjudicación.

Las principales consideraciones presentadas en el documento elaborado por la SHCP son las siguientes:

“La selección del mecanismo de adjudicación en comento tiene como principios rectores: a) sencillez, transparencia, máxima publicidad e igualdad; b) garantizar la competencia; y c) maximizar los ingresos para el Estado [...] Lo anterior, sin perjuicio de que en el futuro, una vez que se cuente con más experiencia en este tipo de licitaciones, se puedan explorar mecanismos alternativos de adjudicación. Dado que se propone establecer como una de las variables de adjudicación el porcentaje que determine los ingresos para el Estado y el objetivo es obtener el mayor valor de ésta través de la licitación, no se consideró factible utilizar la subasta descendente.

Por las consideraciones anteriores, se analizaron las ventajas y desventajas de los procesos de subasta ascendente y de subasta al primer precio en sobre cerrado.

La subasta al primer precio en sobre cerrado determina, con reglas claras y sencillas, a quién deben asignarse los recursos y a qué precio. El formato es capaz de alinear con simplicidad los objetivos del Estado con los del licitante: el contrato se asigna sin ambigüedad a quién ofrece las mejores condiciones al Estado. Los incentivos del licitante ganador y el Estado se enfocan en maximizar la rentabilidad del proyecto y, por ende, de la renta petrolera.” [...]

Una revisión de la experiencia internacional sugiere que el mecanismo más utilizado para la adjudicación de este tipo de contratos es el de la subasta simultánea a sobre cerrado” [...]

El principio de competencia se refiere a dos componentes básicos: 1) libre concurrencia; y 2) no colusión. Es decir, no solo se busca incentivar la participación para que el número de licitantes sea elevado, sino que además se busca que no existan acuerdos estratégicos entre los participantes que afecten la asignación de contratos. [...]

En subastas de este tipo de contratos, un mecanismo de subasta simultánea incrementa la eficiencia, ya que las posturas revelan toda la información con la que cuenta cada licitante, al no contar con una segunda oportunidad para ajustar sus posturas una vez que conocen las de los demás competidores.

Asimismo, este tipo de subasta es menos susceptible a arreglos colusivos entre los participantes [...] Una característica adicional asociada al diseño del mecanismo consiste en que los participantes presenten una propuesta individual para cada una de las áreas contractuales a licitar. En este sentido el mecanismo propuesto requiere que los licitantes interesados en diferentes áreas contractuales compitan separadamente por cada una de las áreas. Ese es un elemento importante, especialmente para los bloques de exploración en aguas profundas en los que existe mayor incertidumbre.

En concordancia, la selección de las áreas [...] considera campos con requerimientos técnicos y características geográficas que permiten tratar las áreas de forma independiente. El mecanismo propuesto favorece [la] competencia [...] pues alienta [a] los licitantes de forma que aprovechen sus ventajas comparativas [...].

Lo anterior, puede incentivar a los participantes a presentar su mejor postura, sin posibilidad de adaptar su oferta en caso de que no exista competencia o que ésta sea limitada. Con ello es posible que las ofertas puedan llevar a mayores ingresos para el Estado si existen diferencias [...] particularmente en la interpretación de la información sobre los campos [...]

[Asimismo, para elegir el] mecanismo de adjudicación se debe considerar que existen riesgos geológicos y económicos en la determinación del valor potencial de las áreas [...]. Los participantes [...] realizan ofertas

en un entorno de alta incertidumbre, por lo que las condiciones económicas ex post [...] pueden diferir de la valoración realizada en la licitación.

La Cuarta Convocatoria contempla la licitación de áreas para la exploración en aguas profundas en el Golfo de México y campos de extracción de crudos extra pesados en la plataforma continental del Golfo de México. En consecuencia, las áreas licitadas presentan diversos niveles de certidumbre en relación con la existencia de hidrocarburos, el volumen potencialmente extraíble y la viabilidad económica de la explotación [por lo que] los proyectos [enfrentarán], entre otros, los siguientes riesgos:

- i) Riesgo geológico – en los bloques en aguas profundas si bien se cuenta con información técnica que permite inferir que existen estructuras de hidrocarburos en las zonas a licitar, esa información no es suficiente para garantizar la existencia de hidrocarburos, y en su caso de la calidad [...] y que se encuentren en cantidades suficientes para justificar su explotación. [En los] campos de crudo extra pesado, la incertidumbre respecto a los volúmenes comercialmente viables persiste a pesar de tratarse de campos descubiertos. Por esta razón, el contrato prevé una fase inicial de evaluación.*
- ii) Riesgo de Precio – al ser el petróleo crudo un bien comerciable, su precio se determina en los mercados internacionales por lo que el contratista será “precio aceptante” [además de que los precios] están sujetos a un alto grado de volatilidad e incertidumbre. En el caso del crudo extra pesado, el riesgo de precios es especialmente acentuado por su menor valor relativo y la necesidad de desarrollar mercados nicho.*
- iii) Riesgo comercial y de costos – únicamente cuando se realiza al menos una perforación, es que se tiene certeza de las inversiones que serán necesarias [además de que] los costos pueden presentar también una alta variabilidad [...].”*

Adicionalmente, la SHCP indicó que: **(i)** el proceso de licitación será abierto y equitativo para los participantes; **(ii)** el mecanismo de adjudicación se hará público al momento de publicar las BASES en la página electrónica de la Ronda 1, en apego al principio de máxima publicidad, y **(iii)** el esquema propuesto para la determinación del ganador para cada área contractual en dicho proceso minimiza los riesgos de corrupción, pues la apertura de las propuestas de los precalificados se hace en presencia de todos los licitantes.

A.2. Análisis en materia de competencia y libre concurrencia

El mecanismo de adjudicación se debe seleccionar en función de las características de los bienes que se subastan, del escenario previsible de concurrencia, y otros factores relevantes como las posibilidades de sustitución y complementariedad entre bienes cuando se adjudica un determinado conjunto en un mismo proceso de licitación. Además, existen otros principios importantes en el diseño general de una licitación, incluyendo los grados de transparencia y equidad entre participantes, los cuales tienen gran impacto en los resultados del mismo.

El mecanismo propuesto por la SHCP ofrece sencillez y facilidad de instrumentación para el convocante (no necesariamente para los interesados) y tiene respaldo en la práctica internacional. Sin embargo, esta autoridad considera conveniente hacer las siguientes precisiones.

Selección del mecanismo

Del análisis de la documentación remitida, la COFECE identifica lo siguientes elementos importantes en la selección del mecanismo de adjudicación que se utilizará en las LICITACIONES:

- a. **Bienes múltiples.** Cuatro de las diez áreas contractuales en aguas profundas están ubicadas en el noroeste del Golfo de México, a la altura de la costa norte del estado de Tamaulipas (Cinturón Plegado Perdido). Las otras seis se encuentran en la parte sur, frente a la costa del estado de Campeche (Cinturón Salina). Estas áreas, con extensiones entre 1,502.5 y 3,287.1 kilómetros cuadrados (km²) fueron determinadas con

base en criterios geológicos, evitando traslapes tanto a nivel de superficie, como en formaciones del subsuelo.⁹

Las dos áreas para la extracción de aceites pesados y extra pesados se localizan frente a la costa de Tabasco, y tienen extensiones de 149.8 y 167 km².

Los niveles de inversión para desarrollar y explotar campos petroleros son elevados, y en particular, cuando se trata de aguas profundas o campos con aceites pesados.¹⁰ No obstante, las probabilidades de éxito geológico (encontrar una acumulación suficiente de hidrocarburos) son bajas.¹¹ Para las áreas de la licitación en aguas profundas la información del expediente indica una probabilidad promedio de éxito geológico de 26 por ciento.¹²

En este contexto, las amplias dimensiones de las áreas contractuales en aguas profundas¹³ implican el uso de mayores recursos para comprobar la existencia de hidrocarburos y explotar los campos, cuyas probabilidades de éxito no varían con el nivel de inversiones, ya que ello depende de los resultados de la exploración superficial. Estas condiciones, junto con la configuración geológica de las áreas contractuales, indican que las posibilidades de una explotación complementaria de los bloques dentro del Cinturón Plegado Perdido por un lado, y en la Cuenca Salina por el otro, son bajas.

Asimismo, el nivel de costos que requiere la extracción de aceites pesados y extra pesados, los menores precios de este tipo de hidrocarburos y el hecho de que sólo se liciten dos áreas, también indican que las posibilidades de explotación complementaria son muy pequeñas.

- b. **Valor común del bien.** La literatura de subastas identifica los bloques para explotar hidrocarburos como de "valor común". En estos casos, los postores valúan de manera similar cada una de las áreas, aunque ninguno tenga información precisa sobre ese valor, de modo que las valuaciones entre los postores podrían estar correlacionadas.¹⁴

⁹ Según lo señalado en el "Documento de Soporte de Decisión. 4ª Convocatoria. Ronda 1. "Licitación de áreas para la extracción de aceites pesado y extra-pesado en aguas someras, y áreas para la exploración de hidrocarburos en aguas profundas". Selección de áreas para la exploración y extracción de hidrocarburos". Expediente LI-019-2015.

¹⁰ Para áreas en aguas profundas, la CNH estimó inversiones por bloque para el año 2015 de entre \$91-186 millones de dólares (mmd) para exploración: \$2,072-6,174 mmd en perforación; \$3,354 a \$12,114 mmd en gastos de operación, y \$375-1,018 mmd para gastos de abandono. En aceites pesados y extra pesados, estimó inversiones por bloque para el mismo año que en promedio alcanzan \$1,321 mmd para el desarrollo base, \$1,477 mmd para desarrollo incremental, y de \$ 1,425 mmd en costos de operación. Expediente LI-019-2015, folios 0003 y 0275.

¹¹ La probabilidad de éxito geológico de las áreas para exploración y extracción en aguas someras de la primera convocatoria de la Ronda Uno se encuentra, en promedio, en alrededor del 30 por ciento. Expediente LI-019-2015, folio 0003.

¹² Para evaluar el éxito y el riesgo geológico se consideran parámetros geológicos, geofísicos y geoquímicos que tienen cierta probabilidad de existir, que indican la presencia de hidrocarburos: roca generadora, roca almacenadora, roca de trampa, roca sello y sincronía o dinámica del campo. La probabilidad del éxito geológico se obtiene multiplicando las probabilidades de ocurrencia de cada uno esos elementos. Las bajas probabilidades se deben a que las características de los diferentes niveles del subsuelo a perforar son desconocidas, por lo que las empresas petroleras toman sus decisiones a partir de modelos, así como de la experiencia y conocimiento sobre ciencias de la tierra, para interpretar los datos que arroja la exploración superficial. Expediente LI-019-2015, folio 0275.

¹³ Las áreas en aguas profundas de la Cuarta Convocatoria son de cuatro a seis veces más grandes que en la primera convocatoria, y aproximadamente entre 60 y 131 veces más grandes que las licitadas en Estados Unidos.

¹⁴ Haile, P., Hendricks, K., Porter, R. y Onuma, T. (2012), "Testing Competition in U.S. Offshore Oil and Gas Lease Bidding". Cramton, Peter (2007), "How Best to Auction Oil Rights", en Humphreys, Macartan, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press, 2007, capítulo 5. Haile, P., Hendricks, K. y Porter, R. (2015), "Recent U.S. Offshore Oil and Gas Lease Bidding: A Progress Report", en *International Journal of Industrial Organization*, 28, pp. 390-396.

En efecto, dado que los precios de los hidrocarburos se determinan en los mercados internacionales, todos los postores en la licitación esperan el mismo valor para el producto prospectivo que estiman obtener de la explotación de un campo. Durante la licitación ese valor es desconocido, por lo que cada participante tiene que calcularlo mediante la interpretación de datos geológicos obtenidos de la exploración superficial, para lo cual utiliza su experiencia, personal calificado disponible y/o análisis adquiridos de otros expertos. Así, la información que posee cada licitante es importante para la valoración de los demás, de tal manera dichas valuaciones se encuentran relacionadas entre sí. En esta situación se encontrarán los participantes en las LICITACIONES.

- c. **Ausencia de asimetrías de información.** Todos los posibles interesados desconocen las verdaderas características geológicas de las áreas en aguas profundas que se licitarán, así como la cantidad y tipo de hidrocarburos que efectivamente contienen. Por otro lado, todos dispondrán de la información sobre la sísmica 3D¹⁵ que se ha realizado en dichas áreas, así como la información sobre las tecnologías para explotar recursos en aguas profundas y para extraer crudos pesados que se encuentran en los mercados.

Por otro lado, respecto de las áreas contractuales para aceites pesados y extra pesados, los interesados tendrán acceso a la información sobre pozos descubridores, mapas estructurales, secciones sísmicas y volúmenes de reservas de hidrocarburos.

Lo anterior permite considerar que no existirían diferencias significativas de información entre los agentes económicos interesados en participar en las LICITACIONES.

- d. **Posición de Petróleos Mexicanos (PEMEX) frente a otros interesados.** En la Ronda Cero se asignaron a esta empresa del Estado áreas en aguas profundas para exploración, que son contiguas a las que se consideran para la exploración y extracción en las regiones de Cinturón Plegado Perdido y la Cuenca Salina. Sólo en esta última región se observa un bloque asignado a PEMEX para extracción, que toca parcialmente los límites de una de las áreas contractuales que se licitarán.

En virtud de las características de la exploración y explotación de campos en aguas profundas, la información geológica y otros datos sobre los distintos bloques que se encuentran disponibles para los interesados en general, así como las restricciones presupuestarias que actualmente afectan a la paraestatal, permiten estimar que PEMEX no cuenta con una ventaja significativa frente a otros participantes en esta licitación.

Los dos bloques para aceites pesados y extra pesados incluidos en la Cuarta Convocatoria se encuentran rodeados por las áreas para exploración asignadas a PEMEX en la Ronda Cero, y también son parcialmente adyacentes o cercanos a varios de los bloques que se le asignaron para explotación. Sin embargo, se estima que este agente económico no tendría ventajas importantes tomando en cuenta: [i] los elevados costos de la explotación de estos bloques (la CNH señala que son superiores a la media internacional), que aunados a los menores precios de este tipo de aceites, hacen poco atractivas estas áreas contractuales; [ii] las restricciones financieras que enfrenta PEMEX; y [iii] a fin de incentivar la participación de terceros, la SENER y la CNH consideran necesario otorgar acceso a los ductos y demás infraestructura que PEMEX posee en la región.¹⁶

¹⁵ Método geofísico para identificar la forma y disposición de estructuras litológicas (capas de la tierra) en tercera dimensión, mediante ondas acústicas propagadas utilizando camiones vibradores, explosivos o cañones de aire, que se captan a través de sensores.

¹⁶ En contraste los agentes sí podrían percibir una ventaja de Pemex (y de sus asociados en algún contrato) sobre la posibilidad de negociar aspectos no previstos en el mismo contrato, o bien, sobre su re negociación, o situaciones análogas sobre cómo se le aplica la regulación. Ver más adelante la sección de asimetrías donde se considera que hay desventajas que se compensan con otras ventajas.

Condiciones de concurrencia. La exploración y explotación de campos en aguas profundas requiere de un perfil técnico y financiero de mayor nivel frente a la extracción en aguas someras y campos terrestres. Por otro lado, la explotación de campos con crudos pesados y extra pesados requiere de experiencia y tecnologías específicas, debido a la densidad y alta viscosidad de esos fluidos, que contienen elevadas concentraciones de ácido sulfhídrico y bióxido de carbono. Además, su explotación tiene costos más elevados.

Las autoridades del sector decidieron aumentar de manera importante la extensión de las áreas a licitar en la Cuarta Convocatoria, en comparación con las convocatorias previas de la Ronda Uno y las dimensiones consideradas por Estados Unidos en el Golfo de México. Esta situación podría crear ventajas a favor de los agentes económicos más grandes, con mayores recursos técnicos y económicos.

En el caso de las dos áreas de aceites pesados, eligieron áreas que cuentan con reservas 2P¹⁷ que indican un potencial de producción importante, cercanas a las asignaciones de exploración y extracción en la Ronda Cero. Lo anterior, con el propósito de facilitar la generación de sinergias que incentiven su desarrollo productivo, debido a los costos elevados de extracción y bajo valor comercial de este tipo de hidrocarburos.¹⁸

La SENER identificó un número importante de interesados potenciales. Sin embargo, se estima que existirá una concurrencia limitada a las LICITACIONES, en virtud de: [i] la baja participación que se verificó en la gran mayoría de los bloques de la primera y segunda convocatorias de la Ronda Uno; [ii] la tendencia decreciente de participantes en las licitaciones en aguas profundas para la región del Golfo de México en Estados Unidos en los últimos años; [iii] los elevados montos de inversión que requiere la exploración y explotación en aguas profundas y en campos de aceites pesados, y [v] los bajos niveles de los precios del petróleo.¹⁹

e. **Asociación entre grandes operadores.**

La SENER propone para estas LICITACIONES eliminar de las BASES la figura de Compañía o Empresa petrolera de gran escala que se había incluido en convocatorias anteriores, y permitir la formación de consorcios y asociaciones en participación sin restricción alguna respecto del tamaño de las integrantes. Otra medida en el mismo sentido consiste en establecer la precalificación de operadores en una etapa anterior a la formación de grupos de licitantes.

La asociación entre grandes empresas petroleras pudiera facilitar el desarrollo viable de campos, lo cual supondría una mayor concurrencia en las LICITACIONES. Sin embargo, la asociación entre grandes jugadores también podría implicar elevados riesgos de coordinación anticompetitiva y de colusión, que pueden afectar los ingresos del Estado. Asimismo, se considera que la extensión de las áreas a licitar implicaría el uso de mayores recursos para comprobar la existencia de hidrocarburos y explotar los campos, lo cual podría generar incentivos en los grandes jugadores para formar consorcios y asociarse sólo entre ellos. Esto podría afectar la concurrencia de jugadores de menor tamaño, cuya participación

¹⁷ Las reservas 2P están constituidas por la suma de las reservas probadas y probables. Las primeras son las que se espera recuperar. Las segundas corresponden a las que con la información geológica se estiman como factibles de ser comercialmente recuperables.

¹⁸ Para aceites pesados y extra pesados, las inversiones promedio por bloque para el año 2015 estimadas por la CNEC son de 1,321 mmd para el desarrollo base, 1,477 mmd para el desarrollo incremental, y 1,425 mmd en costos de operación.

¹⁹ También ver: <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2015/01/28/petroleras-firman-alianza-de-exploracion-baja-anonim-costos>.

individual no pueda ser viable ante los elevados requerimientos financieros de la explotación de campos en aguas profundas y aceites pesados, o que se vean excluidos de una asociación potencialmente exitosa.

Conclusiones sobre el mecanismo de asignación

Para el caso de bienes múltiples con valores comunes dentro de un contexto de elevada incertidumbre, tal y como se observa para las áreas contractuales de las LICITACIONES, una subasta abierta ascendente tiene el mayor potencial para generar las mejores condiciones en beneficio del Estado, frente a la subasta a primer precio en sobre cerrado.²⁰

En efecto, una subasta abierta ascendente permite, a través de la puja de los postores, que éstos obtengan información sobre el valor común de los bienes durante el proceso de licitación (fenómeno conocido como “descubrimiento de precios”), lo que reduce la incertidumbre de los participantes e incentiva la presentación de un número mayor de postores y de ofertas más agresivas, representativas de la verdadera valoración que cada uno da al bien. De esta manera se generan los mayores incentivos a la participación de postores, eficiencia y competencia. En contraste, un esquema de sobre cerrado no permite obtener información sobre el valor común de lo licitado, lo que generalmente provoca postores cautelosos y menores incentivos a la concurrencia a través de una menor cantidad de postores.²¹

Entre los diversos formatos de subastas abiertas ascendentes, para esta COMISIÓN la más adecuada para licitar bloques múltiples en aguas profundas es la subasta abierta simultánea ascendente tipo “clock”. Este tipo de subastas consiste de rondas múltiples, en las que el subastador anuncia los precios de cada bien licitado y los postores revelan, a través de pujas para cada uno, si tienen interés al precio anunciado. Los precios aumentan cuando existe más de un interesado y la subasta termina cuando queda un solo interesado en la puja para cada bien.

La subasta simultánea ascendente podría ser relativamente más proclive a la colusión, ya que la revelación de las posturas favorece las señales en precios. Sin embargo, este problema se puede resolver con el anonimato tanto de las posturas en general como de las posturas provisionales ganadoras, lo que contrarresta las posibilidades de colusión.²²

²⁰ No pasa desapercibido para esta COMISIÓN que la SHCP, en el numeral 3.3 del documento JUSTIFICACIÓN MECANISMO DE ADJUDICACIÓN, expediente LI-019-2015, señaló que la subasta al primer precio en sobre cerrado permite maximizar los ingresos del Estado considerando que los licitantes tienen un cierto grado de aversión al riesgo y tienen valoraciones privadas independientes sobre las áreas contractuales; para apoyar lo anterior, se cita el documento de Maskin, Eric y John Riley, “Asymmetric Auctions”, *The Review of Economic Studies*, 67, 2000. En opinión de esta COMISIÓN este documento no es aplicable al caso que nos ocupa ya que la cita de dicho documento resulta incorrecta pues ésta no es un resultado o conclusión del mismo. La premisa de que con aversión al riesgo se rompe el teorema de equivalencia del ingreso no se demuestra en el documento citado, sino que el documento cita trabajos anteriores, de distintos autores, que muestran qué sucede cuando hay aversión al riesgo en una subasta.

Dichos trabajos, suponiendo valores individuales, muestran que la subasta a sobre cerrado le permite obtener más ingresos al subastador de lo que le permitiría una subasta ascendente. La intuición detrás de dicho resultado está en que, al ser adversos al riesgo, los pujantes tendrían una mayor utilidad marginal en caso de no ganar el bien, lo que implica mayor agresividad en pujas que en caso de neutralidad al riesgo.

Al respecto, incluso esos documentos y resultados no tienen sentido en la subasta en comento pues todos se basan en el supuesto de valores individuales, el cual no aplica para nuestro caso pues estamos hablando de subastas de valores comunes, tal como en los que, como el trabajo de Maskin y Riley plantea, aplica el teorema de Milgrom y Weber.

²¹ Tal comportamiento se relaciona con la “maldición del ganador”, que conduce a la sobrevaloración del bien subastado cuando los licitantes compiten por un bienes múltiples de valor común. Para evitar lo anterior, los postores son por lo general menos agresivos, lo que resulta en ingresos menores a los esperados.

²² Véase Cramton, Peter (2007).

Ahora bien, en un contexto de bajos precios de los hidrocarburos, altos requerimientos de inversión y bajas probabilidades de éxito geológico, se desprende que el interés por algunos bloques de las LICITACIONES podría ser bajo. Por lo anterior, esta COMISIÓN considera que para los casos en que la concurrencia a la licitación sea adecuada²³, es necesario aplicar el mecanismo de subasta abierta simultánea ascendente tipo "clock" para lograr la maximización de los ingresos del Estado.

Consideraciones sobre asimetrías

Para proteger y promover la competencia en las LICITACIONES, la COMISIÓN debe considerar tanto los elementos que permitan una mayor concurrencia, como aquéllos que prevengan conductas coordinadas que afecten los resultados en detrimento de la maximización de ingresos del Estado, que se relacionen directa o indirectamente con el mecanismo de asignación.

La información disponible es indicativa de que PEMEX podría encontrarse en una posición menos ventajosa en estas LICITACIONES, y que las asimetrías de información que la podrían favorecer pueden ser compensadas o superadas con la capacidad técnica, financiera y la experiencia de otros interesados. Sin embargo, para prevenir posibles comportamientos anticompetitivos, derivados del hecho de que PEMEX sea la única empresa que cuente con ductos y otra infraestructura para conducir y entregar los hidrocarburos de otros agentes económicos en la zona de aceites pesados y extra pesados, es necesario asegurar que se le impongan las obligaciones de acceso abierto y no discriminatorio a esa infraestructura.

Con relación a la asimetría entre agentes económicos interesados, se considera que si bien la formación en grupos entre empresas petroleras de gran tamaño podría coadyuvar a aumentar las posibilidades de que las áreas contractuales sean explotadas, ello genera elevados riesgos de colusión en detrimento de los ingresos del Estado y de las posibilidades de participación de empresas que no se encuentren entre las que poseen más recursos y experiencia en la exploración y extracción de hidrocarburos. Por el monto de los recursos que requiere el desarrollo productivo de las áreas contractuales, las asociaciones entre empresas petroleras de gran escala disminuyen las posibilidades de participación de jugadores de menor tamaño relativo, por el menor atractivo que estas últimas representan para las primeras.

En razón de lo anterior se considera necesario que se incluya en las BASES la figura de "Compañía petrolera de gran escala", a fin de evitar la formación de consorcios y empresas en participación que incluyan a más de una de esas empresas. Esta medida, aunada a la prohibición de que una misma compañía, o alguna otra empresa que forme parte del mismo grupo de interés económico presente posturas por un mismo bloque, ya sea directa o indirectamente en lo individual o a través de consorcios, permitirán prevenir de manera efectiva conductas que generen efectos dañinos a la competencia y contribuirán al logro de los objetivos de las LICITACIONES.

Por lo demás, esta COMISIÓN coincide respecto a que el mecanismo de adjudicación debe tener como ejes rectores: a) sencillez, transparencia, máxima publicidad e igualdad; b) garantizar la competencia; y c) maximizar los ingresos para el Estado. Estos principios deben prevalecer a lo largo del proceso licitatorio.

²³ Para el caso de aguas profundas, se considera que doce o más licitantes es suficiente para alcanzar un proceso competitivo en la subasta. Por su parte, para aceites pesados y extra pesados, se considera que con tres o más licitantes se puede alcanzar dicho proceso competitivo. Al determinar el número de licitantes en ambos casos, es necesario tomar en cuenta que este número se refiere a todo el paquete de áreas contractuales comprendido la convocatoria, y también que para los agentes que formen consorcios, para cada consorcio que se forme, éste se considera como un participante independiente: En promedio, 1.2 participantes por área contractual en aguas profundas y 1.5 participantes por área contractual de aceites pesados y extra pesados.

Otros aspectos del mecanismo

- a. **Precios de reserva.** De conformidad con el artículo 26, segundo párrafo, de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (LIH), la SHCP establecerá los valores mínimos que serán aceptables para el Estado respecto a cualquiera de las variables de adjudicación (“precios de reserva”). La SHCP estima pertinente dar a conocer los valores de reserva antes de la presentación de posturas.

La COMISIÓN considera necesario para prevenir actos, acuerdos o negociaciones entre participantes que tengan el objeto o efecto del establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones de contratos para la exploración y extracción de petróleo, así como incentivar a la presentación de ofertas que redunden en mejores condiciones para el Estado, que los valores mínimos se mantengan en secreto durante todo el proceso de las LICITACIONES. De lo contrario, revelar dichos precios facilita el intercambio de información y elimina los incentivos para diseñar ofertas más competitivas.

- b. **Criterio de adjudicación.** La SHCP considera fórmulas distintas para la adjudicación de los contratos de aguas profundas y aceites pesados y extra pesados, que resultan en índices que ponderan las variables incluidas. Dado que se adjudicarán contratos de licencia, los recursos para el Estado se contemplan en el porcentaje del valor bruto de los hidrocarburos adicional a las regalías establecidas en la LIH (factor de regalía adicional). También se incluye un factor de inversión adicional, que corresponde al incremento sobre la inversión mínima considerada para las áreas de cada licitación.²⁴

- **Aguas profundas.** La adjudicación se determinará con el Valor Ponderado de la Oferta (VPO), que resulta de sumar el factor de la regalía de adicional con el factor de inversión adicional. Para estas áreas se establece que la inversión básica comprenderá la realización de estudios geológicos (sísmica), y la inversión total corresponderá, como máximo al “*compromiso de un pozo de exploración*” en la primera fase del contrato. De esta forma, la inversión adicional se relaciona precisamente con dicho pozo exploratorio. Los documentos de la SHCP no especifican el ponderador que se utilizará para agregar la inversión adicional recién mencionada por lo que se recomienda especificarlo claramente en la versión final de los documentos.
- **Aceites Pesados.** En estos casos el ganador se determinará con el VPO que resulte de sumar el factor de regalía adicional multiplicado por 0.90; más el factor de inversión adicional multiplicado por 0.10. Para estos bloques la inversión total deberá contemplar como máximo “*duplicar el programa mínimo de trabajo para la primera fase de evaluación*”. En consecuencia, la inversión adicional será como máximo equivalente a la inversión mínima.

El valor del VPO se considerará con tres números decimales. El ganador será el licitante cuyo VPO sea el mayor. En caso de que dos o más participantes ofrezcan el mismo VPO, el primer criterio para discernir al ganador será quien ofrezca el mayor pago en efectivo. Si el empate persiste se utilizará el método de insaculación, sin perjuicio de la obligación de pagar la cifra que resulte de lo anterior.

El mecanismo de adjudicación de esta licitación basado en la regalía ofrecida afecta en general las bondades de la licitación como mecanismo de maximización de los ingresos de la Nación. Asimismo, el criterio podría propiciar la disminución de incentivos en la extracción de petróleo al reducir el esfuerzo por obtenerlo. En opiniones sobre convocatorias anteriores la Comisión se ha pronunciado por incluir el bono de exploración como parte de los criterios de adjudicación, ya que éste permite alinear los intereses de los ganadores del Estado al

²⁴ Véase numeral 4 del documento JUSTIFICACIÓN MECANISMO DE ADJUDICACIÓN, expediente LI-019-2015.

incentivar que los agentes económicos materialicen su programa de inversiones de manera más eficiente, esto, porque permite recuperar el monto erogado por el bono inicial lo más rápido posible. Se reitera la necesidad de evaluar la implementación de este mecanismo de adjudicación que se contempla en la LIH, que se encuentra entre las modalidades de contraprestación para el caso de contratos de licencia, ya que además de ser una práctica común a nivel internacional, ayudaría a aumentar la concurrencia en la licitación, así como alinear los incentivos para el esfuerzo de ejecución una vez otorgado el contrato al ganador de la misma.

B. CRITERIOS DE PRECALIFICACIÓN

De conformidad con el artículo 23 de la LH, los interesados en presentar propuestas en los procesos de licitación para la adjudicación de contratos para exploración y extracción deberán cumplir con los criterios de precalificación respecto de los elementos técnicos, financieros, de ejecución y experiencia, en los términos señalados en los lineamientos que al efecto establezca la SENER. Asimismo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 38 del RLH, en correlación con la fracción III del artículo 35 de ese mismo ordenamiento, las bases de licitación para adjudicar esos contratos deberán prever, entre otros elementos, el proceso de precalificación y los Lineamientos Técnicos. La fracción II del 37 del RLH señala que los Lineamientos Técnicos se integran, entre otros, con los requisitos para acreditar los criterios de precalificación señalados en el artículo 23 de la LH.

Para las LICITACIONES, la SENER considera que la conformación de grupos de interesados,²⁵ asociación en participación²⁶ o consorcios,²⁷ que participen como un solo licitante (o Licitante Agrupado²⁸) se lleve a cabo con posterioridad a la precalificación de los interesados. Además, se incluye la figura de "No operador" que permite que los agentes económicos interesados en ser socios financieros de un operador, puedan ser precalificados acreditando solamente los criterios financieros.

Asimismo, se permite que un mismo interesado forme parte de más de un consorcio o asociación en participación, como una forma de facilitar que se concrete un mayor número de oferentes por bloque. Lo anterior es así, porque facilita que si una cierta área es atractiva para un conjunto de agentes, pero otra sólo lo es para uno de los integrantes, éste último pueda buscar asociarse con otro para licitar por dicha área, o incluso pueda pujar por la misma de manera individual.

Esta COMISIÓN considera que para el caso de las LICITACIONES, los arreglos antes descritos facilitan la concurrencia y, por tanto, pueden ser favorables para la competencia, siempre y cuando se implementen mecanismos efectivos para evitar la colusión y el intercambio indebido de información.

Los criterios de precalificación que la SENER considerará en las BASES fueron presentados por separado en documentos denominados "CRITERIOS DE PRECALIFICACIÓN PARA LOS CONTRATOS PARA LA EXPLORACIÓN Y

²⁵ De acuerdo con las BASES: i) un interesado es una compañía que tiene interés en participar en la licitación, y ii) una compañía puede ser cualquier empresa productiva del Estado, sociedad, corporación, fideicomiso, sociedad por acciones, asociación no corporativa, empresa conjunta, o cualquier otra análoga de naturaleza mercantil constituida conforme a las leyes del país de origen.

²⁶ En las BASES se define como: "[d]os o más Compañías precalificadas que tengan celebrado o que se obliguen a celebrar un acuerdo de asociación en participación conforme a la legislación mexicana y que podrán conformarse en un Licitante Agrupado para participar de forma conjunta en la Licitación, de conformidad con lo establecido en estas Bases".

²⁷ Definido en las BASES como: "[d]os o más Compañías precalificadas que podrán conformarse en un Licitante Agrupado para participar de forma conjunta en la Licitación de conformidad con lo establecido en estas Bases, sin que para ello requieran constituir una nueva persona jurídica de conformidad con la Normatividad Aplicable".

²⁸ En las BASES se define Licitante Agrupado como el "Consortio o Asociación en Participación que con la autorización a la Convocante para convertirse en Licitante de conformidad con lo establecido en estas Bases, en el entendido que dicho Consortio o Asociación deberán tener entre sus integrantes a un Operador. Los Licitantes Agrupados nombrarán a un Operador Designado a través del Convenio de Propuesta Conjunta".

EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS EN EL MARCO DE LA CUARTA CONVOCATORIA DE LA RONDA UNO DE LICITACIÓN”, uno para aguas profundas y otro para crudos pesados y extra pesados. Los documentos para acreditar los requisitos legales y financieros indicados en el inciso 10.1 de las BASES y en los documentos antes referidos son los que comúnmente utilizan en procesos de licitación, y en sí mismos no implican barreras o impedimentos para participar en las LICITACIONES.

Los criterios que propone la SENER son similares para ambas licitaciones, con ciertas particularidades en cada caso que responden a las características de la exploración y extracción en aguas profundas y de aceites pesados.

Criterios de Evaluación de Experiencia y Capacidades Técnica y de Ejecución.

AGUAS PROFUNDAS.

1. Experiencia y capacidades técnicas.

1.1 Para precalificar como **Operador de Áreas Contractuales en Aguas Profundas** el interesado deberá acreditar:

- (a) Que cuenta con experiencia como operador en el período 2011 – 2015 en al menos un proyecto de exploración y extracción en aguas profundas con tirante mayor a 1,000 metros.
- (b) Inversiones de capital en proyectos de exploración y extracción que en conjunto sean de por lo menos 2,000 millones de dólares.

1.2 Los documentos (...) para acreditar la experiencia y capacidades técnicas (...) son los siguientes:

- i. Copia de contratos, títulos de concesión, o copia de carátulas (incluyendo hoja de firmas) de contratos de exploración y/o extracción de hidrocarburos; o cartas emitidas por las autoridades administradoras de dichos contratos o títulos, que demuestren la experiencia requerida (...)
- ii. (...) informe anual y la forma 10-K o 20-F registrada ante la Securities and Exchange Commission, o la forma equivalente registrada ante instituciones homólogas con las que se acrediten las inversiones de capital requeridas; o (...) estados financieros certificados por una firma independiente de auditores especializados que esté certificada o registrada para realizar dichas actividades conforme a las leyes del país de origen, mediante la que sustenten inversiones en exploración y extracción. (...)

2. Capacidades financieras.

2.1.1 Para precalificar como **Operador de Áreas Contractuales en Aguas Profundas** el interesado deberá demostrar:

- a) Que cuenta con capital contable de al menos 2,000 millones de dólares, o
- b) Que cuenta con activos totales con un valor de al menos 10,000 millones de dólares y una calificación crediticia de grado de inversión. Dicha calificación según Fitch Ratings, Moody's Investors Service, o Standard & Poors, Rating Services.

2.1.2 Para precalificar como **No Operador** el interesado deberá demostrar que cuenta con un capital contable de al menos 250 millones de dólares (...)

Los documentos para acreditar las capacidades financieras consisten en: i) informe anual y la forma 10-K o 20-F registrada ante la *Securities and Exchange Commission*, o equivalente registrada ante instituciones equivalentes con las que se acrediten los activos totales o el capital contable, o ii) estados financieros, certificados por una firma independiente de auditores especializados que esté certificada o registrada para realizar dichas actividades conforme a las leyes del país de origen que sustenten el capital; iii) documento de calificación crediticia deberá ser emitido durante 2015 o 2014, por cualquiera de las siguientes empresas calificadoras: Fitch Ratings, Moody's Investors Service o Standard & Poors Rating Services.

3. Seguridad Industrial y Protección al Ambiente

Todos los interesados que deseen precalificar como Operadores deberán demostrar que tienen experiencia en temas de seguridad industrial y protección al ambiente durante los últimos cinco años (...).

- 3.1 Para acreditar este requisito deberán presentar un escrito que demuestre la experiencia en algún sistema de gestión de seguridad industrial, seguridad operativa y de protección ambiental en instalaciones o proyectos de exploración y/o extracción en aguas profundas durante los últimos cinco años. De manera adicional se deberá acompañar las certificaciones técnicas, auditorías, inspecciones o dictámenes, tales como los que se mencionan de forma enunciativa y no limitativa: OHSAS 18001 (para seguridad en general y que considera certificación externa), ISO 14001 (para ambiente en general y que considera certificación externa), API RP 75 (para seguridad costa fuera; ésta no cuenta con requerimiento de certificación), Código IGS (Código internacional de gestión de la seguridad, aplica a plataformas móviles y auto elevables) o en su caso una opinión emitida en 2015 por alguna empresa internacional especializada la cual indique que el sistema de gestión de seguridad industrial y protección al ambiente se ajusta a prácticas internacionales para operaciones en proyectos de exploración y/o extracción. En cualquiera de los casos anteriores la documentación presentada deberá acreditar que el sistema ha operado por lo menos 5 años (...).

ACEITES PESADOS Y EXTRA PESADOS.

1. Experiencia y capacidades técnicas

Para precalificar como **Operador de Áreas Contractuales de Crudos Pesados y Extra Pesados** el interesado deberá acreditar:

- (a) *Que cuenta con experiencia como operador en el período 2011 – 2015 en al menos un proyecto de extracción de crudo pesado y extra pesado (menos de 15° API) y demostrar una producción mínima agregada de cinco mil barriles de petróleo crudo de este tipo por día en campos terrestres o costa afuera. Este nivel de producción debió ser alcanzado en cualquier momento durante el período 2011 – 2015.*
- (b) *Que cuenta con experiencia como operador en el período 2011 – 2015 en al menos un proyecto de extracción de hidrocarburos costa afuera y demostrar una producción mínima agregada de diez mil barriles de petróleo crudo equivalente por día. Este nivel de producción debió ser alcanzado en cualquier momento durante el período 2011 -2015.*
- (c) *Inversiones de capital en proyectos de exploración y extracción que en conjunto sean de por lo menos 1,000 millones de dólares.*
- (d) *Que cuenta con personal con mínimo cinco años de experiencia gerencial u operacional en el manejo de proyectos de extracción de crudo pesado y extra pesado (menos de 15° API).*
- (e) *Que cuenta con personal con mínimo diez años de experiencia gerencial u operacional en el manejo de proyectos de extracción costa afuera.*

En caso de Licitantes Agrupados:

- (i) *Se podrán acreditar los requisitos indicados en los incisos (a) y (d) anteriores a través de otro miembro del Consorcio en Participación que no sea el Operador y que haya presentado la documentación correspondiente, siempre que el Operador haya acreditado los requisitos indicados en los incisos (b), (c) y (e) anteriores.*
- (ii) *Se podrán acreditar los requisitos indicados en los incisos (b) y (e) anteriores a través de otro miembro del Consorcio en Participación que no sea el Operador y que haya presentado la documentación correspondiente, siempre que el Operador haya acreditado los requisitos indicados en los incisos (a), (c) y (d) anteriores.*

Los documentos para acreditar la experiencia y capacidades técnicas respecto de contratos y comprobación de activos son similares a los indicados para el caso de aguas profundas. Se adiciona la presentación de fichas curriculares "que acrediten la experiencia mínima requerida en posiciones gerenciales o de operación en proyectos de exploración y/o extracción terrestre o marinos, y que en conjunto hayan realizado al menos las siguientes actividades: la dirección de proyectos de exploración y/o extracción o su análogo, el diseño y ejecución de planes de exploración y/o extracción o su análogo, y la aprobación de presupuestos relativos a la inversión y gastos de proyectos de exploración y/o extracción de hidrocarburos o su análogo...

2. Capacidades financieras.

2.1.1 Para precalificar como **Operador de Crudos Pesados** el interesado deberá demostrar:

- a) Que cuenta con capital contable de al menos 1,000 millones de dólares, o
- b) Que cuenta con activos totales con un valor de al menos 10,000 millones de dólares y una calificación crediticia de grado de inversión. Dicha calificación según Fitch Ratings, Moody's Investors Service, o Standard & Poors, Rating Services.

2.1.2 Para precalificar como **No Operador** el interesado deberá demostrar que cuenta con un capital contable de al menos 250 millones de dólares.

Los documentos para acreditar las capacidades financieras son los mismos que los indicados para los no operadores en aguas profundas.

3. Seguridad Industrial y Protección al Ambiente.

Todos los interesados que deseen precalificar como Operadores deberán demostrar que tienen experiencia en temas de seguridad industrial y protección al ambiente durante los últimos cinco años (...).

Por otro lado, en la BASES se advierte que:

El Interesado podrá acreditar que cumple con las capacidades requeridas por sí mismo o a través de alguna filial o controladora en última instancia. En caso de acreditar los requisitos a través de alguna filial o controladora en última instancia deberá acreditar dicha relación con el interesado mediante: (i) los últimos registros de accionistas acompañados por una certificación emitida por el funcionario facultado para tal efecto según la normatividad y políticas del Interesado, tales como: el Presidente del Consejo de Administración, el Administrador único, o el Secretario.

Los criterios de precalificación comprenden los requisitos respecto de la procedencia de recursos financieros, de documentación legal y elementos técnicos, financieros, de ejecución y de experiencia a que hace referencia el artículo 23 de la LH. Al respecto, esta COMISIÓN observa lo siguiente:

- a) **Umbrales.** Para esta COMISIÓN, los umbrales no deben restringir innecesariamente el acceso de operadores financieramente viables a fin de promover la competencia por el mercado, y su cumplimiento debe ser inequívoco para que se pueda garantizar la mayor concurrencia posible en las LICITACIONES. En este sentido se considera que si una empresa cuenta con un capital contable de mil o dos mil millones de dólares, contar con activos por 10 mil millones de dólares pudiera no ser consistente con indicadores de salud financiera. Por ello, se sugiere revisar a la baja el umbral relativo a los activos de los interesados.

Al respecto, el umbral considerado para los No Operadores facilita una mayor concurrencia para este tipo de inversores, pero deja en los mismos niveles los umbrales para los Operadores.

- b) **Otros.** Los proyectos de criterios de precalificación indican en general los documentos con los que los interesados podrán demostrar que cumplen con los requisitos establecidos. En el caso de operadores en aguas profundas, no se precisan los elementos que se utilizarían para acreditar experiencia del personal a cargo del desarrollo del proyecto, y tampoco se aclara cuáles serán los documentos sobre capacidad financiera que se acreditarían a través de la calificación crediticia referida en el inciso III del numeral 2 del documento de criterios de precalificación para dichas áreas.

A fin de que se proporcionen todos los elementos necesarios para que los interesados puedan cumplir sin contratiempos con los requisitos de precalificar en la licitación, se recomienda revisar e incorporar y en su caso hacer las aclaraciones que resulten pertinentes.

C. Reglas para evitar colusión

Para preservar las condiciones de competencia económica en la precalificación y adjudicación, es importante que se consideren en las BASES una serie de reglas que eviten la comunicación entre los licitantes, pues de otra forma se podrían generar actos colusivos en detrimento del proceso licitatorio. Para ello, esta COMISIÓN considera lo siguiente:

1. En virtud de las características de las áreas contractuales de las LICITACIONES, para la Cuarta Convocatoria de la Ronda Uno se estima conveniente que los interesados puedan presentar ofertas a través de distintos Licitantes Agrupados; esto es, a través de diferentes asociaciones en participación y consorcios, ya que ello podría generar una mayor concurrencia. Lo anterior siempre que cada Licitante Agrupado no incluya más de una compañía petrolera de gran tamaño, y que los licitantes no presenten de forma directa o indirecta, más de una propuesta por área contractual, esto último, tal y como se establece en el numeral 4.1 de las BASES;²⁹
2. La regla de no presentar más de una propuesta para cada área contractual establecida en el numeral 4.1 inciso (d) de las BASES exceptúa la participación indirecta de fuentes de fondeo tales como fondos de inversión. Con el propósito de evitar que este tipo de participantes lleguen a tener control o influencia en las propuestas y decisiones de distintos Licitantes Agrupados, facilitando con ello el intercambio anticompetitivo de información, se considera necesario para la protección y promoción del proceso de competencia y libre concurrencia, establecer reglas adicionales a las de confidencialidad para asegurar que estos participantes solamente intervengan como inversionistas pasivos.
3. Solicitar declaraciones bajo protesta en el sentido que la propuesta ha sido elaborada y presentada de forma independiente y sin ningún tipo de coordinación con otro licitante. Anexo al presente oficio se encuentra un modelo de declaración de no colusión en la presentación de propuestas, aplicable a estas licitaciones.
4. Mantener en secrecía el precio de reserva antes y durante el proceso de las LICITACIONES.

D. Consideraciones adicionales para fomentar la competencia

Finalmente, se señala que de acuerdo con el artículo 71 de la LFCE, cualquier indicio de existencia de prácticas monopólicas en las licitaciones que se realicen conforme a la LH, es causa objetiva para iniciar una investigación en los términos previstos en el propio ordenamiento.

Por lo antes expuesto y fundado, el Pleno de la COMISIÓN:

IV. RESUELVE

ÚNICO. La incorporación de las medidas señaladas en la presente resolución promovería y protegería la competencia y la libre concurrencia en la LICITACIÓN.

²⁹ Conforme a las BASES. Sección "III. REGLAS DE LA LICITACIÓN", apartado "4. Compañías que no podrán participar en la Licitación", numeral 4.1., inciso d), establece que es motivo de descalificación que se presente más de una Propuesta para una misma Área Contractual, ya sea (i) de manera individual; (ii) mediante la participación directa o indirecta en más de un Licitante Agrupado, o (iii) de manera individual a través de Compañías, ya sea de manera directa o indirecta, sobre las cuales se ejerza Control o pertenezcan de alguna u otra forma al mismo grupo de interés económico que otro Licitante distinto a aquellos de los que forman parte, excluyendo la participación indirecta de fuentes de fondeo tales como fondos de inversión, lo anterior, sujeto a que las compañías salvaguarden el debido cumplimiento de las disposiciones de confidencialidad que hayan suscrito con motivo de su participación.



Así lo resolvió, el Pleno de esta COMISIÓN en la sesión de mérito, por unanimidad de votos, a excepción de la recomendación de no permitir la participación conjunta de las empresas petroleras de gran escala como Licitante Agrupado, que se resolvió por mayoría de votos con voto en contra de los Comisionados Alejandra Palacios Prieto, Jesús Ignacio Navarro Zermeño y Francisco Javier Núñez Melgoza, con fundamento en los artículos citados a lo largo de la presente resolución. Lo anterior, ante la fe del Secretario Técnico, con fundamento en los artículos 4, fracción IV, 18, 19 y 20, fracciones XXVI, XXVII y LVI del Estatuto.- Conste.

Alejandra Palacios Prieto
Comisionada Presidenta

Jesús Ignacio Navarro Zermeño
Comisionado

Martín Moguel Gloria
Comisionado

Benjamín Contreras Astazarán
Comisionado

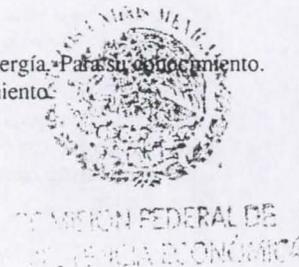
Alejandro Ildefonso Castañeda Sabido
Comisionado

Francisco Javier Núñez Melgoza
Comisionado

Eduardo Martínez Chombo
Comisionado

Roberto I. Villarreal Gonda
Secretario Técnico

c.c.p. Dra. María de Lourdes Melgar Palacios.-Subsecretaria de Hidrocarburos.- Secretaría de Energía.- Para su conocimiento.
José Luis Ambriz Villalpa.-Director General de Concentraciones.- Cofece.- Para su seguimiento.



ANEXO

DECLARACION DE NO COLUSIÓN

[Nombre del representante o representante común de ser éste el caso], en representación de [Nombre de la persona física o moral] (en adelante, el "Licitante"), presento la(s) propuesta(s) adjunta(s) (en adelante, la(s) "Propuesta(s)"): [Los poderes para representar deben incluir el de firmar esta declaración a nombre de todos los que estén representados]:

Para: [Nombre y Clave del proceso en que participa]

Convocado por: [Nombre de la Convocante] (en adelante, la Autoridad Convocante"),

Vengo a presentar por mí y en representación del Licitante, la siguiente declaración de integridad de no colusión (en adelante, la "Declaración de no Colusión"):

1. He leído y entiendo los términos de la presente Declaración de no Colusión;
2. Comprendo que si la Declaración de no Colusión no es verídica me expongo a incurrir personalmente y a comprometer la responsabilidad de mi representada, en ilícitos de carácter civil, penal y administrativo, y en especial de las penas en que incurre quien declara con falsedad ante autoridad distinta a la judicial, en términos del artículo 247 fracción I del Código Penal Federal. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que en términos de las legislaciones aplicables a este procedimiento se contemplan;
3. Conozco la Ley Federal de Competencia Económica, en particular lo previsto en los artículos 53, 127 fracciones I, IV, X y XI, y párrafos cuarto y quinto; así como el artículo 254 bis del Código Penal Federal;
4. Cada persona cuya firma aparece en la Oferta que se acompaña ha sido autorizada por el Oferente para definir los términos y condiciones de la Oferta y para firmarla, en su representación;
5. Para los propósitos de la presente Declaración de no Colusión y de la(s) Propuestas(s) que se acompaña(n), entiendo que la palabra "Competidor" comprenderá cualquier persona física o moral, además del Licitante, afiliado o no con el Licitante, que:
 - a) Haya presentado o pueda presentar una o más Propuestas de conformidad con las bases del presente proceso;
 - b) Podría potencialmente presentar una o más Propuestas en el mismo proceso;
6. El Licitante declara que (marque con una X uno de los siguientes cuadros):
 - a) se ha presentado a este proceso en forma independiente sin mediar consulta, comunicación, acuerdo, arreglo, combinación o convenio con Competidor alguno;
 - b) sí ha entablado consultas, comunicaciones, arreglos, combinaciones, acuerdos o convenios con uno o más competidores respecto de esta convocatoria. En el(los) documento(s) adjunto(s) declara información detallada, incluyendo los nombres de los Competidores y la naturaleza de tales consultas, acuerdos o convenios. [La información es especialmente relevante cuando la(s) Propuesta(s) involucre(n) Consorcios, Asociación en Participación o esquemas de subcontratación. En este supuesto, se deberán incluir los términos y condiciones en que participarán las personas involucradas];



SECRETARÍA FEDERAL DE
COMERCIO Y ECONOMÍA

7. En particular y sin limitar la generalidad de lo señalado en los numerales 6 (a) o 6 (b), no ha habido consulta, comunicación, acuerdo, arreglo, combinación o convenio con Competidor alguno en relación a:

a) Métodos, factores o fórmulas empleadas para la estimación de porcentajes, costos, precios y demás elementos considerados para elaborar su(s) Propuesta(s);

b) La intención o decisión de presentar una o más Propuestas ya sea en lo individual o en conjunto con otros competidores ya sean Consorcios, Asociaciones en Participación o cualquier otro permitido; o bien;

c) La presentación de una o más Propuestas que no cumplen con las especificaciones del presente proceso;

a excepción de lo expresamente estipulado en el numeral 6 (b) anterior;

8. Además, no ha existido consulta, comunicación, acuerdo o convenio con Competidor alguno en cuanto a los proyectos de exploración y extracción a que se refiere este proceso, a excepción de lo que expresamente autorizan las bases de la licitación y la Autoridad Convocante, o conforme a los hechos revelados en concordancia con el numeral 6 (b) anterior;

9. Los términos de la(s) Propuestas(s) que se adjunta(n) no han sido ni serán revelados por el Licitante, para conocimiento de algún Competidor, en forma directa o indirecta con el objeto o efecto de manipular, fijar, o concentrar Propuestas; manipular, establecer o concertar métodos, factores o fórmulas empleadas para la determinación de Propuestas; afectar o inducir la intención o decisión de presentar o no una o más Propuestas; o bien la presentación de una o más Propuestas que no cumplen con las especificaciones del presente proceso.

Además, los términos de la(s) Propuesta(s) que se adjunta(n) no han sido ni serán revelados por el Licitante durante el proceso de licitación, incluido el acto de fallo, para conocimiento de algún Competidor, en forma directa o indirecta con el objeto o efecto de manipular, fijar, o concertar la provisión de bienes o servicios necesarios para desarrollar los proyectos en este proceso o conforme a lo expuesto en el numeral 6(b) anterior.

10. Asimismo, manifiesto que por mí mismo o a través de interpósita persona, me abstendré de adoptar conductas para que, los servidores públicos de La Autoridad Convocante, induzcan o alteren las evaluaciones de las Propuestas, el resultado del procedimiento u otros aspectos que otorguen condiciones más ventajosas con relación a los demás participantes.

(Nombre y Firma)

(Fecha)

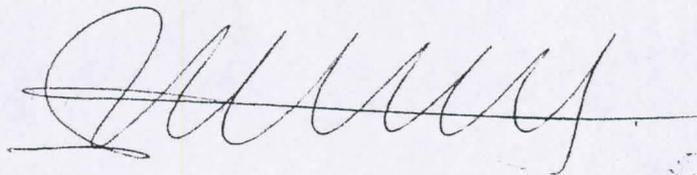


COMISION FEDERAL DE
COMPETENCIA ECONOMICA



EL SECRETARIO TÉCNICO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, ROBERTO I. VILLARREAL GONDA, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 20 FRACCIONES II, XXII Y XXX, DEL ESTATUTO ORGÁNICO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA PUBLICADO EL OCHO DE JULIO DE DOS MIL CATORCE EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN **CERTIFICA:** QUE LA PRESENTE ES COPIA FIEL DE SU ORIGINAL QUE CONSTA DE VEINTE PÁGINAS ÚTILES QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE LI-019-2015.- DOY FE.

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL A CUATRO DE DICIEMBRE DE DOS MIL QUINCE.- CONSTE



COMISION FEDERAL DE
COMPETENCIA ECONOMICA