

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**“ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS MÚLTIPLES Y SU
RELACIÓN CON EL TLCAN”**

LICENCIADA EN DERECHO

ALUMNA: LIVIA GARCÍA GODOY.

DIRECTOR DE TESIS: LIC. ALFONSO T. MUÑOZ DE COTE OTERO.

SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL.

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS MÚLTIPLES Y SU RELACIÓN CON EL TLCAN.

INTRODUCCIÓN	1
---------------------	----------

CAPÍTULO PRIMERO

SECTOR ENERGÉTICO EN MÉXICO.

1.1 SERVICIO PÚBLICO.	5
1.2 FUNCIÓN PÚBLICA .	8
1.3 INTERÉS PÚBLICO.	11
1.4 SOBERANÍA.	13
1.5 LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO.	16
1.5.1 Áreas Estratégicas.	17
1.5.2 Áreas Prioritarias.	19
1.6 BIENES DE LA NACIÓN.	20
1.7 CONCESIÓN.	23
1.8 CONTRATO DE OBRA PÚBLICA.	24
1.9 SECTOR ENERGÉTICO.	26
1.9.1 Organismos que lo regulan.	26
1.9.2 Petróleos Mexicanos.	26
1.9.3 Comisión Federal de Electricidad.	27
1.9.4 Energía nuclear.	28

CAPÍTULO SEGUNDO

EVOLUCIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO EN MÉXICO.

2.1 EL SECTOR ENERGÉTICO COMO PARTE DEL PATRIMONIO NACIONAL.	29
2.2 PROCESO HISTÓRICO DE INTEGRACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA.	31
2.3 DESARROLLO EN EL SECTOR PRIVADO. GOBIERNOS.	33
2.3.1 Porfirio Díaz.	34
2.3.2 Francisco I. Madero.	36
2.3.3 Victoriano Huerta.	37
2.3.4 Venustiano Carranza.	38
2.3.5 Álvaro Obregón.	43
2.3.6 Elías Calles.	46
2.3.7 Lázaro Cárdenas.	50
2.4 DESCONTROL ECONÓMICO DEL PAÍS.	58

CAPÍTULO TERCERO

TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE: SU RELACIÓN CON EL SECTOR ENERGÉTICO MEXICANO (PETRÓLEO).

3.1 INFLUENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA.	61
3.2 EL ENERGÉTICO DE MAYOR DEMANDA EN EL MUNDO.	63
3.2.1 Globalización y petróleo .	65
3.3 DERECHO SOBERANO DE LOS ESTADOS SOBRE EL PETRÓLEO.	69

3.3.1 Continente Americano.	72
3.4 TLCAN Y SECTOR ENERGÉTICO MEXICANO. PETRÓLEO.	74
3.4.1 Las Fuentes del Derecho Internacional Energético.	74
3.4.2 Acontecimientos TLCAN-petróleo.	75
3.4.3 Reformas en el sector energético para la entrada en vigor del TLCAN.	84
3.4.4 Principios y regulación del petróleo Dentro del TLCAN.	87
3.4.5 Análisis comparativo de los Estados miembros en sector energético.	89

CAPÍTULO CUARTO

CONTRATOS DE SERVICIOS MÚLTIPLES. ANÁLISIS JURÍDICO.

4.1 ASPECTOS GENERALES.	92
4.2 ANÁLISIS DEL MODELO GENÉRICO DEL CSM.	93
4.3 NATURALEZA JURÍDICA.	101
4.3.1 Sujetos.	102
4.3.2 Competencia y Capacidad.	102
4.3.3 Forma.	103
4.3.4 Objeto.	103
4.3.5 Forma de Pago.	104
4.3.6 Causa.	104
4.3.7 Plazo.	105
4.3.8 Conmutabilidad.	105
4.3.9 Intransferibilidad.	106
4.3.10 Licitación.	107

4.4 MARCO ECONÓMICO.	109
4.5 PLAN PARA DESNACIONALIZAR EL SECTOR	111
4.5.1 Situación actual.	111
4.5.2 Argumentos del gobierno Federal.	112
4.5.3 Argumento de estudiosos sobre el tema	113
4.6 REGULACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS MÚLTIPLES.	118
4.6.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 27.	118
4.6.2 Consideraciones en materia constitucional.	124
4.6.3 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.	125
4.6.4 Consideraciones sobre de los preceptos de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional.	129
4.6.5 Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.	130
4.6.6 Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas.	131
4.6.7 Ley de Inversiones Extranjeras.	133
4.6.8 Tratado de Libre Comercio de América del Norte.	135

CAPÍTULO V

CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS MÚLTIPLES

5.1 ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS MÚLTIPLES.	139
5.2 CRITERIOS A FAVOR DE LOS CONTRATOS DE	142

SERVICIOS MÚLTIPLES	
5.3 ENCUESTA.	146
5.3.1 Gráficas de la encuesta.	151
5.4 PROPOSITO HISTORICO	156
5.5 CONTROL CONSTITUCIONAL	
5.5.1 Auditoria Superior de la Federación.	159
5.5.2 Responsabilidad de servidores públicos.	162
5.5.3 Controversia Constitucional.	167
CONCLUSIONES.	173
FUENTES CONSULTADAS.	184

INTRODUCCIÓN.

El sector energético en nuestro país ha sido materia de un añejo y polémico debate en el cual se discuten algo más que dos inflexibles posturas, que tratan de convencer respectivamente sobre las bondades y desventajas de abrir a la participación de capitales privados el sector estratégico más importante de nuestra Nación, el petróleo, se trata de un tema decisivo para el futuro y la viabilidad de oportunidades para las generaciones venideras.

Desde hace más de cinco años se discute en la Cámara de Senadores de la República la constitucionalidad de los instrumentos jurídicos conocidos como “Contratos de Servicios Múltiples” que ha celebrado el Poder Ejecutivo con diversas empresas de capital extranjero. En forma específica, se cuestiona el alcance y contenido del párrafo VI del artículo 27 Constitucional, en el que se consagra el derecho soberano y exclusivo que tiene la Nación para explotar el petróleo y todos sus recursos derivados.

La tesis que se sustenta es un estudio que se encuentra dividido en cinco capítulos, a través de cuyo desarrollo se pretende dar respuesta a la pregunta acerca de la constitucionalidad de la licitación y celebración de los “Contratos de Servicios Múltiples” que realiza el Titular del Poder Ejecutivo Federal con empresas de capital extranjero.

En el capítulo primero, se desarrolla el marco teórico conceptual mediante el análisis de nociones fundamentales, como la soberanía, el interés, servicio y función públicos, los cuales son necesarios para explicar y comprender la actividad que corresponde al Estado como organización máxima de individuos para lograr el bien común en materia de energéticos. También se analizará la función del Estado como rector económico, así como las llamadas áreas estratégicas y áreas prioritarias, con la intención de perfilar en forma clara la naturaleza jurídica del tema que nos ocupa, desarrollando para mayor abundamiento un apartado relativo a los bienes de la Nación, su concesión y en forma particular la figura del “contrato de obra pública”. Los anteriores conceptos jurídicos son esenciales y se encuentran estrechamente vinculados con el tema que nos ocupa, ya que estos son nuestro andamiaje constitucional y administrativo.

En el segundo capítulo, se referirá a la evolución histórica de la industria petrolera en México, mediante un profuso análisis de los diversos factores y condiciones, tanto nacionales como extranjeros, que de alguna forma reflejan la lucha histórica de nuestra Nación por ser la tutora y soberana propietaria de tan invaluable recursos. Para lo anterior nos remitiremos a los contextos históricos de los gobiernos de los Presidentes Porfirio Díaz, Francisco I. Madero, Victoriano Huerta, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón, Elías Calles y Lázaro Cárdenas.

El análisis emprendido en el capítulo tercero es de suma trascendencia para comprender el contexto internacional en el que nos encontramos inmersos como país en materia de energéticos. Se analizará la forma en que se incluyó, contrario a lo que se dice, el sector energético nacional y todos sus derivados en el “Tratado de Libre Comercio de América del Norte”; se analizarán las fuentes del derecho internacional energético, así como los principios que regulan la explotación del petróleo mexicano en el tratado citado. También se realizará un estudio comparativo de la regulación jurídica del sector energético en Estados Unidos, Canadá y México, con la finalidad de tener un panorama más amplio que brinde una noción clara sobre la tutela estatal de este sector estratégico. Por último, se enumerarán las reservas hechas por el gobierno mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en materia de hidrocarburos.

En el capítulo cuarto se analizarán jurídicamente los contratos de servicios múltiples, los sujetos partícipes, el objeto, la forma, la causa y demás peculiaridades que conforman a este instrumento, con la finalidad de exponer en forma clara su naturaleza jurídica y así estar en posibilidad de emitir una valoración sobre su constitucionalidad. De igual forma, se expondrá el análisis realizado al modelo genérico de “Contrato de Servicio Múltiple” que recibió en diciembre de 2002 el Senado de la República, del cual se señalarán las cláusulas más importantes. En la última parte de este capítulo, se expondrá el marco jurídico que supuestamente es aplicable a los “Contratos de Servicios Múltiples”.

Con base en los capítulos precedentes, en el capítulo quinto se desarrollará el estudio relativo al control de la constitucionalidad al que se encuentran sujetos los controvertidos contratos, analizando las opiniones vertidas por especialistas en la materia. También se expondrán los diversos mecanismos de control constitucional que pueden aplicarse para regular dichos contratos, finalizando con una encuesta realizada a 100 abogados, la cual refleja el conocimiento y la posición sobre el tema que nos ocupa.

Se espera que el presente esfuerzo sea de utilidad a todos aquéllos que compartan la inquietud que se plantea.

CAPÍTULO I

I SECTOR ENERGÉTICO EN MÉXICO.

1.1 SERVICIO PÚBLICO.

Para abordar este tópico debemos recordar que nuestro marco legal vigente no da una definición de servicio público como tal; sin embargo nuestro texto constitucional en el artículo 25 mantiene este principio que a la letra dice: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable... mediante el fenómeno del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución."¹

El Estado tiene la responsabilidad de dirigir y proveer a la población de los satisfactores esenciales para cubrir sus necesidades, pues su actividad se destina al interés general, a la colectividad, tutelando uno de sus fines primordiales, que es el bien público que garantiza estabilidad y seguridad, para lo cual el Estado emplea estudios, análisis o investigaciones que le proporcionen un conocimiento de la realidad y a su vez se vale del derecho para armonizar y cumplir sus objetivos.

¹ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 145ª. edición, Porrúa, México, 2003. p.16.

Para Duguit, el servicio público se define como “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental”.²

Giannini considera que la competencia sobre los servicios se asume por razones técnicas, económicas o sociales, pero sin que repugne la idea de su gestión al particular.³

Este estudioso del tema da la pauta para que los particulares puedan realizar servicios públicos. El planteó que el servicio público se dirige a los particulares en dos vertientes: en lo concerniente al aspecto jurídico, y en lo relativo al aspecto económico-social.

De lo expuesto se desprende que si bien es cierto que el Estado es el titular del servicio público, puede desde dos supuestos: en el primero, él mismo puede realizar, por medio de la Administración Pública, la actividad y en términos económicos explotar directamente su patrimonio, como es el caso de la empresa pública; por otra parte, puede ceder dicha explotación al particular, por medio de diversas figuras jurídicas y siempre que la ley lo permita.

² Fraga, Gabino, “Derecho Administrativo”, XXIX, Porrúa, México, 1990. p.20.

³ Garrido Falla, Fernando. “Tratado de Derecho Administrativo”, Vol. 2 Instituto de Estudios Politicos, Madrid, España 1992, p. 328.

Consideramos que la noción de servicio público también tiene implicaciones de carácter económico, como lo establece Fernando Garrido Falla que proporciona conclusiones al respecto, que son de suma importancia para nuestro estudio.

Para el autor considerado, de la total actividad prestadora realizada por el Estado, hay una parte de ella, la más importante desde luego, que ha sido asumida como competencia propia por razones inmediatamente derivadas del interés público, porque con tal actividad se satisface directamente una necesidad de carácter público. Es en esta hipótesis cuando nos encontramos con la actividad de servicio público, siendo indiferente en qué la actividad en cuestión consista: en proporcionar un servicio o en proveer de bienes al mercado, a través de las llamadas empresas públicas.⁴

Asimismo el autor indica que existen actividades meramente dirigidas al interés colectivo y que existen empresas públicas que, aunque no tienen la finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, sí tienen cabida en el tema pues, repitiendo la proposición de Schneter, realizan “una actividad cuya supresión, incluso momentánea, provocaría de manera directa o indirecta la paralización de la vida misma del país”.⁵

⁴ Garrido Falla, Fernando. “Tratado de Derecho Administrativo”, Op. Cit, p. 332.

⁵ Idem.

Hay otra parte de la actividad administrativa, que se desarrolla cabalmente en el sector industrial y mercantil, que no es asumida por el Estado por razón de servicio público, sino por consideraciones de tipo fiscal o financiero, es decir, por considerar que de esta forma se dota al Estado (o a la Administración pública, en su caso) de una fuente de ingresos importante y segura. Es el caso de los llamados monopolios fiscales como el petróleo, tabacos, cerillos, entre otros.

Como consecuencia de lo expuesto, podemos concluir que la actividad administrativa del Estado no se reduce sólo al servicio público, como algo dirigido a satisfacer alguna necesidad en forma directa, pues también incluye aquella actividad que realiza el Estado con fines económicos, ya sea por medio de la recaudación de ingresos fiscales o a través de retribuciones diversas, que reciba a cambio de la explotación de su patrimonio.

1.2 FUNCIÓN PÚBLICA.

Rafael Bielsa afirma que "la función pública es abstracta y general, es un concepto institucional y el Servicio Público actualiza y materializa la función."⁶

Las actividades que realiza el Estado se fundamentan en el orden jurídico que otorga ciertas "facultades" a los gobernantes, es decir, los faculta con atribuciones que permiten desempeñar labores diversas, dirigidas a la

⁶ Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Op. Cit. p. 27.

población, y que se materializan en el desenvolvimiento óptimo de un Estado, como es el caso de proporcionar servicios públicos, planear, construir carreteras, expedir leyes, entre otros.

Gabino Fraga proporciona un concepto de función pública, que se refiere a la forma de la actividad del Estado. La función constituye la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución.⁷

Las atribuciones en esa forma a través tiempo se han venido asignando al Estado y como las conocemos en la actualidad, se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
- Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- Atribuciones para crear servicios públicos.
- Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.⁸

⁷ Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Op. Cit. p. 26.

⁸ Ibidem. p. 15

La función pública es toda actividad del Estado encaminada a la realización de los servicios que éste mismo proporciona a través de organismos públicos creados con fines específicos.

Zanobini opina que la función pública representa el ejercicio de una potestad pública entendida como una esfera de la capacidad del Estado, es decir, del ejercicio pleno de su soberanía.

Amad Fauzi Hamdan afirma que la función pública está íntimamente vinculada al de las funciones esenciales del Estado son a través de los órganos legislativo, judicial y administrativo. “Se llama función pública a la relación que existe entre el Estado y sus servidores, constituida por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que les vinculan. La función pública está determinada por el régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.⁹

Para la efectividad de la función pública se crean diversos órganos con características específicas, de acuerdo con las tareas que tengan destinadas a desarrollar; sin embargo, la “función pública” como tal es sólo una y pertenece al Estado la realización de la misma mediante la actividad de los hombres, es

⁹ Fauzi Hamdan, Amad “Elementos y caracteres propios del Servicio Público y su ubicación dentro del Derecho Mexicano”, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Vol. IE, no. 3, México, 1990. p. 58.

decir, de personas que laboran en todos los niveles y son servidores del Estado.

De lo anterior se puede concluir que la función pública es la capacidad que tiene el Estado para realizar toda actividad en ejercicio de su soberanía, por lo que no puede delegar sus funciones a un particular, es el único que puede administrar sus recursos y distribuirlos en la población para que exista equidad y proporcione un buen manejo de recursos naturales, económicos, entre otros, en beneficio de la colectividad.

1.3 INTERÉS PÚBLICO.

"La satisfacción del interés público tiene como finalidad actividades reglamentadas por la ley conocidas como servicios públicos."¹⁰

El Diccionario Jurídico Mexicano define al interés público "como el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado."¹¹

El interés público es entendido como aquella pretensión que el Estado persigue, con el fin de satisfacer las necesidades esenciales de una población;

¹⁰ "Diccionario Jurídico Mexicano", Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 15 edición, México 2000. p. 380.

¹¹ Ibidem. p. 399.

de ahí que prevalezca el interés colectivo sobre el interés particular, ya que lo que se busca es el bienestar de la colectividad.

El interés público es un elemento del servicio público porque "la satisfacción de una necesidad de interés general constituye el objeto del servicio público, actividad que se convierte en servicio público cuando los poderes públicos deciden asumirla para darle satisfacción a esa necesidad."¹²

Encontramos en nuestra legislación "utilidad pública" como sinónimo de "interés público," entendido éste último como el aprovechamiento de los recursos y de servicios por parte de la colectividad, y para la satisfacción de sus necesidades.

El interés público se materializa con actividades que realiza el Estado enfocadas a satisfacer las exigencias básicas de una población; mediante la organización y distribución de funciones se consigue fortalecer las prioridades de un país y así resguardar y tutelar el interés de la colectividad.

El Estado enfoca sus funciones atendiendo a las necesidades de una población, para lo cual considera la situación concreta, (es decir, los aspectos económicos, políticos, sociales, culturales, climáticos, entre otros existentes) y

¹² Fauzi Hamdan, Amad, "Elementos y caracteres propios del Servicio Público y su ubicación dentro del Derecho Mexicano" Op. Cit. p. 280.

actúa con la finalidad de procurar el beneficio general. La motivación del Estado para actuar de una forma u otra se determina conforme al “interés colectivo”.

Existen autores que consideran que el interés público constituye sólo una pretensión del Estado para satisfacer sus necesidades como Institución, a través de la manifestación de la función y finalidad propia del Estado: el Bien Común.

De acuerdo con lo anterior, el interés público se encuentra estrechamente vinculado al sector energético, pues el suministro de gas, gasolina y demás derivados del petróleo son vitales para el desarrollo económico y social de nuestro país. Por lo anterior, este sector estratégico no debe atender a ninguna otra motivación que no sea el beneficio colectivo, es decir, su explotación y desarrollo debe tener como principio fundamental el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los mexicanos.

1.4 SOBERANÍA.

La soberanía nacional en el Estado democrático corresponde originalmente al pueblo, que debe ser la única fuente de la cual emanan todos los poderes del Estado, ya sea en las democracias directas, ya sea por medio de la

representación política manifestada en el cuerpo electoral o apoyando la acción gubernamental por medio del referéndum o del plebiscito.¹³

La soberanía puede ser analizada desde dos vertientes: la interna y la externa. Desde el ángulo interno se aprecia un pueblo que decide su forma de gobierno, nombra sus propios gobernantes y elige su estructura política, todo esto regido por un orden jurídico, mismo que se constituye de leyes creadas por el mismo sin que nadie señale como debe ser. En este entendido, la voluntad del pueblo es la voluntad popular que debe prevalecer por encima de todo.

El segundo ángulo es el externo, e implica a los pueblos del mundo que, formando Estados dentro de un grupo numeroso de naciones, interactúan entre sí y forman las relaciones internacionales que se proyectan hacia afuera, respecto de cada Estado. Surgen de ahí un sinnúmero de compromisos con finalidades diversas, económicas, políticas, sociales, entre otras, y es ahí donde nace el derecho internacional que regula las relaciones y soluciona los conflictos entre los Estados, de manera voluntaria, y para satisfacer los requerimientos necesarios que trae consigo la vida moderna.

El internacionalista hispano Manuel Diez de Velasco incluye a la soberanía como elemento del Estado. Manifiesta que es el cuarto elemento del

¹³ Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Segundo Curso, vigésima primera edición, Porrúa, México, 2001, p. 408.

Estado, que se ha conocido como "soberanía" y que más recientemente se ha denominado como "independencia".

El autor considera a la soberanía como uno de los tópicos más álgidos del Derecho Internacional, y opina que el hecho de haber sido considerada la soberanía internacional como ilimitada, ha constituido uno de los factores primordiales en la crisis del Derecho Internacional contemporáneo.¹⁴

El especialista en relaciones internacionales, J. W. Burton, respecto a la soberanía, sostiene el criterio de que, las limitaciones en su ejercicio sólo se justifican si conllevan el consentimiento del Estado que las sufre. Así expone que toda limitación de soberanía es el resultado del acuerdo voluntario de las naciones de ceder parte de su libertad de acción y decisión.

Esta idea es en nuestra opinión muy precisa, porque manifiesta en forma común lo que los demás autores plantean. Con el inicio de la vida social del hombre, surgen los derechos y obligaciones para los individuo que por lugar de nacimiento, identidad, idioma y demás factores comunes forman parte de una comunidad, y son la base de cada Estado, que debe estar unido, pues los miembros de éste tienen objetivos en común. Existen en nuestro planeta muchos Estados que se transforman, destruyen o buscan su crecimiento y desarrollo; por este motivo, no pueden aislarse los unos de los otros, pues tienen que interactuar para sobrevivir y buscar beneficios en común: cambiar

¹⁴ Arellano García, "Derecho Internacional Público", cuarta edición, Porrúa, México, 1999. p.149.

riquezas naturales que unos tienen en demasía y otros carecen, compartir la tecnología y los avances científicos en favor de la humanidad, así como el arte, la cultura, el conocimiento plasmado en libros, y un sinnúmero de elementos que enriquecen al ser humano para tener una vida digna y llena de oportunidades, así como para encontrar la felicidad. Por eso es necesario interrelacionarnos primero como individuos, luego como Estados unos con otros y para esto nos ayudamos del derecho, primero en el interior de un Estado y posteriormente nos proyectamos al exterior por medio de Convenciones, Acuerdos y Tratados Internacionales. Al interactuar, surgen diferencias y conflictos de intereses entre Estados; por esto la soberanía exterior existe con el objetivo firme de proporcionar la igualdad, seguridad jurídica, independencia para cada Estado, que realizará actividades con otros hasta donde el mismo se lo permita, sin el temor de ser coaccionado por otro Estado, y de acuerdo a sus necesidades, sin ir en contra de los principios ético, morales y jurídicos que los mismos acuerden.

1.5 LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO.

En los artículos 25 y 28 de la Constitución Política Federal se alude a la existencia de dos áreas públicas fundamentales para el desarrollo nacional: el área estratégica y el área prioritaria.

1.5.1 Áreas Estratégicas.

Para entender la importancia que tiene el sector energético en el desarrollo de la nación, debemos entender el por qué y para qué existe un área de carácter estratégico.

El Diccionario Jurídico Mexicano señala que por área estratégica se debe entender "un conjunto de actividades económicas - producción y distribución de bienes y servicios - que exclusivamente realiza el Gobierno Federal a través de Organismos Públicos descentralizados y unidades de la Administración Pública por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio básico para el desarrollo nacional".¹⁵

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 28, párrafo, IV aunque no define el término "área estratégica", enumera cuáles son estas áreas, añadiendo que éstas no constituyen un monopolio; entre ellas, podemos mencionar a los siguientes: correos, telégrafos y radiotelegrafía; el petróleo y los demás hidrocarburos; la petroquímica básica; los minerales radioactivos y la generación de energía nuclear; la electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Con base en lo transcrito, se puede establecer que la justificación de un área estratégica obedece a garantizar los elementos esenciales sin los cuales

¹⁵ "Diccionario Jurídico Mexicano". Op. Cit. p. 208.

una nación no puede lograr en forma soberana su desarrollo. Como lo establece la fuente citada, es una cuestión de seguridad nacional, pues si un Estado no es capaz de obtener y proveer a sus ciudadanos los bienes necesarios para su pleno desarrollo, éste carecería de razón de ser, ya que es obligación del Estado garantizar a los gobernados los bienes y servicios.

Si un Estado en perjuicio de su soberanía enajena alguno de los elementos necesarios para su pleno desarrollo y no guarda éstos para sí, tarde o temprano estaría sujeto a la voluntad o exigencias de un imperio extranjero para obtener lo que necesita. No es casualidad que el citado párrafo IV del artículo 28 Constitucional señale al petróleo dentro del sector estratégico de nuestro país.

El Estado lleva la administración de estos recursos a través de comisiones o recursos que forman parte de la Administración Pública Federal y que la ley faculta para ello (verbigracia la Comisión Federal de Electricidad, Pemex, entre otros). En las áreas estratégicas se comprenden recursos naturales que, por la relevancia que tienen para satisfacer las necesidades primordiales de la sociedad, proporcionan algún bien o servicio; además, por medio de éstos, se encuentra sustentada una parte considerable de la economía nacional y su uso repercute en cada uno de los habitantes y en el crecimiento del país. Lo anterior constituye una de las razones por las cuales no se deben exponer los recursos que tiene nuestro país, pues son estrictamente riqueza natural y sectores clave para el funcionamiento del Estado, con los

cuales cuenta nuestro territorio. Por tal motivo, el Gobierno Federal deberá buscar la mejor forma de para explotar y organizar tales recursos entre su población, así como conseguir un destino que convenga a la economía. Tomando en cuenta que su rol sólo es el de administrar, nunca podrá pasar ni contradecir lo que estipula la Constitución.

1.5.2 Áreas Prioritarias.

El Diccionario Jurídico Mexicano define como áreas prioritarias al "conjunto de actividades económicas -producción y distribución de bienes y servicios- que el Gobierno Federal mediante las empresas públicas realiza por sí o en concurrencia con los sectores social y privado a fin de impulsarlas y organizarlas con antelación a otras por razones circunstanciales e imperativas de interés general proveyendo de esta forma el desarrollo nacional".¹⁶

El término "área prioritaria" aparece por primera vez en la Constitución con las reformas del 3 de Febrero de 1983. Las áreas prioritarias no son exclusivas del Estado, ya que pueden ser otorgadas para la explotación del sector privado, a través de figuras como la concesión o por medio de permisos que el Estado otorga, con lo cual se impulsa el desarrollo económico nacional.

Los elementos contenidos dentro del área estratégica no pueden, bajo ninguna circunstancia o motivo, otorgarse a los particulares, pues es facultad de

¹⁶ "Diccionario Jurídico Mexicano". Op. Cit. p. 208.

la ciudadanía por medio del Gobierno Federal hacer el mejor uso de éstos con fines específicos. A diferencia del área estratégica, en las áreas prioritarias si se pueden otorgar concesiones, porque en estas actividades sí puede intervenir el capital privado, pues su naturaleza no compromete ni pone en riesgo la seguridad nacional del país ni la viabilidad de su desarrollo.

Para materializar lo anterior, el Estado ha llevado a cabo la creación de organismos y empresas para el eficaz manejo de estas áreas prioritarias, en donde se permite participar al sector público con el sector social y el privado. Así, las áreas estratégicas poseen la función de garantizar la seguridad nacional, y el interés social encaminado al desarrollo nacional y sustentado plenamente en la soberanía nacional; por lo tanto, se encuentran perfectamente enumeradas y enmarcadas en la Constitución sin dar lugar a interpretaciones. Por lo contrario, en el caso de las áreas prioritarias, aunque éstas atienden también al interés general, el Estado Federal ejerce su rectoría con la característica de que sí podrán otorgarse a los particulares concesiones o permisos, con el fin de impulsar las necesidades de la población y para dar crecimiento y desarrollo económico al país.

1.6 BIENES DE LA NACIÓN.

Acosta Romero define a los Bienes de la Nación como los elementos materiales, tanto del dominio público como del privado, bienes, derechos o ingresos, cuya titularidad es del propio Estado, ya sea en forma directa o

indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles de Estado), y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos.¹⁷

Para Gabino Fraga, son el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones, y que constituyen el dominio o patrimonio del propio Estado”¹⁸.

Para los autores anteriores el patrimonio del Estado es importante ya que permite éste realizar sus actividades y sus fines; y se le ha generalmente denominado “patrimonio del Estado” o “patrimonio nacional”.

El patrimonio del Estado se constituye de todos aquellos bienes, desde los históricos que proporcionan identidad cultural y conocimiento de nuestros ancestros hasta ciertos bienes materiales, que hacen posible la función del Estado.

Sobre ellos, la Nación ejerce la propiedad originaria y el dominio directo. La propiedad originaria se consagra en el artículo 27 de nuestra Carta Magna que a la letra establece: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación...”.La expresión propiedad originaria significa que la nación mexicana es

¹⁷ Acosta Romero, Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, Porrúa, México, 1991, p. 257.

¹⁸ Delgadillo, Humberto y Lucero, Manuel, “Elementos de Derecho Administrativo” 2º curso, Limusa, México, 2002. p. 54.

la primera propietaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, y que a partir de ella, por la transmisión del dominio de tales bienes, surge la propiedad derivada.

El concepto de propiedad que aquí nos ocupa es un elemento consustancial de la naturaleza del Estado, como organización jurídico-política, el cual recibe por derecho propio, fundado en la tradición jurídica nacional, en el asentamiento de nuestro pueblo y en la autodeterminación o soberanía nacional¹⁹.

La “Ley General de Bienes Nacionales”, en su artículo 2, fracción II, especifica los bienes nacionales, según al tenor de las líneas siguientes: “Son bienes dominio público:...II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;...”²⁰

Entre ellos, se comprenden al petróleo, los hidrocarburos en general, así como yacimientos y minerales, entre otros. Sobre tales bienes el Estado tiene propiedad y dominio directo; por este motivo, podrán ser explotados y administrados por el mismo, con la finalidad de cumplir las exigencias del país, atendiendo al interés público así como al crecimiento económico nacional.

¹⁹ Delgadillo, Humberto y Lucero, Manuel, “Elementos de Derecho Administrativo”, Op. Cit. p. 53.

²⁰ “Ley General de Bienes Nacionales,” publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de enero de 1982, Porrúa, México, 2004. p.1115.

1.7 CONCESIÓN.

La concesión es un acto administrativo discrecional, por medio del cual la Administración Pública Federal confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas, con determinadas obligaciones y derechos, para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial.²¹

La concesión tiene la característica de ser restrictiva y sólo podrán explotarse los bienes y servicios que no se consideren como áreas estratégicas en la Constitución, según el dictado del artículo 27, párrafos IV y VI. Tales áreas son representadas por la industria petrolera, los carburos de hidrógeno y en particular la generación de energía eléctrica. Por exclusión, el área prioritaria y otros sectores que no se encuentren dentro del área estratégica del país sí pueden ser objeto de la concesión. Las razones fundamentales para la restricción de la concesión se inspiran en la protección del interés público, la seguridad nacional, y para garantizar el beneficio básico del Estado.

1.8 CONTRATO DE OBRA PÚBLICA.

El Estado está obligado a cumplir con diversos fines, lo que conlleva que el mismo realice actos jurídicos de derecho público y de derecho privado.

²¹ Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Op. Cit. 176.

Para Fernando Alvi Cholvi, los elementos característicos de un contrato administrativo son los siguientes:²²

- El interés general, como causa del mismo.
- El servicio público, como objeto.
- La forma, como requisito esencial.
- La desigualdad de las partes.
- La jurisdicción especial.
- La especialidad legal

A lo anterior hemos de agregar los modos y requisitos que determinen las leyes.

En la doctrina administrativa se localizan varios tipos de contratos denominados por lo tanto “contratos administrativos” que constituyen el género y entre las diversas especies, destaca el contrato de obra pública.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene, en el artículo 134, lo siguiente: “Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia 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

²² Alvi Cholvi, Fernando, “Nueva Enciclopedia Jurídica Seix”, Tomo V, página 434., citado por Serra Rojas, Andrés, “Derecho Administrativo”, Op. Cit. p.637.

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”.²³

En teoría, el contrato de obra pública es aquel que tiene por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación o demolición de un bien inmueble o la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del suelo o del subsuelo, por cuenta de la Administración a cambio de un precio.²⁴

El contrato de obra tiene como objeto la realización de una obra pública, la cual atiende las necesidades del interés general y para uso de la colectividad, ya sea por ser un servicio público o por cualquier tipo de beneficio para la colectividad.

1.9 SECTOR ENERGÉTICO

El sector de energía es un área estratégica del Estado y se divide en tres subsectores: petróleo, electricidad y energía nuclear.

²³ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Porrúa, México, 2003. p. 39.

²⁴ Acosta Romero, Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, Op. Cit. p. 661.

1.9.1 Organismos que lo regulan.

Las disposiciones constitucionales en materia energética se encuentran en la Constitución, en los artículos 25, 27 y 28, y se han orientado al establecimiento, regulación y garantía de dos grandes ámbitos, que son:

- Un régimen patrimonial de los recursos energéticos (artículo 27), y
- Un régimen jurídico que delimita el quehacer del Estado en relación con sus industrias dedicadas a la explotación de recursos naturales y a la prestación de servicios públicos (artículos 25, 27 y 28).

1.9.2 Pemex.

La “Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios” establece que el Estado realizará las actividades que le corresponden en exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica, por conducto de Petróleos Mexicanos y de los organismos descentralizados subsidiarios, en los términos que la ley establece, y de acuerdo con la “Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo” y sus Reglamentos. Así como la Constitución lo plantea, el petróleo se encuentra clasificado como un área estratégica del país, por lo que no se permite la inferencia en ningún caso de los particulares.

Petróleos Mexicanos, creado por Decreto del 7 de junio de 1938, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal, que tiene por objeto ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal, en los términos de la “Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo”.

1.9.3 Comisión Federal de Electricidad.

La Comisión Federal de Electricidad es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que ofrece el servicio de energía eléctrica en la mayor parte del país, con excepción del Distrito Federal y algunas poblaciones cercanas a éste, donde el servicio está a cargo de Luz y Fuerza del Centro.²⁵

1.9.4 Energía nuclear.

Al especificar el régimen patrimonial de los recursos energéticos, el artículo 27 constitucional establece la exclusividad de la Nación en el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía

²⁵ “Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica”, Diario Oficial de la Federación, el 22 de diciembre de 1975, Porrúa, México, 2002. p. 9.

nuclear y la regulación de sus aplicaciones con otros propósitos y determina que la energía nuclear sólo podrá utilizarse con fines pacíficos.²⁶

²⁶ Ortega Nomelín, Roberto. y Serie. E. Varios. "Regulación del Sector Energético", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Secretaría de Energía, México, 1997 p 33.

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO EN MÉXICO.

2.1 EL SECTOR ENERGÉTICO COMO PARTE DEL PATRIMONIO NACIONAL.

El patrimonio de México se conforma por elementos de dominio público y privado, así como recursos naturales e inversiones. El sector energético es parte del patrimonio del país, en primer lugar porque se encuentra dentro del territorio nacional en diversas formas como recurso natural, como en el caso del petróleo; el agua, entre otros. Además, constituye un punto de inversión que satisface necesidades básicas de la población y proporciona bienes y servicios como el alumbrado público, luz en casa habitación, transporte público y muchos más. También en el campo de la economía se consagra como un sector estratégico porque es fundamental su explotación, pues crea empleos, es una industria que aporta al fisco, atrae inversiones del exterior, y sostiene la economía del país.

Como recurso natural, el petróleo se encuentra dentro del territorio del país. En nuestra Constitución se especifican las partes integrantes del territorio nacional, en los artículos 42 y 48.

Todo Estado tiene un patrimonio y el sector energético es parte de él, mismo que se integra por el petróleo, que forma parte de los recursos naturales de México y se encuentra regulado en la Constitución dentro de los artículos 25, 27 y 28; asimismo, por lo que concierne a la energía nuclear, será el Estado el que tenga la exclusividad en la explotación y beneficio de minerales radioactivos; de la misma forma, la electricidad es considerada un área estratégica, con fundamento en los artículos 27 y 28 del mismo ordenamiento máximo.

Nuestro estudio se concentrará específicamente en uno de los elementos que forman el sector energético: el petróleo y sus derivados, objeto de este trabajo.

El petróleo es la mezcla natural de hidrocarburos y otros compuestos orgánicos, cuya composición varía según el origen.¹ El patrón global del crecimiento energético durante los últimos 50 años se ha caracterizado por el desarrollo de sistemas de gran escala, centralizados, intensivos en el uso de recursos y expansivos en su crecimiento. La transición energética hacia el petróleo, durante la primera parte de este siglo, generó cambios complejos y de gran trascendencia en la economía mundial. Precisamente estos cambios llevaron a las naciones desarrolladas a funcionar como sociedades tecnológicas

¹ W.M. Jackson, Inc. "Diccionario Enciclopédico Quillet", Argentina Arístides Quillet, México, 1973, tomo 7, p. 75.

de alta energía y, por otra parte, arrastraron a los sectores modernos de los países subdesarrollados hacia una determinación tecno-energética similar.

2.2 PROCESO HISTÓRICO DE INTEGRACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA.

Es de nuestro conocimiento que el petróleo tiene un lugar necesario en el desarrollo de cualquier sociedad el problema se magnifica porque es un recurso natural no renovable, y de esta situación se desprenden un sinnúmero de conflictos y diversas opiniones acerca del manejo que se le debe dar para su explotación más eficiente.

El aceite mineral es conocido desde tiempos antiguos en la historia de la humanidad, sobre todo bajo forma de betún, que es el residuo obtenido después de evaporar productos livianos. Se menciona en la Biblia: la cuna de Moisés y el arca de Noé habrían sido pintados con él, entre muchos otros datos que indican que el petróleo se conocía desde muchos años atrás. Los seres humanos conocen estos depósitos superficiales de petróleo crudo desde hace miles de años. Durante mucho tiempo se emplearon para fines limitados, como el calafateado de barcos, la impermeabilización de tejidos o la fabricación de antorchas.²

² W.M. Jackson, Inc. "Diccionario Enciclopédico Quillet", Op. Cit., tomo 7, p. 75.

Con la Revolución Industrial el mundo se transformó y empezó el uso de máquinas que trabajaban por medio de combustibles, primero con carbón, y luego con petróleo o sus derivados. Antes de la Revolución Industrial, se utilizaba energía humana y animal, corrientes de agua o viento (molinos), pero el progreso era lento. El hombre dispuso de la enorme fuente de energía que le suministró la máquina de vapor y para echarla a andar se allegó del petróleo como fuente principal de energía. Ahí comienza la historia de los conflictos por la explotación y obtención del recurso, que sin lugar a dudas es una fuente principal de energía y que, por ser recurso natural no renovable, es tan valioso que vulgarmente lo denominamos el “oro negro”.

Estados Unidos, después de conseguir su independencia, ya como un Estado libre y soberano enfocó sus conocimientos hacia objetivos futuros, es decir, concentró su trabajo en la realización de planes y programas de crecimiento económico, político, social y cultural; así fue como concentró su atención en el sector industrial, en cuyo marco se realizó el descubrimiento “útil” del petróleo. La aplicación industrial del petróleo se inició a partir de 1853. En esa misma década comenzó la fiebre del oro negro, que ayudó a poblar los Estados del Sudoeste americano: Texas y California.

La producción mundial en 1860 fue de 67.000 toneladas. En 1900, de 20.000.000, y en 1913, de 52.000.000. Estas cifras son por sí elocuentes del progreso que el uso del combustible supuso para la época. Estados Unidos apareció así en el escenario de la historia del petróleo al reconocer la

importancia del mismo, su utilidad, su impacto económico y las enormes ganancias obtenidas con su explotación³.

2.3 DESARROLLO EN EL SECTOR PRIVADO.

Nuestro derecho mexicano se comenzó a integrar después de la independencia de España; sin embargo, es importante aclarar que, mientras no existían leyes que sustituyeran a las antiguas, éstas permanecieron en vigor. En el caso del petróleo, el subsuelo nacional no se contempló en la Constitución Federal de 1824; tampoco contienen disposiciones sobre la materia ni las Constituciones centralistas de 1836 y 1843, ni el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que restablece la vigencia de la Constitución de 1824, ni la Constitución de 1857, por lo que puede afirmarse que el derecho sobre minería y riquezas del subsuelo que rigió en la Colonia, formó parte tácitamente de nuestra legislación. Por consiguiente, se reconocía que los minerales y demás elementos del subsuelo eran del dominio público de la Nación, por lo que el principio de la propiedad de la Nación sobre el subsuelo y su explotación por particulares conforme a un régimen de concesiones de Estado, continuó rigiendo esta materia durante todos los gobiernos hasta el Porfiriato.⁴

Sin embargo por falta de disposición expresa en la Constitución de 1857, en materia de recursos naturales y subsuelo, los latifundistas y terratenientes de

³ W.M. Jackson, Inc. "Diccionario Enciclopédico Quillet", Op. Cit. tomo 7, p. 76.

⁴ Patiño Camarena, Javier. "La Hazaña Jurídica Petrolera", Porrúa, México, 1990, p. 131.

la época empezaron por aprovecharse de la situación, con el firme objetivo de que se reconociera que los dueños del suelo fueron también los dueños de los recursos naturales que se encontraban dentro de su propiedad.

2.3.1 Porfirio Díaz.

Porfirio Díaz, empeñado en perdurar en la silla presidencial, tomó entre sus políticas la expresada por el principio de “menos política y más administración”; de esa manera, fueron pocos los privilegiados que obtuvieron concesiones para explotar la riqueza nacional, y además se trató de extranjeros.

A raíz de lo anterior, surgieron dos posturas: la de la accesión y la nacionalista según la cual debía distinguirse a los recursos del subsuelo, cuya propiedad correspondía a la Nación. Sin embargo, Porfirio Díaz optó por una postura liberal económica, y los terratenientes, latifundistas y diversos grupos de empresas extranjeras promovieron la promulgación de las Leyes Mineras de 1884 y 1892 y la del Petróleo de 1901, donde se colocó el interés individual sobre el interés nacional, y como resultado de, 1884 a 1910, se desconoció el derecho de la Nación sobre los recursos del subsuelo.

En un período considerado, las empresas petroleras que disponían del petróleo mexicano, sacaron todo lo que desearon, se allegaron de terrenos que, en base a sus diversos estudios, revelaron que tenían petróleo; los lugares eran

localizados en particular en los Estados de Veracruz y Tamaulipas. Para hacerse de los terrenos, acudían a prácticas poco éticas como realizar un contrato de arrendamiento que era más bien una bomba de tiempo, como a continuación se aprecia.

El contrato de arrendamiento se realizaba entre dos partes: por un lado la empresa petrolera y por el otro el dueño del predio; normalmente se arrendaba por cinco años a cambio de una cantidad muy “atractiva” para los ciudadanos de la región, pues la pobreza de la época lo permitía a cambio de todo los millones de barriles que podían obtener. El verdadero conflicto empezaba cuando, una vez transcurridos los cinco años, los propietarios reclamaban su propiedad por haber terminado el contrato y las empresas usaban un sinnúmero de instrumentos para engañar y conseguir quitarles la propiedad de su predio. Comúnmente, se utilizaban dos formas: la pacífica, donde les ofrecían una cantidad de dinero al terminó del contrato con el fin de comprar el predio, y la violenta, que con amenazas y grandes maquinaciones realizadas por empresarios quitaba injustificadamente la propiedad, ya sea a través de trampas legales, engaños, golpes y hasta asesinatos.

A partir de 1910, los empresarios le retiraron el apoyo a Porfirio Díaz y apoyaron a Francisco I. Madero por convenir a sus intereses.

Las razones concretas del retiro de apoyo de Estados Unidos fueron probablemente las siguientes:

- Porfirio Díaz daba concesiones a países europeos para equilibrar el mercado mexicano.
- La edad avanzada del dictador impediría el manejo permanente de las riquezas naturales de México (petróleo, minas, entre otros).
- Estados Unidos pretendía estabilidad para sus empresas en México y los conflictos políticos internos suscitados lo impedían.

2.3.2 Francisco I. Madero.

Estados Unidos apoyó a Francisco I. Madero, no cooperó para la captura del caudillo, envió armas a México y apoyo económico. Madero aceptó el apoyo y fue así que Estados Unidos “financió” la revolución maderista, y en consecuencia derrocó la dictadura de Díaz. Así, los empresarios americanos por medio de su poder económico influyeron en los altos mandos políticos de su país y se aliaron en contra de México y su política “social”, por no convenir a sus negocios. Una vez en el poder, Madero pretendió hacer los siguientes cambios en el área del petróleo:

- Con decreto de 8 de junio de 1912, que estableció el primer Impuesto Especial del Timbre sobre el petróleo crudo de producción nacional, a

razón de \$0.20 por tonelada.⁵

- Con Decreto de 11 de junio de 1912, a través del cual debían registrarse ante las autoridades del ramo todas las compañías petroleras, sin embargo, éstas se resistieron al cumplimiento de la disposición, pues consideraron que por esta vía el gobierno contaría con elementos para una intervención progresiva en la industria petrolera.⁶

El Decreto anterior nunca se llevó a cabo por la negativa intransigente de las empresas, la incapacidad del gobierno para sancionarlas y la solapada protección del gobierno del país del norte.

2.3.3 Victoriano Huerta.

Los inversionistas americanos apoyaron a Victoriano Huerta y felices brindaron deseando que fuese otra dictadura como la de Díaz para que pudiesen disfrutar de todas las concesiones y recursos de México; pero el gusto sólo les duró diez días, porque el 4 de marzo de 1913 Woodward Wilson tomó posesión de la Casa Blanca como primer presidente demócrata después de veinte años en la historia del país vecino. De inmediato el nuevo presidente mostró su desacuerdo con relación al gobierno de Victoriano Huerta, pues estaba consciente de que había obtenido el poder por traicionar a Madero.

⁵ Barona Lobato, Juan, "La Verdad sobre la Expropiación Petrolera", colección del archivo histórico diplomático mexicano, 3 época, serie documental, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1974. p. 16.

⁶ Patiño Camarena, Javier, "La Hazaña Jurídica Petrolera", Op. Cit., p. 42.

Huerta se quedó solo porque Estados Unidos nunca reconoció su gobierno, con todo y el petróleo que ya había prometido a éste y a Inglaterra, y ya nadie le prestó dinero.

2.3.4 Venustiano Carranza.

Por su lado Carranza, jefe del ejército constitucionalista, es el que recibió las finanzas nacionales; los inversionistas extranjeros confiaron en que, una vez llegado al poder, pudiera brindarles la seguridad jurídica que tanto deseaban para sus negocios.

Sin embargo, el gobierno de Estados Unidos, encabezado por Woodwar Wilson, decide actuar, por no convenir Carranza a sus intereses. Una mañana del mes de abril de 1914 en Tampico, en una pequeña lancha para abastecerse de gasolina, un grupo de marinos yanquis desembarcó. Al no llevar consigo la autorización portuaria respectiva, fueron aprehendidos unas horas y liberados inmediatamente por instrucciones precisas de la capitanía militar del puerto. Las explicaciones turnadas al comandante norteamericano fueron desechadas groseramente por éste, considerándolas del todo insuficientes.

Lo anterior fue el gran pretexto que esperaba el gobierno de Estados Unidos presidido por Woodwar Wilson: a cambio de la supuesta falta que México cometió al secuestrar a sus marinos, pidieron que los cañones mexicanos saludaran con 21 salvas a la bandera norteamericana como señal

de desagravio por la vejación sufrida por el gobierno y el pueblo norteamericanos; la solicitud fue rechazada, y México no aceptó tal humillación. Otro pretexto para intervenir fue que el “Ipiranga”, un barco cargado de armamento traído de Europa se aproximaba a Veracruz para descargar, esta situación no le gustó al presidente del país vecino, por lo que impidió el desembarco y a su vez aprovechó y privó al gobierno mexicano de sus dos principales fuentes de abastecimientos sustancial de divisas: las gravadas por impuestos de comercio exterior y las recaudadas por las aduanas marítimas de los puertos de Tampico y Veracruz.

La amenaza del gobierno norteamericano se hizo realidad y los navíos de guerra se hicieron presentes en Veracruz, nuevamente se apodera de la situación Estados Unidos y el puerto mexicano cae en manos extranjeras.

Los magnates petroleros planeaban lo siguiente: “Deseamos crear nuestro propio ejército con nuestros propios recursos para vigilar personalmente todo el territorio petrolero e impedir el acceso de las tropas y de las leyes constitucionalistas en nuestros fondos privados. Nadie pasará por ahí. Nadie ni la arbitrariedad constitucionalista. Crearemos un verdadero Estado petrolero fuera del alcance de los ladrones carrancistas. Tenemos el dinero y los hombres”.⁷

⁷ Martín Moreno, Francisco, “México Negro”, Planeta, México, 2004, p. 319.

Con el estallido de la Primera Guerra mundial, México se convirtió en uno de los principales productores de petróleo en el mundo, y ocupó el tercer lugar con 26 millones de barriles anuales, mientras Estados Unidos se situó en el primer lugar con 265 millones de barriles y Rusia en segundo lugar con 67 millones de barriles anuales. Sin embargo, Inglaterra pidió a Estados Unidos el desconocimiento del gobierno de Carranza mientras éste no aceptara la validez de los contratos petroleros suscritos durante el huertismo.

Todos los problemas mencionados fomentaron el ideal de la época de elaborar una Constitución más social, que dejara atrás la del siglo pasado que estaba apegada al derecho individualista. De la manera más discreta posible, surgió el artículo 27 constitucional, que logró establecer que tanto suelo como subsuelo serían propiedad de la Nación.

El artículo 27 del proyecto de Carranza estaba concebido sobre principios que no resolvían los problemas de fondo del país y aunque sus aportaciones fueran importantes, no traducían los anhelos de la lucha revolucionaria.

De lo anterior se desprende el desacuerdo con el proyecto de Carranza por parte de algunos legisladores que pretendían solucionar entre otras situaciones, el problema arrastrado por tantos años, que consistía en la distribución de la propiedad territorial. Por ello, argumentaron que éste debía estar basada en los derechos de la Nación sobre ella y en la conveniencia

pública. El debate dio como resultado el dictamen del artículo 27 constitucional, que después de tanto prolongarse, se aprobó. Entre los hombres que redactaron el 27 constitucional se encuentran: Pastor Rouaix, Molina Enríquez, Lugo y Macías, Rafael de los Ríos y Francisco Múgica.

El Artículo 27 se aprobó a las tres y media de la mañana del día 30 de enero de 1917 y de él se puede decir que fue el más importante, el de “mayor trascendencia nacional”, ya que contiene los principios básicos sobre las tierras, aguas y recursos naturales del territorio nacional que en su conjunto configuran el escudo protector de la soberanía nacional; por otra parte, en él se precisan las bases de la Reforma Agraria, que era un tema relevante, dado que en 1917 México era un país con una pequeña e insignificante industria y el problema obrero no era tan grave como el campesino, columna vertebral de la economía de la Nación.⁸

Venustiano Carranza asistió el día 5 de febrero de 1917 a la promulgación de la Constitución Política de México. Esperó la respuesta de los petroleros, sobretodo con relación al artículo 27. Para llevar a cabo su política conexas “problemático” artículo, lo respaldó con normativa complementaria, ya que de 1917 a 1925 las empresas petroleras lograron impedir la promulgación de la ley reglamentaria del artículo 27.

⁸ Patiño Camarena, Javier, “La Hazaña Jurídica Petrolera”, Op. Cit., p. 53.

Las disposiciones que destacan son las siguientes:

- Decreto de 13 de abril de 1917, a través del cual se fijó un impuesto especial del timbre al petróleo crudo;
- Reglamentación de 24 de abril de 1917, que establecía las condiciones a las que debían sujetarse las solicitudes para la perforación de pozos;
- Diversas circulares, a través de las cuales se fijaron los precios del petróleo crudo y sus derivados;
- Los decretos de 19 de febrero y 18 de agosto de 1918, a través de los cuales se dispuso que sólo se permitiría la explotación del subsuelo por medio de títulos de denuncia otorgados por la Secretaría de Industria, Fomento y Trabajo;
- Diversas circulares, de los años de 1917 a 1921, que fijaban precios al petróleo para el cobro de impuestos;
- Diversos acuerdos, a través de los cuales se establecieron las bases a que debían sujetarse las solicitudes de permisos de perforación de pozos;
- Acuerdo de 12 de marzo de 1920, que estableció bases generales para el otorgamiento de concesiones de permisos provisionales.⁹

Pero esta actitud conciliatoria del gobierno de México, ineludiblemente obligado a poner en vigor su Constitución y sus leyes e imponer respeto a la soberanía de la Nación frente a la desobediencia manifestada por los

⁹ Patiño Camarena, Javier, "La Hazaña Jurídica Petrolera", Op. Cit., pp. 77-78.

inversionistas extranjeros, no fue debidamente correspondida por las compañías petroleras, controladas por monopolios extranjeros, las que ni siquiera acudieron en primer momento a defender sus pretendidos derechos ante el gobierno del país; por el contrario, ocurrieron desde luego y directamente a sus respectivos gobiernos presentando una información inexacta y tendenciosa.¹⁰

La guerra mundial en gran parte beneficio al gobierno de Carranza, porque la necesidad de obtener petróleo era vital para sobrevivir y tener esperanzas de ganar la guerra; éste fue el caso de Inglaterra, que se abasteció del crudo mexicano y las diferencias se congelaron por un tiempo, aunque México estuvo acosado por el espionaje internacional: había espías de todas nacionalidades, ingleses, norteamericanos y alemanes, entre otros, todos movidos por un interés fundamental: el petróleo. El gobierno de Carranza terminó trágicamente el 21 de mayo de 1920, con el asesinato del Presidente.

2.3.5 Álvaro Obregón.

Álvaro Obregón ganó las elecciones presidenciales de 1920. Peláez entregó las armas y se recuperó la soberanía nacional. Entre tanto, Warren Harding ya era el nuevo presidente republicano de los Estados Unidos de América.

¹⁰ Barona Lobato, Juan. "La Verdad sobre la Expropiación Petrolera", Op.Cit., p. 19.

Respecto al artículo 27 constitucional, aunque aún no se aplicaba, Obregón sabía que no debía cambiarlo pues era uno de los frutos principales de la Revolución.

En la producción de petróleo, en ese año se rompió el récord, con 193 millones de barriles y México se ubicó como el primer país exportador de petróleo en el mundo.

Por su parte, Estados Unidos esperaba que Obregón firmara el Tratado de Amistad y Comercio, para reconocer diplomáticamente su gobierno. El tratado se refería a las condiciones fijadas por la Casa Blanca para proceder al reconocimiento diplomático de Álvaro Obregón, y básicamente establecía en la derogación o modificación de determinados artículos de la Constitución Mexicana, inconvenientes con toda certeza para efectos, principalmente, de los intereses petroleros.

El gobierno de Warren Harding le pidió a Obregón algunos puntos a cumplir a cambio de su reconocimiento y de garantizarle la paz, argumentaron que Obregón no debía ser reconocido, por haber participado en el golpe de Estado que derrocó a Carranza y en consecuencia su gobierno no asegura el bienestar de los norteamericanos. El problema petrolero con México debía tener carácter de alta prioridad nacional y subsanar con medios jurídicos las consecuencias por aplicar retroactivamente el artículo 27. De no cumplir con lo

anterior existía la amenaza de una intervención armada con el ánimo de proteger las personas y el patrimonio norteamericanos.

La presencia de los buques de guerra de Estados Unidos en México impidió la publicación de las leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional. Obregón prefirió someter a consideración del Departamento de Estado del país vecino todos los anteproyectos de las leyes reglamentarias; sin embargo ya era el año 1923 y el reconocimiento aún no había llegado al gobierno obregonista.

Durante el período de Obregón las disposiciones jurídicas que respaldaron el artículo 27 constitucional fueron las siguientes:

- Acuerdo presidencial de 21 de Julio de 1920, a través del cual se creó la Junta Consultiva del Petróleo, cuyo antecedente inmediato fue la Comisión Técnica del Petróleo de 1915;
- Acuerdo de 18 de agosto de 1920, relativo a los permisos para construir depósitos destinados a almacenar petróleo;
- Reglamentación de las inspecciones fiscales del petróleo, de fecha 12 de noviembre de 1920;
- Acuerdo de 12 de abril de 1921, que estableció las penas a que se hacían acreedores quienes perforaran pozos de petróleo, sin contar con el permiso correspondiente de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo;

- Acuerdos de 17 de junio de 1921 y 12 de febrero de 1922, relativos al impuesto de exportación sobre el petróleo crudo;
- Acuerdo de 30 de marzo de 1922, por el que se declararon en vigor las concesiones que amparaban terrenos nacionales para la exploración o explotación petrolera;¹¹

Más tarde, en agosto de 1923 el gobierno de Obregón firma la “Convención General de Reclamaciones”, con el gobierno de Estados Unidos presidido por Kelvin Coolidge. En la política interna, México sufrió graves conflictos, y el Senado atacó a Obregón porque les pareció extraño el tipo de relación que llevaba con el actual presidente del país vecino; la acusación se refiere a problemas de la soberanía nacional en razón de los tratados de Bucareli.¹²

¹¹ Patiño Camarena, Javier, “La Hazaña Jurídica Petrolera”, Op. Cit., p. 78.

¹² Durante las conferencias de Bucareli de 1923 destaca que el gobierno mexicano, en la aplicación del artículo 27 constitucional, dirige su política a la protección de los derechos adquiridos. Como diversas compañías petroleras y particulares acudieron al recurso constitucional de amparo quejándose de que el artículo 27 era aplicado retroactivamente. La Suprema Corte de Justicia falló en cinco casos declarando que dicho artículo no debería aplicarse en su párrafo cuarto a aquellas compañías que hubieran ejecutado un acto positivo, antes de dicha Constitución. Según los fallos, quedaron amparados no sólo los que originalmente hubieran ejecutado estos actos positivos sino también cualquier legal causahabiente de ellos a quien se hubieran transmitido los derechos respectivos antes o después de la promulgación de la Constitución de 1917.

2.3.6 Elías Calles.

Un año más tarde, en 1924, Plutarco Elías Calles tomó posesión del cargo de Presidente de la República, con la plena convicción de materializar el contenido social de las disposiciones existentes en la Constitución de 1917.

Calles desechó los proyectos legislativos del régimen anterior y creó una comisión mixta para reglamentar las fracciones I y IV del artículo 27, lanzó al Congreso su propio proyecto de la fracción IV, con la consigna de lograr una aprobación inmediata. Dicha iniciativa recogía los elementos imprescindibles para dejar bien definida la titularidad de los derechos de propiedad de los yacimientos petrolíferos del país.

Las disposiciones que se materializaron en este período para respaldar el artículo 27 constitucional fueron las siguientes;

- Diversos acuerdos relacionados con el otorgamiento de concesiones de exploración y explotación de petróleo como los del 23 de septiembre de 1924 y 12 de abril de 1925;
- Reglamento de las agencias e inspecciones técnicas de petróleo de 12 de mayo de 1925;
- Acuerdo de 24 de noviembre de 1925, a través del cual se suspendió el otorgamiento de concesiones petroleras para la explotación del subsuelo en las zonas federales del territorio nacional;

- Circular 16, de fecha 15 de diciembre de 1925, en la que se precisó la forma por la cual se procuraría evitar la explotación inmoderada de los criaderos de petróleo.

Esta intensa actividad jurídica pone de manifiesto que la reglamentación del párrafo cuarto del artículo 27 constitucional se encontraba en vía de gestión. En el mes de diciembre de 1925 se expidieron diversos ordenamientos legales que robustecieron jurídicamente la política petrolera de corte nacionalista. El primero de dichos ordenamientos y el más importante fue la nueva “Ley Petrolera”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de diciembre de 1925 y la cual figura entre los más importantes logros del gobierno de Calles.¹³

Como resultado de la publicación anterior, se promulgaron otros ordenamientos legales de importancia para la industria petrolera. El primero fue el Decreto de 31 de diciembre de 1925, por el cual se creó un organismo que se llamó Control de Administración del Petróleo Nacional, con objeto asegurar al país el petróleo que requería.

El segundo ordenamiento fue la “Ley Orgánica de la fracción I del 27 artículo constitucional”, que regulaba la actividad de los extranjeros que desearon formar una sociedad mexicana en algún sector específico. Dicha ley dio origen a la promulgación de su Reglamento el 22 de marzo de 1926.

¹³ Patiño Camarena, Javier, “La Hazaña Jurídica Petrolera”, Op. Cit., p. 79.

Anatoli Shulgovski refiere que, de 58 personalidades y corporaciones sólo cuatro se sometieron a la nueva ley. Los norteamericanos que poseían yacimientos petrolíferos, boicotearon la ley. Los representantes del Departamento de Estado, para justificar su apoyo a las compañías petroleras, declararon que tanto los bienes como los mismos ciudadanos norteamericanos, dondequiera que se encontrasen, “se consideraban parte del patrimonio universal” de los Estados Unidos.¹⁴

La publicación de la Ley Petrolera causó impacto en el ánimo de los petroleros; su preocupación creció en forma desmedida y buscaron a su embajador en México, Kellogg, quien pretendió dar a los Acuerdos Bucareli fuerza de tratado internacional. Calles comienza a ser enemigo público del país vecino.

El nuevo embajador de Estados Unidos, Dwight Morrow trabajó en la rigurosa y difícil tarea de negociar los intereses petroleros en el país, de la cual salió vencedor, al lograr “conquistar” a Calles. La relación que surgió entre los dos políticos creció, encontró la aprobación de los petroleros, encantados con el embajador que los representó pues, a un mes de su llegada al país, consiguió modificar un dictamen de la corte mexicana.

¹⁴ Patiño Camarena, Javier, “La Hazaña Jurídica Petrolera”, Op. Cit., p. 88.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación decretó la inconstitucionalidad de la ley petrolera, lo fundamentó en las siguientes razones:

- Los derechos de las compañías sobre el subsuelo no eran simples expectativas, sino derechos adquiridos.
- La fijación de un límite a las concesiones confirmatorias tenía un carácter retroactivo.
- La negativa de las compañías a pedir confirmación de sus derechos no había revestido un carácter ilegal y, por tanto, las compañías petroleras del país vecino no habían incurrido en sanción alguna y

A pesar de lo anterior, seguía siendo necesario que bajo nuevas condiciones, las compañías obtuvieran de la Secretaría de Industria la confirmación de sus derechos.¹⁵

La consecuencia fue una regresión política, que entregó el país a los brazos de extranjeros, dañando las instituciones nacionales, las esperanzas y la lucha revolucionaria. Todo indicó un giro al porfiriato.

2.3.7 Lázaro Cárdenas.

Lázaro Cárdenas llegó finalmente a la primera magistratura del país, causando revuelo porque redujo su sueldo a la mitad, se rehusó a vivir en el Castillo de Chapultepec, cerró el elegante bar de Bellas Artes, y mandó clausurar las casas de juego. Impulsó el movimiento obrero para hacer un

¹⁵ Martín Moreno, Francisco, "México Negro", Op. Cit., p. 512.

contrapeso a los empresarios petroleros y promulgó de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública. El conflicto entre Alemania y Estados Unidos, lo tomó como una situación de ventaja.

Su antecedente directo fue una huelga que estalló de la empresa petrolera en “El Águila” que paralizaba la empresa y sus filiales. Una de las peticiones contenidas en el pliego, consistía en la compensación de medio millón de pesos por horas extraordinarias no pagadas durante los años de 1906 a 1933.¹⁶ En otras empresas igualmente petroleras se comenzaron a escuchar rumores por parte de los obreros de prestaciones exigibles a su favor. Escaseó la gasolina, los chóferes ya no podían trabajar, los electricistas apoyaron la causa y pararon labores; el impacto afectó incluso otros sectores como el de teléfonos, tranvías, autobuses, fábricas, entre otros.

La exposición de motivos de la “Ley de Expropiación” publicada el 26 de noviembre de 1936, expresó el propósito de realizar una expropiación para beneficio de la colectividad, es decir por razones de interés social que debía resguardar el Estado en su carácter de administrador, con el fin de mantener el equilibrio nacional y la vida misma de las personas.

La expropiación por razones del interés nacional, obedece no solamente a los fines que debe cumplir el Estado de velar por la paz pública y por el

¹⁶ Martín Moreno, Francisco, “México Negro”, Op. Cit., p. 565.

bienestar de la colectividad en caso de crisis, de trastornos graves, de epidemias o terremotos con las proporciones o los caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además a la imperiosa necesidad de proveer con toda eficacia a la defensa de la soberanía o de la integridad territorial.¹⁷

Entre tanto, las huelgas continuaron, el 19 de noviembre de 1936 el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (unidad sindical promovida por Cárdenas el 3 de noviembre de 1936) envió emplazamiento a huelga y exigió un incremento salarial considerable para todos los sindicalizados. El 27 de noviembre, Cárdenas dirigió un mensaje a las partes en conflicto para solucionar la situación. Los empresarios, por su parte, se negaron a pagar, por considerar exageradas las exigencias. El 30 de mayo de 1937 la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje declaró existente la huelga.

Cárdenas y Múgica planearon hacer valer el Dictamen de 2,700 cuartillas que impondría el divorcio entre las empresas y la economía nacional, además de dejar al descubierto las irregularidades fiscales en las que incurrieron dichas compañías. El dictamen hizo alusión a que las empresas petroleras ponían sus intereses por encima del interés nacional, sin cooperar con el progreso social del país donde se han enriquecido.

Los trabajadores petroleros percibían ingresos inferiores a los de la industria minera, ferrocarrilera o de otros obreros en general. Además, los

¹⁷ Patiño Camarena, Javier, "La Hazaña Jurídica Petrolera", Op. Cit., p. 101.

petroleros vendían los mismos productos más caros en este país que en el exterior, originando un obstáculo para el desarrollo nacional. El dictamen contenía las compañías demandadas, afirmando que la situación de las mismas era de bonanza, por lo que debían responder a las demandas de los Sindicatos de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, pues lo único que exigían eran sus derechos, hasta por una suma de 26 millones de pesos.

Atendiendo al artículo 572 de la Ley Federal del Trabajo vigente en la época, se realizó una investigación pericial. La Comisión pericial rindió su dictamen a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el 3 de agosto de 1937 en un documento que contenía cuarenta conclusiones desfavorables para las compañías y de cuyo análisis se desprenden, entre otros puntos, los siguientes:

- Que las compañías extranjeras no hacían nada por el progreso del país y que sus intereses siempre habían sido ajenos y en ocasiones hasta opuestos al interés nacional;
- Que las principales empresas petroleras que operaban en México no habían dejado a la República sino salarios e impuestos, sin que en realidad hubieran aportado su cooperación al progreso de México;
- Que las principales empresas petroleras que operaban en México habían obtenido utilidades de la explotación del subsuelo positivamente cuantiosas. “No es posible calcular su monto; pero puede afirmarse, con

criterio conservador, que la mayoría de ellas recuperaron el capital invertido hace más de un decenio;”¹⁸

- Que el 60% de la producción mexicana del petróleo crudo y derivados se exportaba a dos países: Estados Unidos e Inglaterra;
- Que la Compañía Mexicana de Petróleo “El Águila” con sus empresas filiales, representó en el año de 1936 el 59.20% de la producción total, lo que acusaba una tendencia monopolística;
- Que la curva de los precios del petróleo y derivados en los últimos meses era ascendente, lo que indicaba que eran buenas las perspectivas de la industria.
- Que los salarios reales de la gran mayoría de los trabajadores petroleros eran inferiores a los que ganaban los mineros y ferrocarrileros;
- Que los salarios reales de la mayoría de los trabajadores petroleros eran inferiores a los que ganaban en 1934, por lo menos en un 22 a un 6%, siendo menor la disminución a medida que el salario fuese mayor;
- Que en cambio, los salarios reales de los trabajadores petroleros norteamericanos en el segundo trimestre de 1937 eran un 7.48% mayores que los que ganaban en 1934;
- Que las utilidades de todas las empresas petroleras establecidas en los Estados Unidos en relación con el capital invertido, fueron en el año de 1931 de 2.76%; en el año de 1932 no hubo utilidades sino pérdidas; en el

¹⁸ Patiño Camarena, Javier, “La Hazaña Jurídica Petrolera”, Op. Cit., p. 113.

año de 1933 de 1.70%; en el año de 1934 de 2.20%, y en el año de 1935 de 1.44%;

- Que las utilidades de las empresas petroleras que trabajaban en México, eran considerablemente mayores que las de las que operaban en los Estados Unidos.

El último de los 40 puntos contenidos en el dictamen pericial era definitivo. “Las compañías petroleras demandadas han tenido en los tres últimos años (1934-1936) utilidades muy considerables; su situación financiera debe clasificarse de extraordinariamente bonancible y, en consecuencia, puede asegurarse que sin perjuicio alguno para su situación presente ni futura, por lo menos durante los próximos años, están perfectamente capacitadas para acceder a las demandas del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana hasta por una suma anual de alrededor de 26 millones de pesos.”¹⁹

En diciembre de 1937, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje rindió el laudo, que estableció un aumento salarial de \$26,3332,756.00, cantidad que coincidió con el dictamen; sin embargo, los petroleros se amparan en contra de la decisión.

Simultáneamente, Josephus Daniels daba en la Embajada de Estados Unidos los últimos toques a un informe solicitado por Cordelio Huli, Secretario

¹⁹ Patiño Camarena, Javier, “La Hazaña Jurídica Petrolera”, Op. Cit., p. 114.

de Estado, en torno a la situación de las empresas petroleras norteamericanas y la política del presidente Cárdenas.

“En síntesis, señor Secretario —concluía Daniels—:

- Las empresas petroleras se hicieron, en forma sucia, de inmensas extensiones territoriales de México que fueron explotada exhaustivamente sin dejar ningún beneficio social al país.
- Obtuvieron, durante treinta años, enormes utilidades; pagaron impuestos muy bajos y, desde luego, más bajos, todavía, salarios a sus trabajadores.
- Desde luego pueden pagarlos salarios, pero se niegan constantemente a hacerlo pues les significa mas pérdida de Statzn. Deben entender de una buena vez por todas que la época del “Gran Garrote” y de la “Diplomacia del Dólar” ha quedado definitivamente superada por la del Nuevo Trato y el Buen Vecino, presididas por el señor presidente Roosevelt.
- La industria petrolera está obligada, por virtud de los beneficios obtenidos anteriormente, a reportar mayores beneficios a la economía mexicana. El campo mexicano ha sido explotado sin piedad y llegó la hora de pagarle, por lo menos, algunos de sus frutos en las personas de sus trabajadores.
- A diferencia de usted, señor Secretario, me permito discrepar de la posibilidad remota de una expropiación petrolera. El presidente Cárdenas, personalmente, me ha negado esas intenciones que los propios petroleros infundadamente han propalado. Los mexicanos sólo

desean un mayor beneficio colectivo en la explotación de su riqueza petrolera y en eso coincido con ellos. No abrigue usted dudas respecto a propósitos ulteriores del gobierno de México”.²⁰

El 1° de marzo de 1938, la Corte negó el amparo solicitado por los petroleros respecto del laudo emitido por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, lo que obligó a los petroleros a pagar los 26 millones de pesos establecidos. Los dados ya estaban tirados, ahora se esperaba la respuesta de Estados Unidos para que pagara a los trabajadores porque, de no hacerlo, la soberanía del país quedaría en entredicho, debido a la desobediencia a las instituciones jurídicas y a la falta de respeto hacia el presidente mexicano. Era ésta una situación controvertida y que sin lugar a dudas marcaba cambios en la historia de los dos países.

El día 18 de marzo de 1931 por la noche Lázaro Cárdenas, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos empezó a leer las razones políticas y jurídicas que, en uso de las facultades que al Ejecutivo Federal le concedía la “Ley de Expropiación”, y llevaron a la expedición del Decreto expropiatorio por causa de utilidad pública y a favor del patrimonio de la Nación, de los bienes muebles e inmuebles de las 17 compañías petroleras que se negaron a acatar el laudo de 18 de diciembre de 1937 del grupo número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

²⁰ Martín Moreno, Francisco “México Negro”, Op. Cit., p. 582.

Durante el conflicto expropiatorio, se evidenciaron una serie de elementos:

- La actitud asumida por las compañías petroleras, al negarse a obedecer a las instituciones jurídicas mexicanas;
- Era de interés social la clase trabajadora y de interés público la necesidad de usar combustible.
- La soberanía de la Nación quedaría expuesta a las maniobras de extranjeros que cuidaban sus intereses sobre el nacional;
- Aún siendo empresas de capital extranjero, las empresas petroleras se constituyeron por leyes mexicanas y no cumplieron las mismas.

En esencia dos fueron los propósitos fundamentales de la nacionalización: proporcionar con suficiencia los combustibles necesarios para el progreso y desarrollo del país y lograr que la industria petrolera fuera el instrumento clave para el desarrollo económico independiente de México.²¹

2.4 DESCONTROL ECONÓMICO DEL PAÍS

Sobre la materia de la expropiación, la opinión fue totalmente dividida, pues era de esperarse que al pueblo mexicano le pareció un sueño hecho realidad y a los magnates del petróleo una verdadera tragedia, aunque de

²¹ Bermudez, J. Antonio, "La política petrolera mexicana", Ed. Joaquín Mortiz, México, 1976. p. 13.

inmediato los petroleros empezaron a analizar posibles soluciones. Entre ellas destacan las siguientes:

- Realizar una intervención armada;
- Presentar un Amparo;
- Sacar todo tipo de herramienta y refacciones de las plantas de petróleo, para que cuando se llegue a necesitar, no tengan con que repararlas. Por lo tanto, se conduciría a una parálisis al país, no habría gasolina y por el mismo motivo no se podrían transportar los alimentos a los centros de consumo;
- Advertirle a clientes y proveedores que se abstengan de comprar amenazando con demandar, por adquirir petróleo robado que pertenecía a sus empresas;
- Prever que México no vendiera petróleo a Alemania porque al hacerlo le declararían la guerra a Inglaterra e indirectamente a Estados Unidos;
- El interés nacional de Estados Unidos debería estar por encima de México; por esa razón se debería impedir la venta de plata y así la economía del país.
- Difundir pánico sobre la situación del país para que nadie quisiera invertir y los demás sacaran su dinero de aquí;
- Vender al mundo la imagen de que el gobierno mexicano era de ladrones;

- A este punto incluso se le agregaría el “slogan”: “Es la hora de salirse de México y es el momento de no volverse a acordar de este país de bandidos”.
- La intolerancia religiosa de Cárdenas serviría para crear conflictos internos en el país.²²

Sin embargo, el ánimo de Cárdenas se levantó cuando los embajadores de Japón, Alemania e Italia se presentaron ante la Cancillería con el interés de adquirir petróleo mexicano. El General Sánchez Tapia informó que Alemania ofrecía equipo petrolero, Italia rayón, Japón frijol, Suecia y Suiza maquinaria, Argentina trigo, y Uruguay arroz. De inmediato el presidente mexicano pensó en enviar una carta a Roosevelt dándole a conocer el rechazo hacia las potencias del Eje para venderles petróleo, pues México no se identificaba con los fascistas. Sin embargo, si presionado para lograr la sobrevivencia, el país se vería obligado a venderles el petróleo. Lo anterior no convenía al presidente del país vecino porque sabía que eso traería infiltraciones fascistas, en toda América, que romperían la unidad hemisférica y por obvias razones el control que Estados Unidos tenía en todo su continente, que al repercutir en el mundo, lo debilitarían como potencia. Ahora la labor del presidente era vigilar que sus compatriotas no intervinieran en México como históricamente lo hicieron en cambios de presidentes, derrocando gobiernos e imponiendo otros a su gusto.

²² Martín Moreno, Francisco, “México Negro”, Op. Cit., p. 597.

El problema para México era la forma de pagar las indemnizaciones para las empresas expropiadas. El propósito del gobierno federal era pagar y el primer paso que se pretendió realizar fue un avalúo, aplicando un método de pago justo para las partes, porque de lo contrario la cantidad que pedían las empresas era de valor imaginario, fantástico y realmente exagerado.

CAPÍTULO III

TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE: SU RELACIÓN CON EL SECTOR ENERGÉTICO MEXICANO (PETRÓLEO).

3.1 INFLUENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA.

En el mundo existen diversos Estados que por su ubicación geográfica forman parte de cierto continente, con gran variedad de recursos naturales, flora, fauna, minerales, ríos, mares, clima. Cada Estado cuenta con sus propios recursos. Por la distancia geográfica las civilizaciones tienen diverso origen, historia, cultura, costumbres que, por el paso de los años, los han convertido en los Estados actuales.

En el mundo hay gran variedad y diversidad; sin embargo existen necesidades que se deben satisfacer por el hecho de ser seres vivos, humanos y además racionales. Existen necesidades básicas y secundarias; estas últimas son cada vez más subjetivas. Las primarias atienden al hecho de “vivir”, como tener un lugar donde habitar sin correr peligro de desastres naturales, tener que taparse en el cuerpo por el clima, hasta conseguir que comer.

Por medio de la integración económica, los diversos Estados se unen con motivos definidos para satisfacer sus necesidades primarias, y

posteriormente secundarias, pues las unas llevan a las otras. Para lograrlo se suscita un intercambio de “todo”, desde recursos naturales hasta arte, ciencia y tecnología; de ahí que surja el derecho internacional para sintonizar a la humanidad sobre la base del respeto mutuo y la hermandad; así es como surgen las relaciones comerciales entre los Estados.

La integración económica deriva de la necesidad de articular la economía mundial a un plano armónico; de ahí que el comercio sea piedra angular de la unión entre Estados, con actividades y prácticas comerciales en donde se intercambian todo tipo de bienes y servicios con la finalidad de satisfacer las necesidades de la colectividad. Los adelantos científicos y tecnológicos influyen en la innovación, tanto en nuevas formas de combinación de los factores de la producción como en la fabricación de un nuevo bien; a su vez la utilización de nuevos procesos y técnicas productivas abre nuevos mercados, facilitando la integración y la globalización o mundialización de los procesos económicos.¹ De ahí que la internacionalización de las economías resulte ser un medio para la integración global de los recursos humanos y sociales, y para el logro de la integración mundial.

¹ Dávila Aldás, Francisco R. “Globalización, Integración América Latina, Norteamérica y Europa”, Fontamara, México, 2002. p. 29.

3.2 EL ENERGÉTICO DE MAYOR DEMANDA EN EL MUNDO.

El mundo se compone de Estados; en cada uno de ellos existen prioridades y necesidades específicas atendiendo a su forma de vida, la cual varía de acuerdo a la ideología, el clima, la ubicación geográfica, las costumbres y un sinnúmero de factores que dan a cada Estado una identidad nacional. Sin embargo, existen elementos que sirven de forma universal y que por su utilidad se tienen considerados esenciales para continuar el estilo de vida contemporánea a que estamos acostumbrados, o incluso son vitales porque no se pueden sustituir: por mencionar algunos de esos elementos, basta con considerar al petróleo y el agua.

La importancia del petróleo deriva del uso de la energía en nuestra vida. La energía es fundamental para cualquier Estado y mucho más si se trata de un Estado industrializado. Los países deben buscar fuentes de energía para sobrevivir, de lo contrario se causaría el paro de las actividades de cualquier nación.

En las sociedades contemporáneas el petróleo tiene un papel imprescindible; en la petroquímica, gracias a él es que se han producido más de 300.000 productos, y entre ellos además mencionamos al nylon, tergal, orlón, fertilizantes, neumáticos, cremas de belleza, barnices, tintas, prendas de ropa, cera, polietileno, T.N.T, películas, insecticidas.

El petróleo también otorga seguridad económica y política. La primera consiste en que, al ser un elemento tan cotizado por el mundo, es una buena inversión entrar a la industria del petróleo; generalmente sólo un pequeño sector, cuando se trata de particulares, tiene acceso a su explotación, y en donde quiera que se encuentre, su economía será excelente. Desde el punto de vista político, puede crear potencias y derrumbar países, sobre todo cuando se utiliza con fines militares: el petróleo ha cambiado las técnicas de guerra, abriendo nuevos horizontes estratégicos en tierra, aire y mar. Toda la movilidad de un ejército depende del petróleo.

De lo anterior se desprende que los Estados que cuentan con mayores reservas de petróleo, sin importar su origen, constituyen una potencia, porque además de abastecerse al interno, pueden crear industrias que exporten sus productos al mundo, con lo que se consolidan económicamente. Además del impacto en el exterior, se presentan como un Estado fuerte, que además de industrializado es militarmente una potencia.

El petróleo es entonces de vital importancia para la seguridad económica y militar de las naciones, y es natural que la posibilidad de una escasez de este producto sea una amenaza potencial para la seguridad nacional e internacional.²

² Noreng, Oytén, "La política del Petróleo en la década de los Ochentas, Normas de Cooperación Internacional", FCE, México 1983. p. 15.

Dentro de la integración económica mundial, los Estados se han dividido formalmente en dos grupos: los países desarrollados y los subdesarrollados.

Los desarrollados, por su alto grado de industrialización, son los mayores consumidores. Consumen, según datos recientes, el 81% de la producción petrolera mundial. Estados Unidos consume el 29% del consumo mundial; Gran Bretaña el 3.8%, Cánada el 3.2%, Japón el 10%, Francia el 4%.³ Estados Unidos se encuentra como el primer consumidor; sin embargo tiene que comprar el 50% del petróleo que requiere. Pero como se puede observar, las grandes potencias gastan y producen más petróleo que los demás países del mundo. Los países subdesarrollados consumen sólo el 19% del consumo mundial de petróleo; es importante destacar que dentro de esta categoría se encuentran muchos más países que en la categoría de desarrollados, lo que revela que no es proporcional el uso del petróleo. En esta situación se encuentran, por mencionar algunos países: México, Brasil, Argentina, India, Irán, Venezuela, Malasia, Polonia, Arabia Saudita, Checoslovaquia, Puerto Rico y Bulgaria, entre otros.

3.2.1 Globalización y petróleo.

El petróleo no puede escapar de las garras de la globalización, pues es más bien un cimiento de la misma, que ha dado fuerza y solidez a los cambios

³ Noreng, Oytén, "La política del Petróleo en la década de los Ochentas, Normas de Cooperación Internacional", Op. Cit., p. 33.

que sufre día con día el mundo moderno. Como se sabe, el petróleo es y ha sido, al igual que la producción de alimentos, un medio indispensable para la prosperidad en tiempos de paz y para lograr la victoria en tiempos de guerra.⁴

La producción del petróleo desde que se descubrió su “utilidad”, después de la denominada segunda revolución industrial, sin duda modificó el mundo y los adelantos realizados en poco más de un siglo lo pueden revelar. La energía se hizo básica para la vida moderna, la industria creció, y con ésta los objetos que vender; como consecuencia, el uso de esta nueva fuente de energía ha sido la base del poder económico que tiene el capitalismo y que se expande por todo el planeta.

La industria petrolera es el medio para traspasar fronteras, y proporciona acceso al poder económico, que a su vez genera el poder político, social y cultural de los Estados en el mundo. Por lo mismo, causa conflictos de intereses, pues pocas manos son las que tienen acceso a él y dominan su mercado.

La industria petrolera siguió un camino de altas y bajas, originadas por los grandes monopolios que controlaban el mercado del petróleo y todos sus derivados. Posteriormente, se asistió al surgimiento de las empresas transnacionales, que se pueden clasificar, según varios autores, en dos grandes

⁴ Noreng, Oytén, “La política del Petróleo en la década de los Ochentas, Normas de Cooperación Internacional”, Op. Cit., p 41.

grupos: las “Siete Hermanas” y las demás que son independientes. Las primeras controlan la producción en un 54% y las segundas, aunque sean más, tienen menor control sobre el petróleo.

En lo concerniente a los países productores de petróleo, un importante adelanto se realizó con la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), propuesta por Juan Pablo Pérez Alfonso, de Venezuela y Abdulla Tarike de Arabia Saudita, con cinco países de inicio. Entre 1960 y 1973 sus Estados miembros lograron un aumento de 433 a 1.307 millones de toneladas. Sin embargo, el conflicto inició cuando los países de la organización citada consideraron injusto el control extranjero de la industria petrolera, porque además atentaba contra la soberanía de cada Estado.

Es importante subrayar en este punto el pasado reciente, colonial o semicolonial, de la virtual totalidad de los países de la organización anterior. Estos países habían estado bajo el control extranjero directo, como ocurrió en los casos de Irak o Argelia, o habían sido dominados por extranjeros en el terreno económico, lo que limitaba la soberanía nacional, como ocurrió en los casos de Irak y Venezuela.⁵

Lo cierto es que en la actualidad la integración económica propicia fines entre Estados que cuentan con petróleo que explotar y se dirigen a los grandes

⁵ Noreng, Oytén, “La política del Petróleo en la década de los 80's, Normas de Cooperación Internacional”, Op. Cit. p. 78.

mercados del mundo atendiendo a elementos que les permiten, por un lado, desarrollar y proteger su economía, y por el otro abastecerse; pero los Estados que cuentan con petróleo no pueden sino continuar el sentido preestablecido por grandes intereses de potencias que mueven el mundo.

La dependencia de los países exportadores continúa hasta nuestros días, y puede ser catalogada en cuatro niveles diferentes:

- Hay una dependencia recíproca basada en el comercio petrolero: los dos grupos representan ahora respectivamente más del 90% de las importaciones y las exportaciones de petróleo.
- Hay una interdependencia basada en el comercio exterior del petróleo. Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos son los principales proveedores de alimentos, bienes de consumo, bienes de capital, armas y tecnología moderna para los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, de modo que estos países constituyen importantes mercados de exportación para más países de la Organización para la Cooperación.
- Hay una interdependencia financiera: los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos dependen de la reinversión de los excedentes financieros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo y varios de los países más importantes de esa organización tienen crecientes intereses financieros en los países de la Organización para la Cooperación, lo que implica que la salud económica

del su área determina el rendimiento de las inversiones financieras de la Organización de Exportadores.

- Hay una interdependencia política creada por la situación del Medio Oriente. Esto se aplica particularmente a los Estados Unidos, que influyen sobre Israel, y a Arabia Saudita que tiene cierta influencia sobre los otros países árabes.⁶

La dependencia es social, política, cultural y sobre todo económica. Las decisiones son tomadas por pocos gobiernos del mundo que, por ser poderosos, influyen en los demás.

3.3 DERECHO SOBERANO DE LOS ESTADOS SOBRE EL PETRÓLEO

A principios del siglo XX, México vivió un conflicto de intereses contra Estados Unidos por un recurso de la naturaleza, el petróleo. Las razones que originaron el desacuerdo fueron internas y externas, mismas que se analizaron en el capítulo anterior.

En las instituciones y organismos internacionales se desencadenó la controversia acerca de la propiedad de los recursos naturales que se encuentran en cada Estado.

⁶ Noreng, Oytén, "La política del Petróleo en la década de los 80's, Normas de Cooperación Internacional" Op. Cit. p. 106.

En el marco de las Naciones Unidas, se ha trabajado para darle validez universal al principio de la soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales. En el año de 1952 tenemos las primeras resoluciones de la Asamblea General sobre este aspecto. Éstas fueron la A523 (VI) y la A626 (VII), en las cuales se reconoció que “los países insuficientemente desarrollados tienen el derecho de disponer libremente de sus recursos naturales.”⁷

En 1954, por medio de una resolución de la Asamblea General, donde se solicitó a la Comisión de Derechos Humanos que contemplara recomendaciones concernientes al respeto entre los pueblos, se hizo referencia a la soberanía permanente de dichos pueblos y naciones sobre su riqueza y recursos naturales. En 1958, la Asamblea intentó dar efectos prácticos a las recomendaciones, y creó una comisión que estudiara la problemática de la soberanía permanente de los recursos naturales. El estudio debía basarse en tres supuestos:

- La soberanía permanente sobre los recursos naturales es uno de los elementos más importantes del derecho de autodeterminación de los pueblos;
- Los derechos y obligaciones de los Estados deben considerarse en la forma que el derecho internacional establece;

⁷ Organización de las Naciones Unidas, Resoluciones aprobadas por la Asamblea General, 6° período de Sesiones, “Soberanía permanente de los Estados sobre sus Recursos Naturales”, Desarrollo Económico Integrado y Acuerdos Comerciales, 360ª. Sesión Plenaria, 12 de enero de 1952.

- La soberanía permanente deberá ser compatible con la cooperación económica internacional y el desarrollo de los países subdesarrollados.

A finales de 1970, la Asamblea emitió otra resolución, con la recomendación de “respetar el derecho soberano de cada Estado a disponer de sus riquezas y recursos naturales”⁸.

La resolución citada proclamó la necesidad del respeto de la soberanía que pertenece a cada pueblo sobre sus recursos naturales a favor de su desarrollo nacional y bienestar; cada pueblo debe fijar las condiciones para su explotación, así como su importación, y debe sujetarse a su legislación nacional y al Derecho Internacional, sin poner en peligro la soberanía sobre sus recursos, misma que se entiende permanente.

La nacionalización, expropiación o requisa, se llevarán a cabo por causa de utilidad pública, interés y seguridad nacional, con la debida compensación.

La violación del principio en cuestión es contrario a la recomendación de la Asamblea sobre, “respetar el derecho soberano de cada Estado a disponer de sus riquezas y recursos nacionales” y obstaculiza la cooperación

⁸ Ortega Nomelín, Roberto, “Regulación del Sector Energético”, Op. Cit., p. 235. Organización de las Naciones Unidas, Resoluciones aprobadas por la Asamblea General, 6° período de Sesiones, “Soberanía permanente de los Estados sobre sus Recursos Naturales”, Desarrollo Económico Integrado y Acuerdos Comerciales, 360ª. Sesión Plenaria, 12 de enero de 1952.

internacional y el mantenimiento de la paz. Debe prevalecer la buena fe en el cumplimiento de los acuerdos internacionales sobre inversión extranjera.

La Resolución A1803 (XVII) fue confirmada y utilizada para posibles resoluciones sobre el tema.

3.3.1 Continente Americano.

En el caso del continente americano existen varios casos de medidas reivindicatorias, por llamarlas de alguna manera, con los cuales diversos países entraron en conflicto con inversionistas extranjeros sobre recursos naturales.

En Argentina, país donde el petróleo fue descubierto en 1907 y donde, hasta 1925, la inversión extranjera controló su explotación por falta de leyes protectoras nacionales, fue solamente con el gobierno de Perón en 1945 que se logró una regulación específica, a nivel constitucional, sobre el petróleo, pero no sobre protección o nacionalización del mismo; a la fecha, su política petrolera no ha cambiado, aceptando inversión pública, mixta o privada.

En Perú tampoco se logró la nacionalización completa como en México, pues desde siempre han operado en él empresas de capital extranjero.

Bolivia en dos ocasiones tuvo que nacionalizar la industria petrolera, que estaba en manos de inversionistas norteamericanos.

En Venezuela es con el gobierno de Carlos Andrés Pérez que se promulgó la ley respectiva que nacionalizó el petróleo.

En México la industria petrolera se nacionalizó por medio del Decreto de 18 de marzo de 1938; la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas de 1959 así lo planteó, debido a que “la toma de propiedades de las compañías petroleras no fue una acción individualizada y particular, sino una medida encaminada a operar un cambio sensible en la estructura económica del país, característica primordial de nacionalización”.⁹

Como puede deducirse de los datos anteriores, en el caso del continente americano, se habla de países colonizados que, a principios del siglo XX , aún buscaban su independencia social, política y cultural como un nuevo país, con influencias del mestizaje y de las culturas de Occidente, lo que orilló a un atraso en todos los aspectos, mismo que les impidió ver la realidad del mundo contemporáneo y los adelantos de la ciencia y tecnología.

⁹ Noreng, Oytén, “La política del Petróleo en la década de los 80's, Normas de Cooperación internacional”, Op. Cit. p. 81.

3.4 TLCAN Y SECTOR ENERGÉTICO MEXICANO. PETRÓLEO.

3.4.1 Las Fuentes del Derecho Internacional Energético.

La costumbre internacional en el sector energético es relativamente reciente. En materia petrolera, el hallazgo de yacimientos a principios de siglo en diversos países en vías de desarrollo trajo consigo como consecuencia ineludible, la presencia de compañías transnacionales dispuestas a explorar dichos recursos. “El país huésped, si bien ejercía la soberanía sobre los mismos, se limitaba a otorgar concesiones sobre los mismos recibiendo a cambio contraprestaciones simbólicas”.¹⁰

En el derecho internacional energético, los acuerdos de voluntades se dan entre Estados y empresas transnacionales, por lo que no son considerados como tratados, sino como contratos privados, toda vez que las empresas transnacionales no son consideradas como sujetos de derecho internacional público.

Sin embargo, en este ámbito, han sido suscritos algunos tratados, como el de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, el de la Agencia Internacional de Energía , y el de la Agencia Internacional de Energía Atómica.

¹⁰ Ortega Nomelín, Roberto, “Regulación del Sector Energético”, Op. Cit., p. 525.

3.4.2 Acontecimientos TLCAN-Petróleo.

La importancia estratégica del petróleo mexicano volvió al primer plano a raíz del embargo petrolero de la Organización de Países Exportadores de Petróleo contra Estados Unidos, por su alineamiento junto a Israel durante la guerra de Yom Kippur (Día del Perdón), en 1973. A partir de la guerra de Medio Oriente, que exhibió el grado de dependencia de Estados Unidos del petróleo árabe, México pasó a convertirse en un problema de seguridad nacional para la Casa Blanca y el Pentágono. Ante la perspectiva de una nueva guerra petrolera, y luego de que el aparato de inteligencia y contrainteligencia estadounidense, en particular a través de la estación de la CIA en México, logró saber que las reservas probadas mexicanas superaban 50 mil millones de barriles, cada barril de crudo nacional comenzó a tener un valor estratégico agregado y Washington empezó a presionar para "especializar" a México en la exportación de petróleo hacia su territorio.¹¹

En épocas recientes, con la firma del "Tratado de Libre Comercio de América del Norte", se manifestaron opiniones encontradas y por demás contradictorias entre "mexicanos" y "estadounidenses" con relación al petróleo, como puede evidenciarse de la siguiente síntesis de los acontecimientos referentes al tema:

¹¹ Rodríguez Castro, Ignacio, "El Tratado de Libre Comercio y Usted", Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Dirección de Difusión Cultural, Tabasco, 1992. p.74.

- Robert Mosbacher, Secretario de Comercio en 1990, fue uno de los responsables estadounidenses de las negociaciones del Tratado. Formuló declaraciones contradictorias respecto a la forma en la que el petróleo debía ser considerado en dicho Tratado.
- El 27 de agosto de 1990, Mosbacher declaró: “la crisis del Golfo Pérsico convierte al TLC con México una prioridad para Estados Unidos... Un TLC es extremadamente importante ahora y lo lograremos pronto.”¹² La crisis del Golfo Pérsico fomentó en Estados Unidos la búsqueda de fuentes alternativas de hidrocarburos. Mosbacher consideró que los envíos extras de petróleo de México eran importantes pero no suficientes. El mismo Mosbacher declaró que México necesitaba impulsar los trabajos de exploración y explotación petrolera, posibles sólo con una fuerte participación del capital estadounidense.
- En octubre de 1990, durante la gira con el Secretario de Comercio de México, Jaime Serra, en Chicago, Mosbacher declaró: “la extracción del petróleo no estará incluida en la negociación. No deseamos cambiar leyes constitucionales debido al Acuerdo”.¹³
- Por su parte, el Departamento de Energía de Estados Unidos informó que participaría en las consultas sobre el Tratado, con miras a incluir el sector energético mexicano.¹⁴

¹² Rodríguez Castro, Ignacio, “El Tratado de Libre Comercio y Usted”, Op. Cit., p.75.

¹³ Padilla Fernando, “El petróleo no se incluye en el Tratado”, en “Excelsior”, 25 de octubre de 1990. p.32.

¹⁴ Gómez Méndez, Olga, “México deberá fortalecer el sector energético”, en “La Jornada”, 27 de agosto de 1990. p. 39.

- A su vez, Carla Hills, representante de la Casa Blanca en la negociación del Tratado, al igual que Mosbacher sostuvo posiciones contradictorias respecto de este tema. Así, expresó claramente que el petróleo sería un tema dentro de la agenda de discusión, una vez que comenzaran las pláticas formales.¹⁵
- Posteriormente, en conferencia de prensa efectuada al final de la reunión de Acapulco del 15 de febrero de 1991, Carla Hills declaró: “La Constitución (mexicana) es un documento que sería inapropiado que los ministros de Comercio (Estados Unidos, Canadá y México) trataran de enmendar en el curso de estas negociaciones”.¹⁶
- Paradójicamente, el 20 de febrero de 1991, Carla Hills afirmó durante las audiencias del Congreso de Representantes de Estados Unidos que dentro del Tratado con México “se busca privatizar todas las empresas estatales, excepto PEMEX... Nuestra posición es que, absolutamente nada ha sido excluido de la mesa de negociaciones... Prevemos que habrá (refiriéndose al petróleo) una resistencia considerable por parte de México debido a los impedimentos que en ese campo impone la Constitución mexicana.”¹⁷

¹⁵ Nuñez, Franco, “El petróleo se contempla en el Tratado”, en “El Financiero” de 25 de noviembre de 1990. p.22.

¹⁶ Rodríguez Castro, Ignacio “El Tratado de Libre Comercio y Usted”, Op. Cit., p.76.

¹⁷ Ibidem, p.77.

- Bush declaró: “Hay áreas importante en las que podemos trabajar juntos, áreas que podrían ser mutuamente ventajosas para las inversiones en explotación de petróleo y gas natural.”¹⁸
- La posición del Ejecutivo Federal fue contradictoria porque intentó proporcionar una distinción entre la propiedad del petróleo exclusivo de México y su exploración y explotación, en la que podrían participar en forma independiente o en sociedad, empresas estadounidenses.

A la luz de tal posición, se distinguió entre la propiedad del petróleo y la exploración o explotación del mismo; a tal propósito, expresó en su momento Emilio Blanco: “No descarto fórmulas financieras creativas mediante las cuales PEMEX coopere con empresas estadounidense, pero la propiedad se reservará a los mexicanos”.¹⁹

Los funcionarios de Estados Unidos han demandado con insistencia que México debe modificar sus normas legales fundamentales para permitir la inversión extranjera en la explotación del petróleo y en la petroquímica básica.

David Mulford, Subsecretario del Tesoro de Estados Unidos y Julio Katz, en un documento presentado al Comité Conjunto del Congreso, sostuvieron que “México debe reformar su Ley de Inversiones Extranjeras para remover

¹⁸ Gómez Méndez, Olga, “Inversión privada a petróleo y derivados”, en “La Jornada” 23 de noviembre de 1990. p.41.

¹⁹ Rodríguez Castro, Ignacio, “El Tratado de Libre Comercio y Usted”, Op. Cit., p. 77.

obstáculos al flujo de capitales y liberalizar la propiedad de industrias claves, tales como la petrolera y de servicios financieros”.²⁰

Para un sector considerable de la opinión pública estadounidense, el atractivo del Tratado de Libre Comercio con México, dependía de la apertura y flexibilidad que México demostrara sobre el aspecto petrolero.

El diputado por Nuevo México, Hill Richardson, además promotor del Tratado, señaló que éste debería incluir los energéticos. Aún más, condicionó la posibilidad de la vía rápida para la aprobación del tratado a la inclusión de dicho tema. Señaló la posibilidad de realizar “inversiones conjuntas en exploración y perforación petrolera, aun cuando eso sea un tema muy sensible para México.”²¹

Otros factores acompañaron a los citados, y demostraron el interés de Estados Unidos por el petróleo de México. Por mencionar los más “escandalosos” sucesos, basta con recordar los siguientes datos:

- La renegociación de la deuda externa en 1989, la guerra del Golfo Pérsico en 1991, la recesión económica europea en 1992-1993, la crisis asiática de 1997, fueron los factores para dirigir la exportación petrolera

²⁰ Rodríguez Castro, Ignacio “El Tratado de Libre Comercio y Usted”, Op. Cit., p.77.

²¹ Ibidem, p. 78.

hacia el mercado estadounidense, por esos años en franco crecimiento económico y demandante de mayor cantidad de energéticos.

- Mientras Canadá y Estados Unidos acordaron un comercio libre de petróleo, en el Tratado el tema apenas se toca. Hasta finales del decenio de los ochenta, la política petrolera mexicana trató de evitar que un sólo país absorbiera más del 50% de las exportaciones energéticas. En 1990 cambió esa postura, al destinar el 56% a Estados Unidos y sólo el 0.4% a Canadá. Un año antes de la entrada en vigor del Tratado, en 1993, México destinaba 66% de sus exportaciones petroleras a Estados Unidos y 1.9% a Canadá. Para 1994 esta posición había cambiado de forma radical: 73% de las exportaciones mexicanas petroleras se enviaron a Estados Unidos y 1.4% a Canadá; en 2000 la relación fue de 75% y 1.7% respectivamente. Con estas cifras bien se podría culpar al Tratado del drástico cambio de la postura mexicana de diversificación de su comercio petrolero.
- Esto trajo a escena a los mismos intereses financieros de hace un siglo, que callaron ante la inminente devaluación de 1994 para no interrumpir las negociaciones del Tratado.²²
- El peso mexicano se devaluó en 1994-1995, cuando el gobierno mexicano suscribió el paquete financiero de emergencia por 51.637 millones de dólares, que sirvieron para salvar al país de la bancarrota.

²² Margarita del Carmen Álvarez, entrevista al Senador Manuel Bartlett, "La soberanía no es cosa del Pasado", "Energía Hoy", ed. el Despertador, México, 1 de julio, 2005, p. 49.

Una de las condiciones del préstamo fue que, en caso de incumplimiento en el pago, 29% de los ingresos de Petróleos Mexicanos iría a una cuenta exclusiva en Estados Unidos. Con eso curiosamente se regresó a los esquemas de pago y garantía de antaño, cuando se comprometían los ingresos de las aduanas para pagar la deuda.

La aceptación por parte de México del liderazgo de Estados Unidos a través del Tratado de Libre Comercio para América del Norte y las estrategias para continuar con la privatización de Pemex, demuestran como México emprendió el camino de regreso al siglo XIX, con todo y sus secuelas de inequidad y dependencia, tras el estallido de la crisis financiera de 1994 que obligó al gobierno de México a entregar al Fondo Monetario Internacional una garantía de ingresos de Pemex por 50 mil millones de dólares.²³

No debe olvidarse que algunas empresas asentadas en México en el siglo pasado han vuelto al escenario del país, como es el caso concreto de la petrolera “Cities Service”, que en la actualidad es la principal contratista de Pemex.

Sobre la provisión del acuerdo que dio a Pemex una participación mayoritaria de 51% en la venta de 61 plantas de petroquímica secundaria a Exxon, Chevron y Sell, entre otras petroleras, el historiador Mason Hart

²³ Álvarez, Margarita del Carmen, entrevista al Senador Manuel Bartlett, “La soberanía no es cosa del Pasado”, en “Energía Hoy”, ed. El Despertador, México, 1 de julio de 2005, p. 49.

pronostica que las quiebras recurrentes del gobierno mexicano dejarán el control de esta industria a las firmas extranjeras.²⁴

En la actualidad, se especula demasiado sobre la industria petrolera en México y un camino incierto es lo que la acompaña, con rumbo fijo hacia grandes transnacionales que esperan con ansia que el país se “modernice y cree empresas”.

Después de este brevísimo análisis de los acontecimientos entre los países vecinos en conflicto permanente por un energético básico para la vida contemporánea, resultan evidentes la influencia y finalidad que puede tener un acuerdo como el Tratado de Libre Comercio.

La idea de crear un espacio económico integrado en América del Norte no es nueva. La industria petrolera mexicana estuvo desde sus albores hasta 1938 (año de la nacionalización) en manos de extranjeros. La primera empresa petrolera que se estableció en el país fue Waters Pierce Oil Co., subsidiaria de la Standard Oil; y fundada en 1887, la empresa no fue creada para explotar los yacimientos mexicanos, sino para importar petróleo crudo de los Estados Unidos y refinarlo en Tampico, para satisfacer el consumo local, principalmente de los ferrocarriles.²⁵

²⁴ Álvarez, Margarita del Carmen, entrevista al Senador Manuel Bartlett, “La soberanía no es cosa del Pasado”, en “Energía Hoy”, Op. Cit., p. 50.

²⁵ Noreng, Oytén, “La política del Petróleo en la década de los 80’s, Normas de Cooperación internacional”, Op. Cit., p. 69.

Los antecedentes para un acuerdo entre México y Estados Unidos se remontan a 1860, cuando se trató de ratificar el fallido Tratado Mc Lane-Ocampo, que buscaba una zona de libre comercio entre Estados Unidos y México. Por muchos años la idea pasó a segundo término, hasta que los gobiernos estadounidenses de Carter (1976-1980) y Reagan (1980-1988) presentaron la idea de crear un Mercado Común de América del Norte, que incluía un proyecto de mercado común energético, el cual pese a todo no agradó a México. Sin embargo, años más tarde, en 1988, Canadá y Estados Unidos firmaron un acuerdo de libre comercio que integraba a dos de las economías más desarrolladas del mundo y conformó un espacio económico regional en América del Norte. En 1988, George Bush anunció la Iniciativa para las Américas, a fin de crear una zona de libre comercio continental que iniciaría con la firma de acuerdos de libre comercio con países de América Latina y el Caribe. La Iniciativa definía de manera expresa un tratado de libre comercio con México como primer paso para su cristalización. Así, en 1992 México firmó el TLCAN con Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor en enero de 1994.

Sin embargo, el gobierno de México expresó en reiteradas ocasiones que el petróleo no entraría en la agenda de discusión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Lo expresó así el Presidente de la República en su informe, y lo firmaron también los responsables directos de la negociación del Tratado mencionado, por parte de nuestro país.²⁶

²⁶ Rodríguez Castro, Ignacio, "El Tratado de Libre Comercio y Usted", Op. Cit., p.75.

Por parte de los funcionarios mexicanos existía una opinión uniforme sobre el petróleo y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que se reducía a “aclarar” y repetir que no se incluiría tal elemento dentro del tratado y que todo en ese sector seguiría funcionando como hasta hoy. Sin embargo, funcionarios de Estados Unidos y organizaciones empresariales declararon que el petróleo mexicano y la seguridad de un creciente abasto a Estados Unidos, era tema ineludible del Tratado.

Es más, dada la situación en el mercado de energéticos, creada por el conflicto del Golfo Pérsico, para algunos funcionarios de Estados Unidos, el petróleo fue el principal motivo de la firma de un Tratado de Libre Comercio.²⁷

3.4.3 Reformas en el sector energético para la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En la década de 1980, México se preparó para integrarse a los cambios económicos y sociales que se suscitaron alrededor del mundo. Un gran Tratado se preparaba con fines comerciales entre los países del Norte del continente Americano: Estados Unidos, México y Canadá. Los mandatarios de estos países realizaron modificaciones en distintos ámbitos, específicamente dentro de su marco legal para ajustarse a las transformaciones que, en 1990 entraron en vigor a través del Tratado tan controvertido.

²⁷ Rodríguez Castro, Ignacio, “El Tratado de Libre Comercio y Usted”, Op. Cit., p.75

En el área que nos ocupa, sobre el petróleo, destacan en México las siguientes modificaciones legislativas:

- En el año de 1989 surgió Pemex Comercio Internacional, producto de la estrategia comercial de Petróleos Mexicanos para competir en el mercado internacional de petróleo y productos derivados, con autonomía patrimonial, técnica y administrativa.
- La “Ley sobre la Celebración de Tratados” estableció el marco legal, que de manera eficaz y coordinada, permitió al país integrarse en el contexto internacional; desde el ámbito interno, dictó normas generales para dar seguridad y coordinación a la actuación que, fuera de la frontera, realizara cualquier dependencia o entidad federal estatal o municipal. (Diario Oficial de la Federación de 2 de enero de 1992).
- En el marco jurídico, las reformas al artículo 27 constitucional, no fueron encaminadas hacia cambios sobre el sector energético, sino que se reformaron algunas de las leyes reglamentarias del mismo.
- La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, surgió con la finalidad crear ciertos organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Pemex-Petroquímica, por no ser estratégica, sí puede tener participación privada. Con el Tratado se abre este gran campo de inversión foránea.
- El Reglamento de Gas Natural se expidió en 1995, y su objeto es regular las ventas de primera mano de gas natural que realice “Pemex- Gas y

Petroquímica Básica”, a terceros, así como las actividades y servicios que no forman parte de la industria petrolera nacional en materia de gas natural. Para realizar tales actividades se estableció un régimen de permisos para cualquiera, sea sector social o privado, así como Pemex; los permisos los expide la Comisión Reguladora de Energía con vigencia de hasta 30 años, prorrogables por 15 más.

- Hubo reformas al marco jurídico de los sectores de energía eléctrica y gas natural; sus antecedentes son: la “Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica” de 1992 y la “Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo”. Se creó la Comisión Reguladora de Energía, que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía.
- Se permite que el sector privado constituya, opere y tenga en propiedad plantas de generación de energía eléctrica y sistemas de transporte, almacenamiento y distribución de gas, actividad que previamente estaba reservada exclusivamente a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad.
- La “Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios” se reformó y estableció en su artículo 14 que los actos jurídicos que celebre Petróleos Mexicanos o cualquiera de sus organismos subsidiarios se rijan por las Leyes Federales aplicables, y que las controversias nacionales en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza, sean de la competencia de los Tribunales de la Federación, salvo acuerdo

arbitral, ya que podrán pactar la jurisdicción de los tribunales extranjeros.²⁸ Antes de a esta reforma, se establecía que las controversias se dirimían exclusivamente por Tribunales de la Federación. Con el acatamiento a lo pactado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, tratándose de actos jurídicos de carácter internacional, Petróleos Mexicanos podrá convenir la aplicación de derecho extranjero y la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles, por medio de la celebración de acuerdos arbitrales, cuando así lo considere conveniente.

- La inversión privada en Pemex, sea nacional o extranjera, se realizará en forma indirecta, de acuerdo a la “Ley de Inversión Extranjera”, en perforación de pozos marinos. Pueden participar tanto personas físicas como morales, nacionales o extranjeras, organizadas bajo cualquier forma legal de asociación bajo la cobertura del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El objetivo es buscar los servicios con tecnología avanzada y aumentar el ahorro.

3.4.4 Principios y regulación del petróleo dentro del TLCAN.

El antecedente del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, fue el “Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México” (ALCCEU). Su objetivo principal, más que el libre comercio, fue reafirmar el compromiso con las políticas de liberación comercial acordadas por medio del

²⁸ Rodríguez Castro, Ignacio, “El Tratado de Libre Comercio y Usted”, Op. Cit., p. 116.

Acuerdo General sobre Aranceles (GATT), principalmente en recursos energéticos: petróleo, gas natural, electricidad.

El tema de los energéticos fue una parte delicada de las negociaciones del Tratado ya mencionado; las conversaciones giraron en torno a la posibilidad del comercio y las inversiones en el sector energético mexicano. Si bien México había liberalizado su industria energética, los acuerdos en el marco del mismo Tratado apuntaron a compromisos que pudieran tener los siguientes efectos:

- Establecer oportunidades para la inversión extranjera en los sectores de electricidad y petroquímicos de México. Éstas son áreas en las que la privatización y la apertura a los flujos financieros externos avanza con desigual rapidez, aunque se han tomado pasos indispensables, como es la mencionada liberación del mercado del gas natural.
- Aumentar las oportunidades de participar en las compras gubernamentales en México, permitiendo que las empresas estadounidenses compitan, sobre bases no discriminatorias, por los contratos gubernamentales, en ciertos mercados energéticos. No obstante, México mantiene su prohibición constitucional con respecto a toda actividad extranjera o privada en la exploración, producción y refinamiento del petróleo.²⁹

²⁹ Bailey, Jhon, "Impactos del TLCAN en México y Estados Unidos Efectos Subregionales del Comercio y la Integración Económica", FLACSO México, Georgetown University, Porrúa, México 2003. p. 198.

La materia de energía y petroquímica básica se encuentra regulada en, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte,³⁰ dentro del capítulo seis, que va desde el artículo 601 al 609 y en Anexos, que abarcan los artículos del 602 al 608.2.

3.4.5 Análisis comparativo de los Estados miembros en el Sector Energético.

Canadá es una ex colonia británica que a principios de siglo organizó su sistema jurídico energético sobre la base de la participación privada, así como sobre el principio de propiedad del subsuelo y de los recursos naturales, según el cual el dueño del terreno lo era también de los recursos que en él se encontraban. Sin embargo, en la actualidad se ha reconocido que la propiedad originaria de los recursos naturales es del Estado, con la modalidad de que puede concesionarlos a particulares. Es un régimen dual, porque se reconoce la propiedad del subsuelo y de los recursos al Estado, pero por medio de contratos civiles permite la explotación a los particulares.

Solamente cuando se trate de terrenos adquiridos antes del inicio del siglo XX, los propietarios lo son también del subsuelo y sus recursos, pudiendo transmitir contractualmente sus recursos.³¹

³⁰ "Tratado de Libre Comercio de América del Norte", Capítulo VI, publicado en Diario Oficial de la Federación el día el 20 de diciembre de 1993, 2ª. reimpresión, Porrúa, México, 1997.

³¹ Ortega Nomelín, Roberto, "Regulación del Sector Energético", Op. Cit. p. 37.

En Estados Unidos, el propietario de cualquier terreno lo es también del subsuelo y de los recursos naturales subyacentes, razón por la cual podrá transmitir sus derechos sobre el subsuelo de manera contractual, a través de instrumentos civiles privados, a cambio de una contraprestación.

De lo anterior se desprende que la participación privada en el sector energético, incluyendo el petróleo, es la que prevalece, y realiza además una función esencial para su economía. Cabe destacar que el Estado se ocupa de regular a las empresas participantes, en materia de transmisión y distribución de gas y electricidad; asimismo, se encarga de la supervisión de tarifas y de garantizar las condiciones propicias para la libre competencia, evitando los monopolios y las prácticas discriminatorias.

En México, la propiedad de los recursos naturales en materia energética, incluyendo el petróleo, se encuentra regulada en el denominado capítulo económico de la Constitución (artículos 25, 27 y 28) y se organiza como un régimen patrimonial de los recursos energéticos y un régimen jurídico que delimita la propiedad y el quehacer al Estado en relación a la explotación de recursos naturales y a la prestación de servicios públicos.

Las regulaciones energéticas de los Estados miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte presentan grandes diferencias. En Canadá la propiedad de los recursos naturales pertenece al Estado, pero

según un sistema dual, porque se permite la explotación de los mismos a particulares.

En Estados Unidos la propiedad de los recursos naturales pertenece a los particulares que son dueños del terreno donde se encuentran, aunque el Estado regule las empresas en materia de transmisión y distribución de gas y electricidad.

En México la situación es opuesta, porque la propiedad de los recursos naturales (petróleo y derivados) pertenece al Estado, así como toda la explotación. Cabe destacar que con las reformas para la entrada en vigor del este Tratado, se modificaron disposiciones normativas, para permitir que el sector privado constituya, opere y tenga en propiedad plantas de generación de energía eléctrica y sistemas de transporte, almacenamiento y distribución de gas. Antes de la reforma, en cuanto al gas se establecía lo siguiente: el procesamiento de gas natural, líquidos de gas natural y el gas artificial, así como el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de esos hidrocarburos, correspondía a la industria petrolera. A partir de la reforma de 1995, esas actividades se pueden llevar a cabo, previo permiso, por parte de los sectores social y privado.

CAPÍTULO IV

CONTRATOS DE SERVICIOS MÚLTIPLES.

ANÁLISIS JURÍDICO.

4.1 ASPECTOS GENERALES.

Para Pemex, el contrato de servicios múltiples es un contrato de obra pública sobre la base de precios unitarios, en el cual la propiedad de los hidrocarburos y las obras ejecutadas es mantenida siempre por “Pemex Explotación y Producción”.

Sin importar el nivel de producción, el contratista simplemente recibe un pago en efectivo, basado en precios unitarios, por la ejecución de las obras.

Las obras realizadas por el contratista serán pagadas sobre la base de precios unitarios que contemplan cinco componentes: costo directo, costo indirecto (porcentaje específico del costo directo), costo de financiamiento (porcentaje específico de los dos costos anteriores), margen de ganancia (porcentaje específico de los tres costos anteriores) y costos adicionales (tales como impuestos relacionados con las obras).

4.2 ANÁLISIS DEL MODELO GENÉRICO Y DE SUS ELEMENTOS.

El 24 de julio de 2003 el Senado recibió la versión final del Contrato Genérico, así como también lo recibieron la Cámara de Diputados y las Secretarías de Energía, Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo y Gobernación. Fue el tercer y último borrador presentado. Respecto a los dos anteriores se flexibilizó aún más la normativa en materia de participación de compañías petroleras internacionales.

Las principales características del contrato genérico definitivo, son las siguientes:

- El contratista realizará actividades de exploración, desarrollo, producción, transporte y procesamiento de gas natural no asociado y condensado en una zona específica, por un período de 20 años.
- El contratista no será propietario ni de las reservas descubiertas ni de los hidrocarburos producidos. Los hidrocarburos producidos dentro del área de trabajo serán propiedad exclusiva de Pemex Exploración y Producción. Dichos hidrocarburos se le entregarían a esa área para su comercialización. La entrega es contable, pues el transporte físico hasta las instalaciones de Pemex lo realiza el contratista. Así, en paralelismo a lo que ocurre en la industria eléctrica, el contrato estaría creando la figura de “productor independiente de gas no asociado y condensados.”

- Los “yacimientos de petróleo crudo” serán excluidos del área de trabajo. Sin embargo, el contratista sí manejará crudo, pues los yacimientos siempre producen una mezcla de ambos. De acuerdo con el contrato, un yacimiento se considera de gas natural cuando la relación gas/aceite es mayor o igual a 6,000 pies cúbicos por barril.
- El contratista ejecutará bajo su propio costo las obras de desarrollo e infraestructura. Si los precios del gas caen, no encuentra hidrocarburos o la producción es insuficiente para cubrir los costos fijos y variables, el contratista asumirá la pérdida. Es claro que se trata de un contrato de riesgo.
- Pemex busca interesar a las transnacionales; así, el contrato prevé salvaguardas para reducir la exposición al riesgo comercial y al riesgo geológico. Al contratista se le relevará de la obligación de cumplir con una parte o la totalidad del programa de perforaciones si llegara a ocurrir cualquiera de los eventos siguientes:
 - Si el precio promedio del gas natural se sitúa por debajo de 2.15 dólares por millar de pies cúbicos durante los 4 períodos preestablecidos en el contrato y cuya duración va de unos días a 12 meses;
 - Si la perforación diera por resultado 3 pozos secos o 6 pozos no económicos en forma consecutiva. El contratista también será relevado de sus obligaciones si opina que ya no tiene caso perforar, por escasez de reservas o precios bajos, y el

representante de Pemex Exploración y Producción en el área de trabajo esté de acuerdo con esa opinión, lo cual ocurrirá siempre, pues el contrato establece una recomendación en ese sentido.¹ Cuando el contratista ya no desea perforar, Pemex lo debe apoyar. El contrato está diseñado para proteger los intereses del contratista, al preservar la rentabilidad de sus inversión y disminuir su exposición al riesgo.

- Si el contratista perfora un pozo en un yacimiento de petróleo crudo, deberá transferir a Pemex Exploración y Producción la responsabilidad de producir el pozo. Si el contratista perfora un pozo y descubre simultáneamente yacimientos de gas no asociado y yacimientos de petróleo crudo, el contratista tendrá derecho de utilizar el pozo con prioridad para explotar el gas.

Entonces, el contrato pone el interés del contratista por delante del interés de Pemex.

- Pemex Exploración y Producción podría desarrollar actividades operativas en materia de gas no asociado en el área de trabajo, pero se compromete explícitamente a no ejercer ese derecho.
- Pemex Exploración y Producción podría desarrollar actividades de exploración en forma paralela al contratista en el área de trabajo, pero

¹ Pemex Exploración y Producción, "Borrador del Modelo Genérico de Contrato de Obra Pública sobre la Base de Precios Unitarios", versión final, Senado de la República, Comisión de Puntos Constitucionales, México, 24 de julio de 2003. Cláusula 10.11. p. 23.

sólo podrá perforar pozos exploratorios si el contratista rechazó la solicitud de perforar dichos pozos.

- Si un pozo exploratorio resulta en un descubrimiento de gas no asociado, Pemex Exploración y Producción podría hacer producir ese pozo pero, paradójicamente, no podría desarrollar el yacimiento de donde fluye el gas, pues esa actividad estaría reservada para el contratista. De esa manera, las prerrogativas del contratista en el área de trabajo son mayores que las de Pemex.
- El contratista podrá realizar obras de desarrollo, infraestructura y mantenimiento.² Entre las “obras” de desarrollo se incluyen las siguientes: adquisición, procesamiento e interpretación de datos geofísicos; elaboración de modelos geológicos; ingeniería de yacimientos y de producción; construcción, reparación de caminos de acceso; preparación de las localizaciones de los pozos; perforación, terminación, estimulación, reparación y abandono de pozos. Las “obras de infraestructura” incluyen la construcción y reparación de caminos de acceso, la preparación de los lugares necesarios para la infraestructura y la construcción e instalación de medidores, gasoductos y cualquier planta o equipo para el acondicionamiento y tratamiento del gas. Las “obras de mantenimiento” incluyen el “mantenimiento” (producción) de los pozos, el “mantenimiento” (operación) de las instalaciones de deshidratación, acondicionamiento y tratamiento de gas; el “mantenimiento” (operación)

² Pemex Exploración y Producción, “Borrador del Modelo Genérico de Contrato de Obra Pública sobre la Base de Precios Unitarios”, Op. Cit., Cláusula 9. p. 21.

de las líneas de recolección y de sistemas de monitoreo de supervisión de operaciones; el transporte y medición de gas y condensados; el “mantenimiento” (operación) de equipos complementarios. Las “obras” también incluyen la obtención de permisos, la obtención de los derechos de acceso, los estudios ambientales y otras actividades. Así, el contratista sustituye a Pemex y realiza actividades que la Constitución reserva al Estado.

- La clasificación de las obras plasmada en el contrato no resiste una confrontación con cualquier libro de ingeniería petrolera. La cadena petrolera no está constituida por “obras” sino por actividades que la práctica internacional clasifica en tres grandes rubros: exploración, desarrollo y producción. En el contrato se incluye la exploración dentro de la fase de desarrollo, y se usa la palabra “obras de mantenimiento” para designar lo que en realidad constituye la extracción o producción de hidrocarburos, así como la operación de redes de recolección y la operación de instalaciones de acondicionamiento y tratamiento de gas. Si fuese correcta esa clasificación establecida en el contrato, “Pemex Exploración y Producción” debería cambiar su nombre por “Pemex Desarrollo, Infraestructura y Mantenimiento”, pues ahora está realizando las actividades que le quiere ceder a las transnacionales.

Es clara la intención de ocultar en el contrato que el contratista realiza actividades reservadas al Estado.

- El contratista se encargaría de la exploración y la explotación de los hidrocarburos en el área de trabajo, desde los estudios geológicos y

geofísicos hasta la entrega del gas y condensados a Pemex Exploración y Producción, pasando por el desarrollo de los yacimientos, la extracción de los hidrocarburos y el procesamiento del gas. Lo único que el contratista no podría realizar es la venta del gas y los condensados, actividad comercial que el contrato considera derecho exclusivo y responsable de Pemex. Es claro que el contrato está diseñado para que las petroleras internacionales sustituyan a Pemex Exploración y Producción.

- El contratista no tendrá el derecho a subcontratar la administración y dirección de las obras. Todas las demás actividades podrán ser subcontratadas. Esto significa que Pemex busca incorporar a las transnacionales no por su tecnología de punta o su disponibilidad de capital (pues éste se traduce en endeudamiento para Pemex y el Estado), sino por su experiencia y capacidad gerencial. Lo malo es que quitar el lugar a Pemex para dárselo a las transnacionales tendría un alto costo para el país, sobre todo en términos económicos, políticos y estratégicos.
- Las actividades del contratista no se restringirían a la zona contratada. Las “obras” podrían ejecutarse tanto dentro como fuera de dicha zona. Ello permitiría, por un lado, cumplir con actividades relacionadas con el área de trabajo y con algunas disposiciones contractuales y, por el otro, aumentar y manejar los volúmenes de gas de Pemex Exploración y Producción que no provienen del área de trabajo “gas exterior”. Esto último significa que Pemex podría transferir a las compañías petroleras

internacionales la libertad de acción fuera del área contratada sin previo permiso.

- El programa se refiere a unidades de trabajo no reembolsables. El contratista estaría obligado a realizar un programa mínimo de trabajo durante el período de desarrollo. El contratista también se comprometería a realizar un programa voluntario de actividades pero sin recibir contraprestación alguna.³ El contratista podría, a su discreción, convertir en un pago en efectivo a favor de Pemex todo o parte de dicho programa voluntario. Surge, sin embargo, la pregunta acerca de si las transnacionales regalarán dinero a cambio de nada.
- Ambos tipos de actividades, obligatorias y voluntarias, se plasman en un Programa Anual de Trabajo. El contratista gozaría de libertad operativa para realizar dicho programa de acuerdo con su criterio y juicio propio. Es decir, él decide dónde, cómo, cuánto, cuándo, a qué ritmo perforar, producir y abandonar. Pemex le transfiere las decisiones estratégicas al contratista.
- El denominado “Gerente de Operación de Contratos” aprobará el programa; dicho representante no necesariamente será funcionario de Pemex Exploración y Producción. El contrato establece que dicho representante no deberá negar o demorar injustificadamente la aprobación del Programa Anual de Trabajo, así como las modificaciones que le hiciera el contratista, en virtud de los resultados geológicos o la

³ Pemex Exploración y Producción, “Borrador del Modelo Genérico de Contrato de Obra Pública sobre la Base de Precios Unitarios”. Op. Cit., Cláusula 10.4. p. 19.

evolución de los precios del gas. Es decir, la aprobación del programa de trabajo propuesto por el contratista podría ser un mero trámite entre empresas.

- El contratista determinaría los procedimientos de producción recibiendo comentarios y sugerencias del Gerente de Operación de Contratos, pero sin la obligación de incluirlos. Es decir, el contratista tiene la última palabra en la operación de la producción. El contratista elaboraría un pronóstico a 5 años de la producción y la incorporación de reservas y recursos, como resultado de las obras propuestas en el programa de trabajo. En otras palabras, con los Contratos de Servicios Múltiples, el manejo de las reservas y la de la producción de gas natural no asociado y condensado de la Cuenca de Burgos y otras cuencas quedarían en manos de las compañías petroleras internacionales.
- El contratista buscaría desarrollar pozos capaces de producir al menos 200,000 pies cúbicos por mes, pues si dicha capacidad de producción fuese menor el contratista no tendría derecho a recibir la contraprestación correspondiente.
- El contratista realizaría las obras bajo su propio costo, gasto y riesgo. Recibiría una contraprestación en efectivo pagadera mensualmente. La obligación estará sujeta a un límite de pago mensual.⁴ Si la contraprestación y los intereses exceden el monto del límite de pago mensual para ese mes, entonces el contratista tendría derecho a

⁴ Pemex Exploración y Producción, "Borrador del Modelo Genérico de Contrato de Obra Pública sobre la Base de Precios Unitarios". Op. Cit., Cláusula 23. p. 33.

trasladar al excedente para que Pemex Exploración y Producción lo pague en los meses siguientes, cobrando además intereses financieros sobre el monto trasladado. Eso significa que Pemex pagaría intereses sobre intereses. Cualquier excedente trasladado que no haya sido pagado al término del contrato se extinguiría y no sería pagado por Pemex.

- El contratista no será responsable frente a Pemex Exploración y Producción o cualquier tercero por la exactitud de la información que entregue al Gerente de Operación de Contratos en materia de reportes. El contratista estará obligado sólo a preparar la información de acuerdo a las buenas prácticas de la industria, pero no estará obligado ni a revelar toda la información ni a entregar información exacta. El contrato autoriza a la transnacional a contar y ejercer un poder real: la asimetría de información.
- Todas las diferencias entre las partes serán resueltas por un Perito Independiente o en última instancia por arbitraje en la Cámara de Comercio Internacional, con sede en Paris, Francia.

4.3 NATURALEZA JURÍDICA.

El Contrato de Servicios Múltiples es un contrato de Obra Pública sobre la base de precios unitarios, regido por la Ley de Obras Públicas y su Reglamento. En los siguientes apartados se explica detalladamente cada una de sus partes.

4.3.1 Sujetos.

Los sujetos del contrato serán, por un lado, “Pemex Exploración y Producción” y, por el otro, las empresas en materia petrolera de capital privado que reúnan los requisitos mencionados a continuación.

En primer lugar, se exigirá al contratista contar con experiencia en el manejo de campos de producción, haber operado cierto volumen de producción e invertido en actividades de exploración y producción, y haber sido empresa operadora en la explotación de campos de hidrocarburos. La experiencia exigida a los contratistas tiene un vínculo estrecho con las tareas operativas previstas por los contratos de servicios múltiples. Sólo empresas petroleras pueden cumplir con estos requisitos, quedando excluidas como contratistas principales empresas mexicanas y empresas de servicios internacionales.

4.3.2 Competencia y Capacidad.

Los contratos de servicios múltiples se realizan por Pemex por medio de Pemex Exploración y Producción, y su objeto es la exploración y explotación del petróleo y el gas natural, así como su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización, dentro del país y fuera, por medio del comercio internacional.

4.3.3 Forma.

Es un contrato realizado por escrito entre Pemex Exploración y Producción y una empresa petrolera. El clausulado del contrato autoriza a la transnacional para que se encargue de todo el ciclo completo de exploración y producción con la única excepción de venta. Las asignaciones se llevan a cabo por medio de licitación pública, y la empresa ganadora es a la que se adjudica el contrato. Después de algunas consideraciones y cambios detallados es el 24 de julio de 2003 cuando la versión final del contrato quedó lista para llevarse a la practica.

4.3.4 Objeto.

El contrato tendrá por objeto impulsar proyectos de gas natural, que permitan incrementar sustancialmente la oferta interna de dicho hidrocarburo para reducir las importaciones. El proyecto prevé empezar con contratos de servicios múltiples en materia de gas natural en la Cuenca de Burgos, para sucesivamente generalizar los contratos de servicios múltiples a otras regiones y a la producción de petróleo crudo. Su alcance comprende el ciclo completo de las actividades de exploración y producción, y la obligación operativa recae inequívocamente en el contratista.

4.3.5 Forma de Pago.

Pemex mantiene el control de la exploración y explotación. El contratista únicamente recibe un pago fijo en efectivo, por las obras realizadas y los servicios prestados.

4.3.6 Causa.

El problema del gas radica en las tendencias que se presentan en la producción y el consumo de este combustible, tendencias que son opuestas. Por el lado de la producción nacional, ésta ha venido cayendo desde 1998, debido al reducido nivel de inversiones que se le ha asignado a los proyectos de desarrollo de gas, en tanto que los mayores recursos se han concentrado en la explotación de crudo pesado.

Por el lado de la demanda, ésta ha venido creciendo a tasas elevadas y de manera sostenida, a consecuencia del desarrollo económico, el cambio tecnológico y la adopción de medidas ambientales más estrictas, que imponen el uso del gas en sustitución de otros combustibles, especialmente en la generación eléctrica y en el sector industrial.⁵

⁵ "Comparecencia del Director General de Petróleos Mexicanos", Raúl Muñoz Leos, ante los integrantes de la Tercera Comisión, Comisión Permanente del Congreso de la Unión, México, 22 de febrero de 2003.

Además, se ha manifestado la necesidad de generar empleos en México y aumentar la demanda de insumos nacionales. La demanda de gas en el país crecerá 9% anualmente y el nivel de producción es insuficiente para cubrir las necesidades del sector eléctrico, industrial y doméstico.

4.3.7 Plazo.

El período de duración del Contrato de Servicios Múltiples será de 15 a 20 años, a través de una sola empresa.

4.3.8 Conmutabilidad.

En los contratos administrativos se conocen los provechos y gravámenes que corresponden a las partes, que son ciertos y establecidos desde la celebración del contrato.

Sin embargo, los contratos de servicios múltiples recientemente adjudicados por Pemex son cualitativa y cuantitativamente diferentes. Sobre la base de precios unitarios, éstos comprenden el ciclo completo de las actividades de exploración y producción, y la obligación operativa recae inequívocamente en el contratista. Además no hacen referencia expresa a las actividades de producción y, más generalmente, a la operación integral de campos de producción.

El texto de los contratos de servicios múltiples elude con todo cuidado hacer referencia explícita a dichas actividades, ya sea adjudicándolas al contratista o reservándolas a Pemex.

En el cuerpo del contrato y en sus anexos, se enumeran una serie amplia y detallada de actividades específicas que podrán ser realizadas por el contratista, pero no se establece explícitamente quién integra y coordina la continuación de tareas. Se pacta contractualmente el valor de la canasta de posibles servicios y obras, pero no su composición específica.

A este propósito, no resulta claro si el contratante asumiría los riesgos asociados a los resultados de la operación.

4.3.9 Intransferibilidad.

Al celebrarse un contrato administrativo, se entiende que no se puede transferir el contrato a otra persona, salvo excepciones. En los contratos de servicios múltiples, el contratista puede subcontratar todas las actividades objeto del contrato, salvo la administración y dirección de las obras. Será interesante observar el grado de subcontratación que efectivamente se dé en los contratos licitados.

4.3.10 Licitación.

Los resultados de la primera ronda de licitaciones de contratos de servicios múltiples han sido decepcionantes; realmente se extendió una convocatoria amplia y bien elaborada y la respuesta se puede considerar nula, pues ninguna de las grandes empresas internacionales denominadas “*super majors*” respondió a las convocatorias. Tampoco lo hicieron empresas independientes con experiencia en la Cuenca de Burgos.

Los contratos fueron adjudicados a consorcios encabezados por empresas petroleras, cuyo ámbito de acción ha sido predominantemente regional. Éste es el caso de “Repsol-YPF”, “Petrobras” y “Techpetrol”. Una pequeña empresa que opera exclusivamente en el sur de Texas obtuvo uno de los contratos.

Llama la atención el hecho de que “Exxon”, “Total” y “Chevron” habían expresado interés durante el largo periodo de gestación de estos contratos y al final no presentaron ofertas. “Conoco-Phillips”, que por años manifestó su deseo de participar en la exploración y desarrollo de la Cuenca de Burgos, tampoco lo hizo, a pesar de ser el principal productor de gas en Texas.

Un consorcio chino fue descalificado por deficiencias técnicas de su propuesta.

De las siete licitaciones, dos fueron declaradas desiertas y una diferida un mes a solicitud de la única empresa que había comprado las bases de licitación. No se presentaron ofertas para los bloques “Ricos” y “Corindón-Pandura”, cuya inversión esperada era la más alta.

En ninguna de las licitaciones hubo más de una oferta, salvo en el caso del bloque Fronterizo, donde la empresa china fue descalificada.

Probablemente, la explicación de los acontecimientos anteriores puede ser encontrada a la luz de las consideraciones siguientes. En primer lugar, las empresas petroleras buscan una retribución que compense los riesgos que asumen y para ello están dispuestas a compartir los riesgos al igual que los beneficios, sobre bases muy diferentes a las que ofrecen los contratos de servicios múltiples. Éstos sólo son considerados si ofrecen una retribución suficientemente atractiva o una ventaja de carácter estratégico.

El negocio de las empresas petroleras no es la prestación de servicios. Su objeto principal en el sector extractivo es la administración de una amplia gama de riesgos geológicos, de ejecución y de precios, por lo que requieren alto grado de flexibilidad y autonomía operativas.

Finalmente, es posible que algunas empresas pensaron que su negativa a participar presionaría al gobierno mexicano a una mayor y más rápida apertura a la inversión internacional.

4.4 MARCO ECONÓMICO.

A la luz de las especificaciones contenidas en el texto de los contratos considerados, es muy posible que las compañías que participen en la licitación de los contratos de servicios múltiples serán en su totalidad extranjeras, ya que las nacionales no tienen la capacidad para acometer trabajos de esa envergadura. Las mismas bases de la convocatoria las marginan.

Los contratistas, al ser extranjeros, prefieren a sus proveedores tradicionales para suministro de equipos y materiales que requieran, para emplear personal y mano de obra de sus países. En efecto, no existe cláusula alguna que obligue al contratista a considerar el uso de mano de obra nacional; por el contrario, el contrato tiene cláusulas que definen el personal involucrado y que no obligan al contratista a respetar lo establecido en el artículo 32 constitucional, que señala que “los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno.”⁶

Entonces, mientras el Ejecutivo Federal hace un llamado a desarrollar el mercado interno, por otra parte promueve estos contratos que son contrarios a la economía nacional.

⁶ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Op. Cit., artículo 32, p. 26.

Por otro lado, el contratista estaría sujeto al Impuesto Sobre la Renta. Los otros impuestos, derechos o gravámenes a que esté sujeto entran como un componente del costo. El pago del Impuesto al Valor Agregado corre por cuenta de Pemex. Así, el régimen fiscal petrolero subyacente en el contrato es muy favorable para el contratista.

El contrato establece que el contratista deberá dar preferencia a la adquisición de bienes de origen mexicano y a la contratación de empresas mexicanas. Sin embargo, en el contrato no se establece algún tipo de obligatoriedad en tal sentido. Además, el contrato aclara que “bienes mexicanos” y “empresas mexicanas” significa bienes o servicios manufacturados o suministrados (importados) por oficinas e industrias ubicadas en México.

Aunque Pemex reconoce que el mantenimiento de un pozo o infraestructura tiene lugar ocasionalmente, sin embargo le pagaría al contratista por cada día completo en que el pozo esté produciendo o la infraestructura esté funcionando. Entonces los costos indirectos de mantenimiento, los cuales no están definidos en forma de precios unitarios, incluyen todos los costos generales y de administración de las obras, gastos que no se contemplan en el contrato firmado.

4.5 PLAN PARA DESNACIONALIZAR EL SECTOR ENERGÉTICO.

La reciente normativa en materia energética ha evidenciado lamentablemente una tendencia hacia la desnacionalización del sector. Actualmente el conflicto es evidente y conlleva al análisis de problemas de carácter jurídico que influyen sobre los mismos intereses nacionales en general.

4.5.1 Situación actual.

La Constitución y la legislación mexicanas prohíben que cualquier empresa, con excepción de Pemex, lleve a cabo la exploración y producción de petróleo y gas. Existen planes para cambiar este marco legal; sin embargo esto puede llevar tiempo, y mientras tanto Pemex desea proseguir con la invitación a las empresas petroleras internacionales sobre la base de “Contratos de Servicio”. Para evitar que se pueda argumentar que esto jamás se dijo, a continuación se transcribe parte del texto original del contrato de servicios múltiples, producto extranjero preparado por “Price Waterhouse Coopers” de los Estados Unidos y el despacho de abogados “McLeod and Dixon”:

“The Mexican Constitution and legislation forbids any oil company other than Pemex to carry out the exploration and production of oil and gas. There are plans to change this framework. However, this may take some time; in the

meantime, Pemex likes to go ahead with IOC'S on the basis of service contracts.”⁷

Con lo anterior se observa que la actitud estadounidense enmascara una práctica totalmente desleal, porque se pretende, otra vez, que México modifique su marco legal para adecuarse a las exigencias de las compañías petroleras multinacionales, en lugar de exigir a éstas que se adecuen al marco legal de nuestro país.

4.5.2. Argumentos del Gobierno Federal.

El Gobierno Federal cree firmemente en los Contratos de Servicios Múltiples, los impulsa y los hace posible valiéndose de dos argumentos:

- Las plantas con gas son termodinámicamente más eficientes que las termoeléctricas.
- Producen menos contaminación, lo cual es falso porque, si se utilizan las tecnologías adecuadas que son amplia y económicamente utilizadas en todo el mundo, se obtienen resultados muy similares.

⁷ *“La Constitución mexicana y la legislación prohíben que otra compañía de petróleo que no sea Pemex pueda llevar a cabo la exploración y producción de petróleo y gas. Hay planes para cambiar el marco jurídico. De cualquier forma esto puede llevar algún tiempo, mientras Pemex dará marcha a IOC'S sobre la base de contratos de servicios.”* Ingeniero Ernesto Martens Rebolledo, Secretario de Energía, Conferencia sobre el Sector Energético, Conferencia Oficial Internacional, "El Sector del Gas en México", la estrategia de gas en Pemex, México, 20 de junio de 2004, p. 19 .

4.5.3 Argumentos de estudiosos sobre el tema.

Un gran número de expertos en la materia ha hecho hincapié sobre los siguientes puntos⁸:

- Pemex ha desarrollado con personal mexicano durante muchos años trabajos que ahora se encargan a empresas extranjeras, por medio de los contratos de servicios múltiples. Existen otros métodos que independientemente de la “eficacia termodinámica” producen energía eléctrica a menor costo y con combustibles que sí tenemos disponible en el país; se ha demostrado que la manera más económica de producir energía eléctrica en México es utilizando combustibles líquidos, residuos de la destilación al vacío del crudo maya⁹ (FTAV), materia prima con la que se cuenta en cantidades que exceden los requerimientos nacionales y que, inclusive, exportamos.
- No es posible producir en el país el gas natural necesario para el programa sectorial del Gobierno Federal sobre energéticos 2001-2010.
- Se argumentó y advirtió de sobra al Gobierno Federal sobre el peligro que existe si la expansión de la industria eléctrica se hace por medio de un combustible del que carecemos en cantidades suficientes.

⁸ Carrillo Soberón, Francisco, Conferencia “Memorias del Foro de los Trabajadores de Energía por un nuevo rumbo de la Nación” Cámara de Diputados, México, febrero de 2004.

⁹ México produce tres tipos de crudo: el Maya-22 pesado, que constituye casi la mitad del total de la producción; el Istmo-34, ligero, bajo en azufre, que representa casi un tercio del total de la producción; y el Olmeca-39, extra ligero, aproximadamente la quinta parte del total de la producción.

- Se corre peligro al importar gas natural de un país importador del mismo, como es el caso de Estados Unidos. Además se crea un gran déficit en la balanza comercial por estas importaciones.
- Con los contratos de servicios múltiples se pretende producir una cantidad de gas natural equivalente a la producción de combustibles líquidos, para generación eléctrica de cuatro trenes de refinación de 150.000 b/d cada uno. La inversión de estos trenes de refinación tiene un costo de 2.000 millones de dólares, comparados con los 10.000 de los contratos de servicios múltiples. Luego el argumento será que ya no hay recursos y la inversión privada será la salvación.
- Si se reduce la importación de gas natural, que es aproximadamente un tercio de las exportaciones del petróleo crudo, no habrá fuga de divisas.
- Se hace hincapié en lo anterior porque si se suman las importaciones de gas natural destilados y petroquímicos desde hace varios años, el valor excede al de las exportaciones de petróleo crudo.
- La misma Secretaría de Energía publicó, que al utilizar residuos líquidos como combustible, el costo de la generación en centavos de dólar por kwh era de 3.41, contra el 4.25 en el caso de generación con gas natural.¹⁰
- La Agencia Internacional de la Energía también publicó que las plantas de gas son las que producen electricidad más cara.

¹⁰ Secretaria de Energía, "Prospectiva del sector energético 2002-2010", México, septiembre de 2001, p. 122.

- A través de los contratos de servicios múltiples las transnacionales controlan el combustible (gas) para generar energía eléctrica.
- Se crean los contratos mencionados como mecanismo para privatizar el sector energético, en específico la electricidad, porque para generarla es necesario el gas y éste representa el 70% de los costos de generación de energía eléctrica. Si esto continúa, las empresas privadas extranjeras controlarán el 70% de la renta eléctrica del país. Así la industria petrolera volverá a estar en manos de extranjeros, y será un retroceso en la historia.
- Los contratos de servicios múltiples crean dependencia de factores ajenos.
- El esquema introducido por las reformas de 1992 a la “Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica” previó que varias modalidades de energía eléctrica no eran servicio público; además, se prevé en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, una de estas modalidades, que se denomina “producto independiente de energía”, por medio de la cual un particular es propietario y opera la central de generación, con la condición de vender su generación a la Comisión Federal de Electricidad, la cual tendrá el compromiso de un cargo fijo y otro variable, que depende de la energía suministrada. La misma Comisión debe resarcir al particular por la inversión realizada, así como crear las sociedades de autoabastecimiento y cogeneración que no generan electricidad para el sistema nacional; sin embargo, por la aplicación que se les viene dando,

esto constituye una forma de sustituir capacidad del sistema nacional con inversión privada porque le resta grandes usuarios industriales.

- Por lo tanto, los “productores independientes”, al vender su energía eléctrica a la Comisión Federal de Electricidad, están indexando al precio del gas, y por lo tanto tienen un negocio rentable.
- Los “productores independientes” contrataban con Pemex directamente el suministro de combustible (gas) y actualmente la Comisión Federal de Electricidad les enmendó el error y los sustituirá como contratantes ante Pemex.

Sin embargo, no obstante todos los argumentos anteriores, el Gobierno Federal insiste en construir plantas de ciclo combinado. Las consecuencias de esa política aplicada permitirán que las empresas transnacionales obtengan mayores ganancias y con el tiempo el control energético del país.

Los contratos de servicios múltiples son un paso planeado para permitir el control del gas natural, y en consecuencia de la energía eléctrica (y posteriormente se planean contratos sobre el petróleo y todos sus derivados), por las empresas privadas extranjeras, que son las únicas que reúnen los requisitos solicitados; sin embargo, aunque se liciten varios contratos, el gas que se obtenga no será suficiente mientras se utilice para generar energía eléctrica.

Los pronósticos de consumo-producción de gas¹¹ indican que la cantidad de gas producida en México no es suficiente, porque al construir cada vez más plantas de ciclo combinado se requiere de gas y la salida viable para el gobierno es importarlo. Esta situación orilla a que los intereses extranjeros y privados logren un control y debilitamiento de las empresas estatales hasta desaparecerlas.

Un argumento que está estrechamente vinculado con los contratos de servicios múltiples y el gas, es la reforma eléctrica que propone el Presidente Fox, que consiste en permitir la generación privada de energía eléctrica, eliminando o modificando el significado de servicio público. De esta manera, se crearía una situación en la cual por un lado las empresas privadas extranjeras producirían el gas por medio de los contratos de servicios múltiples y lo proporcionarían a éstas mismas para generar la energía eléctrica; así, empresas extranjeras tendrán el control sobre los medios de producción de la materia prima (gas) para producir la energía y además la generarían a través de las mismas transnacionales. Es un plan muy bien elaborado y estudiado sin lugar a dudas, porque a simple vista los mencionados contratos parecen simples contratos de obra pública, con ciertas atribuciones que en nada parecen perjudicar y que además de que ayudan a producir el gas, proporcionarían seguridad económica al país. Sin embargo, los hechos demuestran otra situación, que puede llegar a perjudicar seriamente el interés nacional, la

¹¹ Secretaria de Energía, "Informe de la Secretaria de Energía 2002", México, 2 de octubre de 2002.

economía del país, la seguridad nacional y la soberanía por sobre todas las razones.

Las empresas extranjeras conocen muy bien la relación entre el gas y la energía eléctrica y con la propuesta del Presidente conseguirían apoderarse del gran negocio que es el sector energético de México.

4.6 REGULACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS MÚLTIPLES.

El borrador del Contrato de Obra Pública sobre la Base de Precios Unitarios por “Pemex Exploración y Producción”, de aquí en adelante designado como el Contrato de Servicios Múltiples, es la base de nuestro análisis, de acuerdo con las consideraciones que se mencionan a continuación.

4.6.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El fundamento constitucional de los Contratos de Servicios Múltiples que ha señalado el gobierno Federal para justificar los instrumentos como legales, se encuentra en los artículos que se señalan a continuación:

- Artículo 25, párrafo segundo.

“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución,

manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.”¹²

En este artículo se hace referencia a las áreas estratégicas, entendiendo que dentro de éstas se encuentra el petróleo, y especificando que el Gobierno Federal tiene la propiedad y el control exclusivo sobre el recurso, por ser un área vulnerable para la función óptima del Estado.

- Artículo 25, párrafo cuarto.

Este precepto constitucional atiende a la exclusividad que tiene el gobierno Federal sobre las áreas estratégicas, agrega que el sector público, que debe entenderse como el Estado, tendrá a cargo las áreas estratégicas y que el Gobierno Federal debe conservar la propiedad y el control sobre los organismos responsables de esas áreas.

- Artículo 27 párrafo cuarto.

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental... los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.”¹³

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit. p. 15.

¹³ Ibidem, p. 17

El párrafo sexto del mismo artículo 27 (de acuerdo con su última reforma publicada por declaratoria en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de febrero de 1975), establece:

“En los casos a que se refiere los dos párrafos anteriores el dominio de la Nación es inajenable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes...Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógenos 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 exploración de eso productos en los términos que señale la ley reglamentaria...”¹⁴

No es simple el análisis de este precepto constitucional, porque la historia revela que la disposición desde sus inicios causó conflictos, sobre todo en el ámbito internacional, ya que después de la expropiación petrolera se presentó como la base jurídica fundamental que conserva hasta hoy el verdadero sentir de los legisladores, es decir, el espíritu de los acontecimientos de principios del siglo XX, que desembocaron en una revolución a consecuencia de problemas internos e internacionales. Por medio de este artículo se mantiene, entre otras cosas, la soberanía sobre

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit., p. 18.

los recursos naturales, en especial el petróleo. El texto del artículo 27 constitucional se ha modificado; esto es, desde la Constitución de 1917 a la actualidad, ha sufrido tres reformas en lo que se refiere a la industria petrolera: la del 9 de noviembre de 1940, la del 20 de enero de 1960 y la última que fue el 6 de febrero de 1975.

- En diciembre de 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas envió una iniciativa al Congreso con el fin de establecer que sobre el petróleo y demás hidrocarburos no se expedirían concesiones y que la explotación estaría a cargo de la Nación.
- La segunda modificación fue publicada en el Diario de Debates del 15 de octubre de 1959. Con referencia al petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, que constituyen recursos importantísimos del subsuelo para la Nación Mexicana, se consideró necesario asentar de una vez por todas de manera indiscutible en el artículo 27 constitucional, que no se otorgarán concesiones ni contratos ni subsistirán los que se hayan otorgado y que sólo la Nación podrá llevar a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.
- La tercera modificación del artículo 27 constitucional en materia del petróleo se encuentra en el párrafo sexto del mismo y fue publicada con fecha 6 de febrero de 1975; es la modificación que se encuentra vigente.

- Artículo 28 párrafo cuarto.

“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica;...”¹⁵

Este artículo establece que, en el caso del petróleo, Pemex no es un monopolio, ya que es un área estratégica del Estado; en consecuencia éste tiene la exclusividad del crudo por medio de su empresa pública.

- Artículo 28, párrafo quinto;

“El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo...”¹⁶

Del artículo 28 constitucional se deriva que no constituyen monopolios las actividades especificadas en el del párrafo cuarto, y se agrega que esas funciones deberán ser ejercidas de manera exclusiva por el propio Estado. Este es el marco normativo fundamental relacionado con la propiedad y la explotación del petróleo y el gas. En este precepto se prohíben los monopolios y se declara que las funciones que el Estado realice, en áreas estratégicas, como la del petróleo, no serán monopolio; asimismo, se determina que la actividad se ejercerá de manera exclusiva por el Estado,

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit., Porrúa, 2004, p.22.

¹⁶ Idem.

en este caso en forma de empresa pública a través de Pemex, con las finalidades de cubrir las necesidades básicas del país y lucrar en beneficio de la economía nacional.

- Artículo 34 constitucional.

”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.”¹⁷

A la luz del artículo anterior, se deja clara la idea de que cualquier contrato de obra se adjudicará por medio de licitaciones públicas, con el fin de obtener el mejor postor que presente la mejor oferta y asimismo se garantice certeza y seguridad jurídica.

Sin embargo, y en abierta violación del precepto constitucional citado, en el proceso de licitación de Contratos de Servicios Múltiples, hubo un caso en que únicamente compareció “REPSOL”, a quien se adjudicó dicho contrato, por lo que no podría considerarse ni por error que con ello se aseguraron al

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit. p. 31.

Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Los trabajos objetos del Contratos de Servicios Múltiples serán ejecutados a través de subcontratistas, sin que medie licitación alguna para ello, lo cual nos da a entender que Pemex busca incorporar a las empresas extranjeras, no por su tecnología de punta como argumenta o por la necesidad del capital, sino por la experiencia y capacidad gerencial y que el contrato citado más bien esta elaborado para que las transnacionales substituyan a Pemex.

4.6.2 Consideraciones en materia constitucional.

De las disposiciones constitucionales analizadas derivan los siguientes principios:

- Que el petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica básica representan un área estratégica reservada al sector público;
- Que el Gobierno Federal debe mantener siempre la propiedad y el control sobre los organismos que establezca para el manejo del petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica básica;
- Que a la Nación le corresponde el dominio directo sobre el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos;
- Que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible;

- Que la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos diferentes al petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos deberá realizarse mediante concesiones;
- Que en el caso del petróleo y sus derivados no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado;
- Que la Nación llevará a cabo la explotación de petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, en los términos que señala la ley reglamentaria respectiva.

4.6.3 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Del análisis de esta ley se desprenden las siguientes consideraciones:

En el caso de la Cuenca de Burgos se infringieron algunos artículos de la “Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo”, como el 1, 2, 3 y 4, porque la empresa privada sustituye a Pemex. Atendiendo al artículo 5 de la misma ley, el Contrato de Servicios Múltiples es contrario a la disposición porque Pemex cede a la compañía transnacional asignaciones de terrenos que para fines de exploración y explotación le asignó la Secretaría de Energía a la Paraestatal. Además, el pago a las compañías transnacionales está ligado a los resultados de la explotación, es decir, que no hay certeza desde el inicio de cuanto sería el monto a pagar por parte de Pemex.

El artículo 7 de la “Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo” y el artículo 7 del su Reglamento se infringen, porque sólo la Nación podrá llevar a cabo los trabajos exploratorios, sin que los particulares puedan realizar alguna actividad de esa naturaleza. Por medio de tales contratos se permite que empresas privadas intervengan en el proceso de explotación.

El contenido del artículo 3, fracción II, sustenta lo anterior, porque establece que:

“Para los efectos de esta Ley, se consideran obras públicas los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles. Asimismo, quedan comprendidos dentro de las obras públicas los siguientes conceptos:...II. Los trabajos de exploración, geotécnica, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas que se encuentren en el subsuelo y la plataforma marina;...”¹⁸

Con base en el artículo anterior, es imprescindible analizar si las fases de exploración y producción del petróleo, a cargo de Pemex, pueden ser realizadas por el Estado, y también por particulares, a través de dichos contratos a cambio de una contraprestación en efectivo.

¹⁸ “Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo”, en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1958, Agenda de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales Isef, México, 2004. p. 232.

Bajo esa hipótesis, el artículo 6 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, al ser interpretado resultaría inoperante si atendemos a los antecedentes históricos citados a continuación.

El texto de este artículo corresponde a la Ley Reglamentaria en materia del petróleo, impulsada por el entonces Presidente Adolfo Ruiz Cortines, quien expidió el decreto promulgatorio.

Como se puede advertir en la Exposición de Motivos de la iniciativa de Ley Reglamentaria, el Ejecutivo Federal consideraba que a los particulares sí les estaba permitido por la Constitución, intervenir en la ejecución de obras y de prestación de servicios que coadyuvaran las actividades de Pemex, por lo que con la expedición de la Ley reglamentaria, se instrumentaría esa permisión.

La interpretación del Ejecutivo Federal en la Exposición de Motivos referida, estableció con relación al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, cuyo origen se remontaba a la reforma de 1940, que:

“Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos... no se otorgarán concesiones y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva...”¹⁹. De lo anterior se infería que la única restricción que había para

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “Artículo 27 constitucional, párrafo sexto”, México, 1940.

la intervención de particulares, era la que se instrumentara a través de la figura jurídica de la concesión, juzgando que en la Ley Reglamentaria respectiva se podría canalizar la intervención de particulares, a través de otras figuras jurídicas que no fueran la de la concesión, como por ejemplo, mediante contratos, como quedó establecido en el artículo 6 de la Ley Reglamentaria.

Esta interpretación de la Constitución generó inmediatamente polémica, razón por la cual, aprovechando una iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos que proponía modificar el artículo 27 constitucional por diversas razones, el Constituyente Permanente, en 1960, modificó el párrafo sexto del artículo 27 constitucional para establecer, de una vez por todas, que los particulares no podían intervenir en la explotación del petróleo, ni por concesión, como ya estaba establecido, ni por contrato, en virtud de que ese era el verdadero espíritu del Constituyente en 1940, quedando reservado en consecuencia, en exclusividad, tal actividad a la Nación.

De todo lo anterior se desprende que el alcance e interpretación del artículo 6 de la Ley Reglamentaria en que pretende fundarse el documento en análisis, es decir, la reforma al artículo 27 constitucional del Presidente Adolfo López Mateos, están perfectamente acotados en la Reforma Constitucional de 1960. En el caso de que a ese artículo se le quiera dar la interpretación que desean quienes elaboraron el documento estudiado, éste resultaría derogado por dicha reforma.

En cuanto al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, en él se establece que no se podrán otorgar concesiones ni contratos a favor de particulares, y debe entenderse ésta como una prohibición total; es decir, ningún tipo de contrato puede celebrarse con el fin de explotar por parte de los particulares petróleo y carburos de hidrógeno, porque donde la ley no distingue no debemos distinguir.

De ahí se sigue que cualquier contrato, y por ser objeto de estudio los Contratos de Servicios Múltiples, para ajustarse a la Constitución en esta materia, no deben tener por objeto la actividad de explotación del petróleo.

Puede entonces afirmarse que el contrato mencionado es contrario a los artículos 5, 7 y 10 de la “Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo”, porque las compañías transnacionales obtienen, renuevan y prorrogan a su propio costo, permisos que sólo puede obtener Pemex, por tener la exclusividad en la explotación de los hidrocarburos.

4.6.4 Consideraciones sobre los preceptos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

A la luz de las consideraciones anteriores, puede afirmarse lo siguiente:

- Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible del petróleo y sus derivados, por lo que únicamente ésta puede llevar a

cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera.

- La industria petrolera abarca el gas natural y la petroquímica básica.
- La Nación se encargará directamente de la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación, así como del gas.
- Pemex podrá celebrar contratos de obras y de prestación de servicios con personas físicas o morales. Las remuneraciones establecidas en dichos contratos serán siempre en efectivo y no se concederán porcentajes en los productos, ni participaciones en los resultados de las explotaciones.

4.6.5 Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

El Contrato de Servicios Múltiples es contrario a lo dispuesto en el artículo 1° de esta Ley, porque rompe con la exclusividad del Estado en las áreas estratégicas del petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica, cuyas actividades deben llevarse a cabo por conducto de Pemex y sus organismos subsidiarios.

Los contratos no se ajustan a los artículos 3 y 4 de la “Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios”, porque “Pemex Exploración y

Producción” usurpa funciones que corresponden a “Pemex Gas y Petroquímica Básica” al contratar el procesamiento de gas natural, líquidos del gas natural y la elaboración del gas artificial; además el artículo 4 no deja lugar a dudas: “Petróleos Mexicanos y sus organismos descentralizados de acuerdo con sus respectivos objetos, podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios y contratos ...manteniendo en exclusiva la propiedad y el control del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos, con sujeción a las disposiciones legales aplicables.”²⁰

4.6.6 Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas.

Los Contratos de Servicios Múltiples infringen el artículo 3 de la “Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas”, porque una obra pública debe tener un fin de interés general y en el Contrato se equiparan las voluntades e intereses de Pemex con los de compañías transnacionales en asuntos de interés público, lo cual desnaturaliza el género administrativo del contrato.

En el caso de Burgos no se respetó el artículo 27, porque la única empresa que se presentó fue REPSOL y a ésta misma se le otorgó el contrato. Entonces no se cumplió con la finalidad de la licitación pública, que es elegir el mejor “postor” y con esto garantizar el éxito de la obra.

²⁰ “Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios” publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1992, Agenda de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales Isef, México, 2004. p. 276.

Los contratos no se ajustan al artículo 30, dado que en ellos no se establece porcentaje del contenido nacional en materiales, maquinaria y equipos de instalaciones. En efecto, el contrato sólo incluye una disposición para que, en igualdad de precios, se de preferencia a la contratación de bienes y servicios de origen nacional.

Por otro lado, es necesario tomar en consideración lo especificado por el artículo 46 de la ley citada, según el texto siguiente:

“Los contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas contendrán, como mínimo, lo siguiente:... XII. La descripción pormenorizada de los trabajos que se deben ejecutar debiendo acompañar como parte integrante del contrato, en el caso de las obras, los proyectos, planos, especificaciones, programas y presupuestos; tratándose de servicios los términos de referencia, y...”²¹

Así los contratos contradicen lo anterior con relación al hecho de que no contienen descripción pormenorizada de los trabajos, ni los proyectos, planos, especificaciones, programas y presupuestos de las obras. En efecto, de su contenido se advierte que pocas obras están plenamente identificadas, porque en su mayoría lo están en forma implícita, pues se van identificando y desarrollando conforme lo requiera la explotación.

²¹ “Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 2000, Ley orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, 44ª. Edición, México, 2004, p. 905.

De la misma manera, son contrarios a lo dispuesto por el artículo 62, fracción IV, porque en caso de que Pemex rechace la solicitud del contratista de terminación del contrato por causa de fuerza mayor, se autoriza a la compañía extranjera a obtener la declaratoria correspondiente de un tribunal arbitral y no de la autoridad judicial, como indica la ley.

Finalmente, son contrarios a los artículos 61 y 62, fracción I y II; tales artículos no contemplan el plazo de gracia de sesenta días que se concede al contratista para que proceda a subsanar incumplimientos de su parte que son causa de rescisión del contrato.

4.6.7 Ley de Inversión Extranjera.

El artículo 8, fracciones X, XI y XII, de la “Ley de Inversiones Extranjeras” requiere resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49% en la construcción de ductos para la transportación de petróleo y sus derivados, y la perforación de pozos de petróleo y gas.

El petróleo y los demás hidrocarburos están reservados al Estado; por ese motivo, la “Ley de Inversión Extranjera” no contempla inversión extranjera en la construcción, operación y explotación de:

- Plantas de elaboración de petroquímicos básicos.

- Unidades de endulzamiento de gas ácido.
- Plantas de recuperación de azufre.
- Equipos de medición de hidrocarburos extraídos del subsuelo.
- Líneas de recolección de hidrocarburos provenientes de diferentes campos.
- Estaciones de recolección y separación de hidrocarburos del subsuelo.
- Bombas de envío de condensados.
- Unidades de estabilización de condensados.
- Unidades de deshidratación de gas.
- Tanques de almacenamiento de aceite y condensados.

La “Ley de Inversión Extranjera” no establece restricciones explícitas para la operación y explotación de pozos de petróleo y gas natural porque sólo Pemex puede realizar esas actividades. Pese a lo anterior, todas las actividades señaladas están siendo desarrolladas por compañías transnacionales, a través de los contratos mencionados.

De lo anterior se desprende que no se pueden realizar actividades en México en la Industria Petrolera, conforme a lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución, en los artículos 1, 2 y 3 de la “Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo de Petróleo” y en el artículo 8 de la “Ley de Inversiones Extranjeras”.

4.6.8 Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Dentro del capítulo VI, referente a las “reservas” del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se encuentra estipulada la cláusula de desempeño²², según los términos siguientes:

“Cada una de las partes deberá permitir a sus empresas estatales negociar cláusulas de desempeño en sus contratos de servicios” .²³

Una de las recomendaciones contenidas en “New Horizons in U.S-México Relations Recommendations for Policymakers. A Report of the U.S – México Binacional Council”, documento elaborado para la quinta reunión Fox-Bush, se hace hincapié sobre la necesidad de profundizar en los “aspectos innovadores” de las cláusulas de desempeño en los contratos de servicio. Estas cláusulas quedaron establecidas en el Anexo 602-4 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, donde se dice que México está obligado a aceptar la inclusión de este tipo de cláusula.

²² Cláusula de desempeño: *“De conformidad con las disposiciones Constitucionales y marco vigente, el Tratado no permite la inversión privada en ciertas actividades, sin embargo y es importante, existe una Cláusula de Desempeño la cual señala claramente que cada uno de los países involucrados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte deberá permitir a sus empresas estatales negociar cláusulas de desempeño en sus contratos de servicios, así Pemex se faculta a negociar Contratos de Servicios Múltiples con el sector privado nacional y extranjero.”* Muñoz Leos, Director de Pemex, “En la ruta Pemex 2000-2002”, Presidencia de la República, 2002, pp. 136 y 137.

²³ “Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, capítulo VI, Op. Cit., p. 226.

Lo que es un hecho es que tales cláusulas guardan sorpresas inusitadas, con obligaciones para el país; no es casualidad que los contratos de servicios múltiples en la Cuenca de Burgos hayan sido otorgados a una empresa de origen español. La primera empresa en realizar los contratos con Pemex ha sido el piloto para ver las reacciones de la colectividad, el desenvolvimiento del proyecto con relación a su rentabilidad, y los problemas de legalidad a los que se enfrenta.

Para confirmar lo anterior, basta con atender al contenido del Tratado en lo que a este tema se refiere, pues el texto expresamente da sustento a los contratos de servicios múltiples:

“Anexo III: Actividades reservadas al Estado

Lista de México

México se reserva el derecho exclusivo de desempeñar y de negarse a autorizar el establecimiento de inversiones en las siguientes actividades:

Petróleo, Otros Hidrocarburos y Petroquímica Básica.

Sección A: Descripción de actividades.

Exploración y explotación de petróleo crudo y gas natural; refinación o procesamiento de petróleo crudo y gas natural; y la producción de gas artificial, petroquímicos básicos y sus insumos y ductos; y comercio exterior; transporte, almacenamiento y distribución, hasta e incluyendo la venta de primera mano de los siguientes bienes: petróleo crudo; gas natural y artificial; bienes cubiertos

por el Capítulo VI (Energía y Petroquímicos Básicos) obtenidos de la refinación o del procesamiento de petróleo crudo y gas natural; y petroquímicos básicos.

Medidas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 25, 27, 28.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios...

Sección B. Desregulación de actividades reservadas al Estado.

Las actividades establecidas en la Sección A están reservadas al Estado mexicano y la inversión de capital privado está prohibida bajo la ley mexicana. Si México permite la participación de inversiones privadas en tales actividades a través de contratos de servicios, concesiones, préstamos o cualquier otro tipo de actos contractuales, no podrá interpretarse que a través de dicha participación se afecta la reserva del Estado en esas actividades.”²⁴

“Si las leyes mexicanas se reforman para permitir inversión de capital privado en las actividades señaladas en la Sección A, México podrá imponer restricciones a la participación de la inversión extranjera no obstante lo indicado por el artículo 1102, debiendo indicarlo en el Anexo I. México también podrá imponer excepciones al artículo 1102 con respecto a la participación de la inversión extranjera en el caso de la venta de activos o de la participación en el

²⁴ “Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, Op. Cit., Anexo III, “Actividades reservadas al Estado”, p. 387.

capital de una empresa involucrada en las actividades señaladas en la Sección A, debiendo indicarlo en el Anexo I.”²⁵

Lo anterior es el fundamento de los contratos de servicios múltiples dentro del marco jurídico del tratado. A la luz de tal normativa, se reserva el derecho a México para que no permita la inversión privada en ciertas áreas; pero si éste permite lo contrario, entonces los países miembros del tratado, además de invertir en áreas restringidas, no tendrán ninguna responsabilidad, es decir, los países miembros respetan, pero si México permite y otorga, éstos mismos invertirán sin incurrir en ninguna responsabilidad.

Por deducción, entonces, si México abre la inversión privada a Pemex, los Estados miembros podrán realizar contratos de servicios múltiples y otras muchas más figuras “jurídicas”, adaptadas con el intento de invertir en la paraestatal, y las consecuencias sólo recaerán sobre México porque así lo establece el mismo tratado.

La tarea para México es mantener un margen que proporcione seguridad y certidumbre jurídica a la Paraestatal; de esa manera se evitarán posibles y difíciles conflictos, que además de pérdidas económicas, atenten contra la soberanía nacional.

²⁵“Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, Op. Cit., Anexo III, “Actividades reservadas al Estado”, p. 387.

CAPITULO V

CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS MÚLTIPLES.

5.1 ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS MÚLTIPLES.

A lo largo del presente estudio, no se ha querido criticar el hecho de que Pemex realice contratos con empresas nacionales o internacionales; es más, si no fuera por los contratos que realizó a lo largo de su existencia, en la actualidad no contaríamos con la Paraestatal. Realmente la empresa ha tomado fuerza y crecimiento con la realización de contratos que le proporcionan tecnología y medios científicos que se materializan en obras, mismas que conllevan un desarrollo en su economía y repercuten directamente en cada uno de los habitantes del país. Entonces, es sano que la Paraestatal realice contratos de obra para su beneficio, como lo ha hecho durante tantos años. Sin embargo, lo realmente lamentable es la intención con la que actúa el Gobierno Federal, y que oculta la realidad sobre los Contratos de Servicios Múltiples; éstos no se pueden considerar contratos de obra pública, como ya hemos señalado, y contravienen la Constitución y diversas leyes y principios, además de que no aportan beneficios económicos, sino incertidumbre jurídica y contradicciones. Con tales contratos, se ha querido dar paso a la inversión, que más bien es intervención privada y sobretodo extranjera, lo que propiciará que

estas empresas adquieran más adelante títulos de propiedad sobre el petróleo mexicano y sus hidrocarburos.

Adrián Lajous, director de Pemex de 1994 a 1999, expresó que un contrato de servicio múltiple, más que un contrato de obra, es un contrato de servicios operativos que comprende actividades reservadas a la Nación.¹

Manuel Bartlett, a su vez, considera que los contratos de servicios múltiples son “instrumentos que han diseñado las empresas transnacionales para hacerse de las reservas de hidrocarburos en el mundo; los aplican en aquellos lugares donde no han podido tener acceso directo a la propiedad de las reservas.”² En pocas palabras, afirma, “son el paso intermedio entre la propiedad y la apropiación.”³ Para el senador, el problema radica en que una vez que se pactan esos contratos, la empresa beneficiada se encarga de toda la cadena productiva (exploración, explotación, construcción, entre otros), hasta que entrega el producto final a Pemex: la compañía recibe la exclusividad del manejo de la operación y quien quiera participar en el negocio debe subcontratar con ella.

Especialistas como el consultor privado Mario Di Costanzo y el profesor Rafael Decelis Contreras, afirman que con tales contratos se viola el artículo 27

¹ Rodríguez, Israel, “La Cuenca De Burgos y los Contratos de Servicios Múltiples”, en “La Jornada”, México, 18 de febrero de 2000. p. 29.

² Álvarez, Margarita del Carmen, entrevista al Senador Manuel Bartlett, “La soberanía no es cosa del Pasado”, “Energía Hoy”, Op. Cit., julio de 2005, p. 49.

³ Idem.

de la Constitución, porque “las obras de desarrollo y mantenimiento que definen los CSM son actividades de exploración y explotación de los hidrocarburos”.

El senador David Jiménez opina que tales contratos son ilegales, porque permiten que particulares desarrollen actividades exclusivas de la Nación y que deberían realizarse siempre a través del organismo público creado para tal efecto. No hay que olvidar que el artículo 28 constitucional “señala que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo.”⁴

Mientras Pemex da un valor meramente administrativo a los Contratos de Servicios Múltiples, como un contrato común de obra pública, la práctica sin embargo demuestra sus substanciales diferencias.

De acuerdo a lo anterior, es mediante esos contratos que Pemex contrata con una empresa transnacional para que se encargue de todo el ciclo completo de exploración y producción, con excepción de la venta. Esa excepción la utiliza como mecanismo de control para que el contratista no engañe sobre el volumen de hidrocarburos que extrajo y produjo.

El alcance de tales contratos comprende, entonces, el ciclo completo de las actividades de exploración y producción y la obligación operativa recae

⁴ Jiménez, David, “Informe anual 2003 de actividades del Senador David Jiménez”, México, Senado de la República, 23 de enero de 2004, p. 4.

inequívocamente sobre el contratista. Pemex sólo tiene funciones de control y supervisión.

5.2 CRITERIOS A FAVOR DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS MÚLTIPLES.

Los Contratos de Servicios Múltiples han sido impulsados por el Gobierno Federal en este sexenio y quien representa los planes y programas de la Paraestatal es el Director de la misma, actualmente Luis Ramírez Corzo. Por lo que a continuación presentamos una síntesis de comentarios y presentaciones del Director, a fin de entender la dirección y planes que tiene para Pemex.

En una entrevista, Ramírez Corzo manifestó que es “Necesaria aprobación de iniciativa de ley en materia de régimen fiscal para resanar problema de finanzas en Pemex.”⁵

En el período que comprende del mes de septiembre a diciembre de 2005, Pemex subsidiará el Gas Natural, dejando de ingresar el costo de oportunidad cifrado entre los 500 y 550 millones de dólares, los cuales se añan a los subsidios que ya tiene en el Gas LP y en el Gas Natural para consumidores menores. Para la explotación de campos de gas ubicados en la

⁵ Yunnuen Campos, “Entrevista a Director de Pemex, Luis Ramírez Corzo”, Noticieros Televisa, programa “Alebrjes”, México, 15 de septiembre de 2005, p. 1.

Cuenca de Burgos, al norte del país. El director de Pemex, Luis Ramírez Corzo indicó que ese gas se saca por medio de los Contratos de Servicios Múltiples, "nosotros no podemos sacarlo, porque nuestra capacidad de ejecución esta totalmente al limite."⁶

Estas pérdidas que Pemex tiene se deben a que "las normas gubernamentales por las que se rige como paraestatal la hacen deficiente, sobre todo en el tema del Gas Natural, el cual no tiene la misma rentabilidad que las áreas de hidrocarburos o procesos del petróleo crudo," por ello, afirmó el Director general de Pemex, "es necesaria la aprobación de la iniciativa de ley en materia de régimen fiscal para que Petróleos Mexicanos adquiera una autonomía que le permita mayor transparencia y eficiencia de operación...Eso hace todo el mundo, pero eso no significa que queramos privatizar este sector, es simplemente una apertura a la inversión privada."⁷

Luis Ramírez Corzo expresó su confianza en que esta iniciativa sea aprobada por el Congreso, para que Pemex deje de ser la solución al problema de finanzas públicas que tiene México.

El ineficiente régimen fiscal mexicano "ha hecho que Pemex, siendo su única solución, le haya estado ayudando a México en sus finanzas públicas con

⁶ Yunnuen Campos, "Entrevista a Director de Pemex, Luis Ramírez Corzo", Op. Cit. p. 2

⁷ Idem.

el 105 por ciento de sus utilidades desde 1995, lo que ha creado que Petróleos Mexicanos sea la menos competitiva del mundo."⁸

Respecto de la legalidad de los Contratos de Servicios Múltiples señaló que "la discusión no debe ser en ese ámbito porque los contratos son totalmente legales y constitucionales; además, permiten traer capital con el esquema de términos de repago."⁹

No obstante lo anterior, los controvertidos contratos causan disgustos y desacuerdos a sus mismo promotores. Durante meses, que luego se hicieron años, Pemex se desgarró las vestiduras señalando que los Contratos de Servicios Múltiples se apegaban estrictamente al marco jurídico vigente, "que había contratado a los mejores abogados constitucionalistas, que ganaría las demandas que impusieron Senadores, Diputados y trabajadores. Hoy acepta que no hay plena certeza jurídica".¹⁰

Los argumentos oficiales de Pemex se concentraron sobre los siguientes puntos:

- Se insistía que los tales contratos eran necesarios porque el gobierno no tenía dinero, pero ahora se reconoce que se ha carecido de la voluntad para permitir que Pemex utilice sus recursos propios para invertir.

⁸ Yunnuen Campos, "Entrevista a Director de Pemex, Luis Ramírez Corzo", Op. Cit.p. 3.

⁹ Ramírez Corzo, Luis, "Los Contratos de Servicios Múltiples son constitucionales", Informe ante servidores y funcionarios del Estado, México, 2 de Septiembre de 2005.

¹⁰ Rodríguez Padilla, Víctor, "Adiós a los Contratos de Servicios Múltiples", de la revista "Energía Hoy", editorial el Despertador, número 16, julio, 2005. p. 28.

- Se reiteraba que el monto de las inversiones estaba fuera del alcance de Pemex, pero se ha descubierto que los contratos establecen inversiones obligatorias poco cuantiosas, que en buena medida se fondean con los ingresos que genera la producción que Pemex ha transferido a contratistas. El gobierno se jacta de haber captado 5 mil 887 millones de dólares en nuevas inversiones, pero a la lectura de los contratos queda claro que esa cantidad se refiere al monto total de los acuerdos y no a inversión firme.
- Se aseguraba que las compañías traerían consigo tecnología de punta, pero hoy se sabe que utilizan tecnología convencional.
- Se afirmaba que los Contratos de Servicios Múltiples permitirían reducir y hasta eliminar las importaciones de gas natural, pero al mismo tiempo el gobierno autorizaba y alentaba la importación masiva de gas natural licuado.

A la luz de las citadas razones, en fecha de julio de 2005, el Presidente Vicente Fox suspendió la firma de los contratos de servicios múltiples.

De todo lo anterior se entiende que hasta el Presidente de la República dio marcha atrás a los contratos tan controvertidos, pero eso sólo duro unos días, porque en agosto de 2005, tan sólo un mes después, empezaron las contradicciones, cuando Pemex extendió Contratos de Servicios Múltiples a

petróleo en Chicontepec, activo ubicado en Veracruz; por lo que podemos observar que de un mes a otro se cambió el escenario de forma radical.

5.3 ENCUESTA.

Por todo lo anterior, se observa que hay dos puntos de vista diversos, además de controvertidos; unos están a favor de la inversión privada/extranjera en Pemex; sin embargo son los menos y se encuentran dentro de las mismas autoridades de la Paraestatal, dentro del Gobierno Federal, o son constituidos por empresarios que apoyan la causa.

Del análisis de la situación, surgen las siguientes inquietudes:

- Como pueden asegurar que Pemex necesita inversión privada directa, si la finalidad de la Paraestatal no la tienen definida y las respuesta sólo es: inversión para el crecimiento económico de la misma;
- Como pretenden llevar a cabo la inversión privada sin perder el control de la Paraestatal;
- Como pueden hacer a un lado la historia patria y pretender poner en riesgo lo que costo una lucha en el pasado que derramo mucha sangre;
- Como pueden “unos” decidir sobre el recurso natural de toda una nación;
- Como desconocen el poder político y económico del petróleo, que no cuidan;

- El petróleo es un recurso que da poder político, económico, tecnológico y social a cualquier nación.

Las incógnitas anteriores deben ser analizadas, porque en el mundo globalizado actual, no se puede prescindir de la actualización; sin embargo, se necesitan reformas estructurales dentro de la Paraestatal primero, para definir su finalidad; de ahí se deriva su situación fiscal, la inversión que se puede permitir y los objetivos a cumplir a cortos y medianos plazos.

Por tales razones, se ha considerado necesario incluir en el presente trabajo un análisis de los diferentes puntos de vista en la materia, según los siguientes criterios:

- Metodología

Se ha aplicado un cuestionario a un grupo de cien personas, en su mayoría licenciados en derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- Cuestionario

Consta de cinco preguntas y se anexa en la siguiente página.

ENCUESTA

Ocupación:

Sexo M F

Edad:

1.- ¿Está de acuerdo con que se abra la inversión extranjera/privada a Pemex?

SI NO

¿Porqué? _____

_____.

2.- ¿Qué son los contratos de servicios múltiples?

_____.

3.- Sabe si los Contratos de Servicios Múltiples infringen la Constitución respecto al petróleo.

SI NO

¿Porqué? _____

_____.

4.- ¿Cuál es la función principal de Pemex en México?

- a) Proporcionar bienes y servicios.
- b) Proporcionar ingresos al Estado.
- c) Es la Paraestatal más importante de México.

5.- ¿Sabe que más del 60% de las exportaciones de petróleo en México son para Estados Unidos?

SI NO NO SÉ

- Resultado de la encuesta.

1.- ¿Está de acuerdo con que se abra la inversión extranjera/privada a Pemex?

De las cien personas el resultado quedó así:

56 contestaron NO

44 contestaron SI

2.- ¿Qué son los contratos de servicios múltiples?

Las cien personas contestaron esta pregunta.

3.- Sabe si los Contratos de Servicios Múltiples ¿infringen la Constitución respecto al petróleo?

De las cien personas el resultado quedó así:

64 contestaron SI

36 contestaron NO

4.-¿Cuál es la función principal de Pemex en México?

De las cien personas el resultado quedó así:

23 contestaron a) Proporcionar bienes y servicios.

35 contestaron b) Proporcionar ingresos al Estado.

42 contestaron c) Es la Paraestatal más importante de México.

5.-¿Sabe que más del 60% de las exportaciones de petróleo en México son para Estados Unidos?

De las cien personas el resultado quedó así:

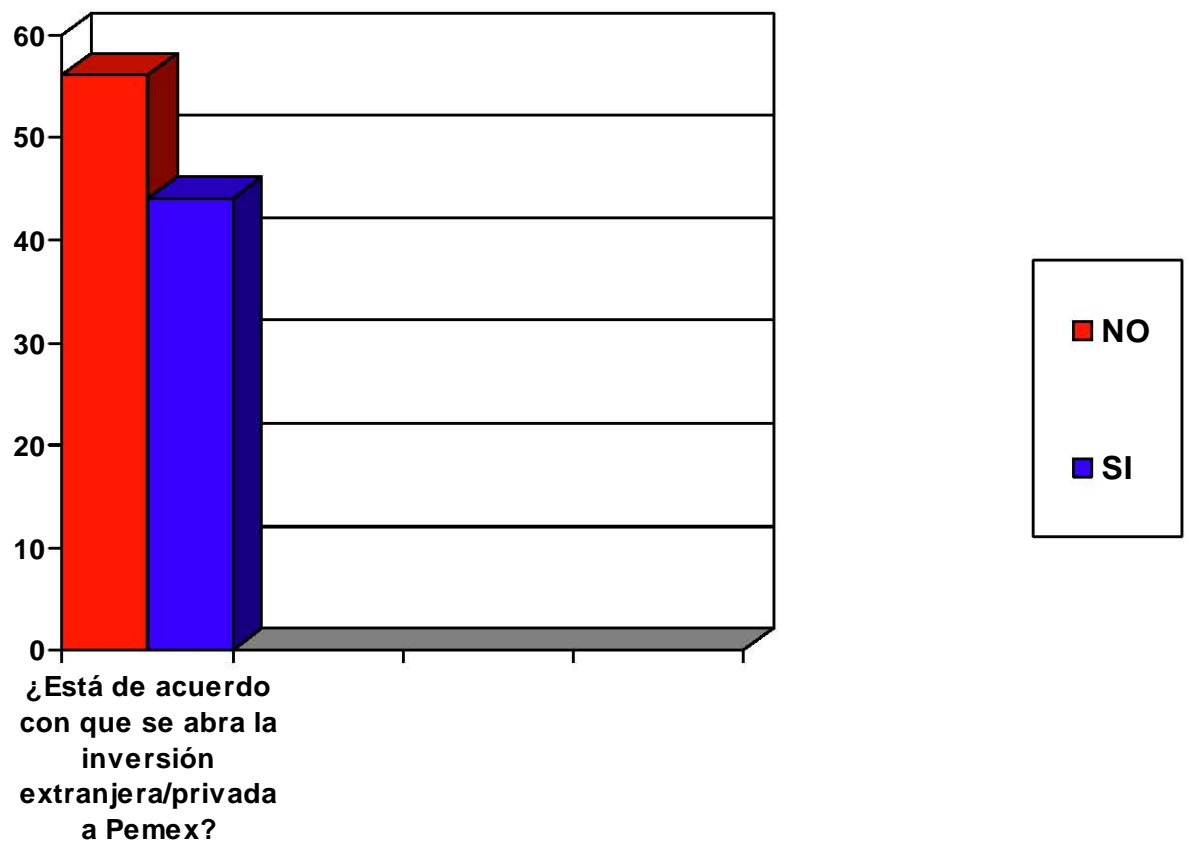
65 contestaron	SI
----------------	----

35 contestaron	NO
----------------	----

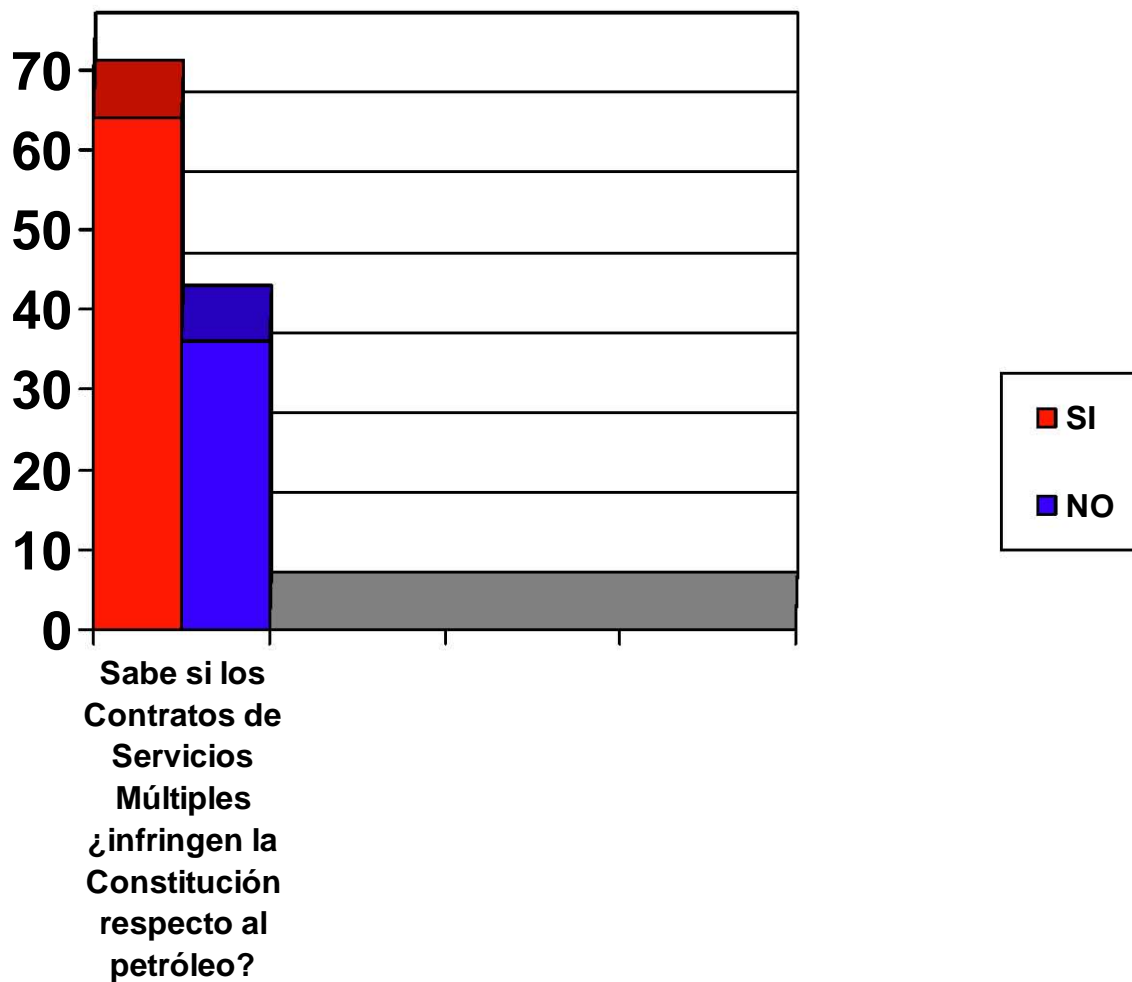
En la siguiente página anexo el porcentaje en gráficas de las preguntas 1, 3, 4 y 5. La pregunta 2 no tiene gráfica debido a su naturaleza.

5.3.1 Gráficas de la encuesta.

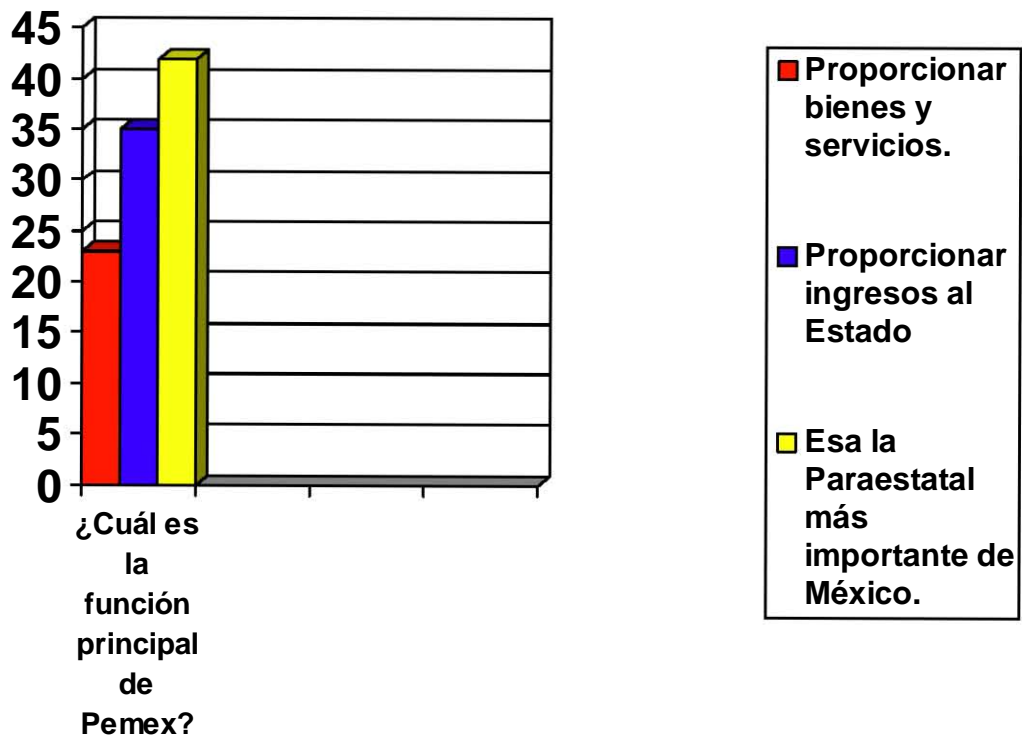
Encuesta pregunta uno.



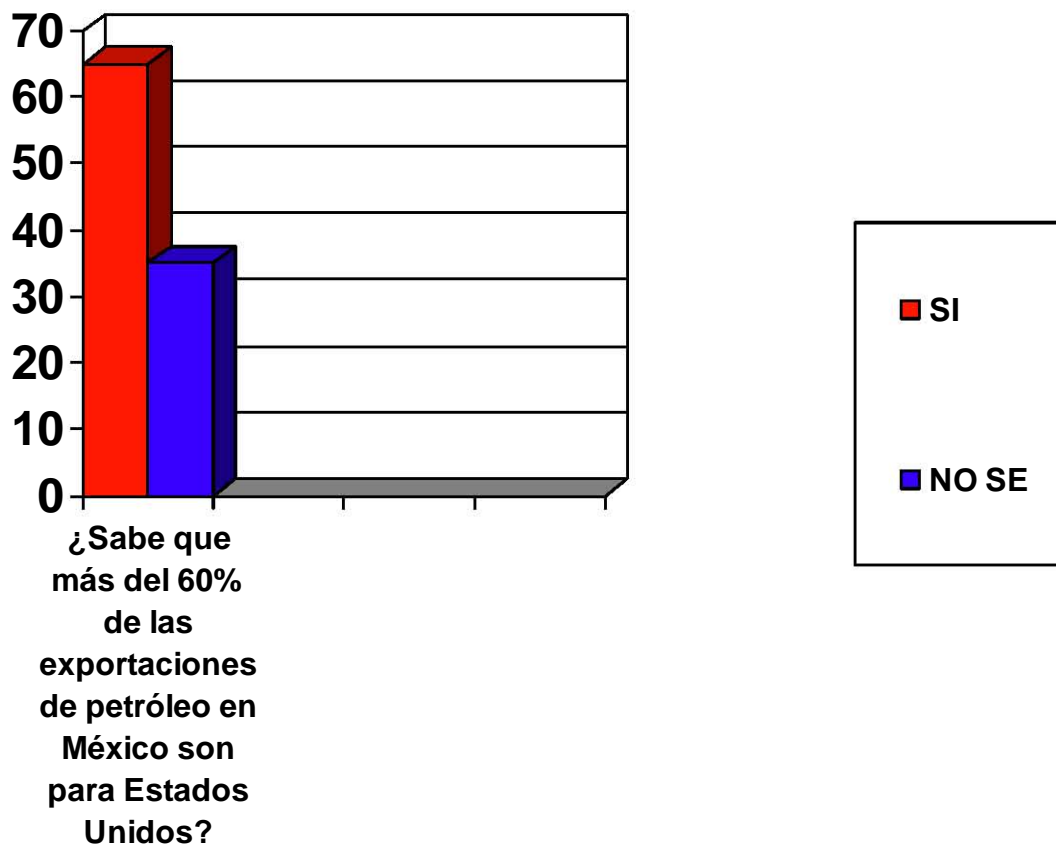
Encuesta pregunta tres.



Encuesta pregunta cuatro.



Encuesta pregunta cinco.



Los resultados de la encuesta pueden desglosarse según los siguientes criterios:

- En la primera pregunta, 56 de las 100 personas contestaron que están en contra de que se abra la inversión privada/extranjera a Pemex por diversas razones, de las que sobresalen las siguientes:
 - La Constitución no lo permite.
 - Es un área estratégica del Estado.
 - México debe tener el control de sus recursos naturales, máxime el petróleo.
 - Es un recurso que debe cuidarse por no ser renovable.

- En la segunda pregunta, en su mayoría contestaron que los Contratos de Servicios Múltiples son:
 - Sólo un instrumento para privatizar Pemex.
 - Contratos de obra pública.

- En la tercera pregunta, la mayoría contestó que dichos contratos infringen la Constitución porque van en contra del artículo 27, que prohíbe concesiones y contratos.

- En la cuarta pregunta, la mayoría contestó que es la Paraestatal más grande de México, con lo cual no se especifica nada más que su naturaleza y no se responde la pregunta acerca de su función principal, porque en general no se tiene clara y precisa la finalidad de la empresa pública, que es proporcionar bienes y servicios al mismo Estado y con fines de lucro, para apoyar la economía del país.
- En la quinta pregunta, la mayoría demostró conocer que más del 60% de la exportaciones de petróleo son para Estados Unidos.

5.4 PROPÓSITO HISTÓRICO.

El propósito de los mandatos constitucionales luego de las reformas de 1940 y 1960 del artículo 27 constitucional, se plasma en los siguientes principios:

- Soberanía energética;
- Desarrollo Nacional;
- Control del Estado sobre la industria petrolera;
- Impedir que Estados extranjeros vuelvan a tener ingerencia o control sobre la industria petrolera;
- El Estado mexicano debe encargarse de las actividades para desarrollar la industria petrolera.

Con relación a los puntos anteriores, pueden esgrimirse los siguientes elementos:

- Soberanía energética. Con los Contratos de Servicios Múltiples, se terminaría por perder el respeto de tal principio, porque el contratista estaría mejor informado que el Estado respecto a la geología mexicana y los recursos estratégicos que guarda en el área geográfica concedida en el contrato.

En la práctica, el contratista se desempeña como el propietario y beneficiario de los recursos naturales que le pertenecen a la Nación.

- El Desarrollo Nacional se impide con estos contratos, porque el contratista participa del beneficio de la explotación, es decir, del valor de la producción, que antes era recuperado integralmente por Pemex. El contratista no está obligado a integrar su actividad con la industria nacional.
- El Control del Estado sobre la industria petrolera se elimina, porque los contratistas son transnacionales especializadas en la explotación de petróleo, gas natural y otros hidrocarburos a nivel mundial, con intereses bien definidos de lucro, como fue el caso de las empresas expropiadas en 1938.

- La Capacidad Operacional del Estado no se cumple, porque Pemex minimiza su actuación en el área concedida al contratista, cede reservas, equipos, instalaciones, materiales e información al contratista. Pemex se estanca porque no incrementa conocimientos y experiencia, por delegarlos al contratista, y en consecuencia tampoco evoluciona en tecnología, mientras el personal de la misma queda limitado por las grandes empresas petroleras. Como se ha señalado, la explotación sólo puede ser llevada a cabo por la Nación, y ningún contrato o disposición legal secundaria podrá establecer lo contrario, además de que la ley especial, como lo es la reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, prescribe exactamente lo contrario. Por tanto, la única conclusión viable es que tales contratos son contrarios a la Constitución y a la legislación secundaria.
- Seguridad Nacional. La propiedad, construcción y operación de las plantas estará en manos de extranjeros, no de mexicanos. Dichas empresas producirán un bien fundamental e imprescindible para una nación ajena a México; además, las acciones que tome el gobierno mexicano en materia fiscal, laboral, ambiental, entre otras, podrían ser consideradas como un atentado directo contra la economía y el bienestar del pueblo de ese país o países extranjeros. En el caso de Estados Unidos, la parte de Tijuana- Ensenada- Mexicali ha sido considerada como un centro energético para abastecer California y San Diego en electricidad y gas natural, y así se pone en riesgo la integridad territorial y

la soberanía nacional, porque el Norte de Baja California será objeto de las políticas de seguridad energética y militar de los Estados Unidos. En consecuencia, las instalaciones en suelo mexicano estarían sometidas a las leyes y reglamentos del país vecino.

5.5 CONTROL CONSTITUCIONAL.

5.5.1 Auditoría Superior de la Federación.

La “Ley de Fiscalización Superior de la Federación” creó la Auditoría Superior de la Federación que es el órgano de apoyo a la Cámara de Diputados para la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública; de esta manera, quedan sujetos a tal fiscalización los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y las demás entidades que la misma ley señala. Deben rendir un informe a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

Lo anterior resulta evidenciado por el artículo 7 de la “Ley de Fiscalización Superior de la Federación”.

“Para efectos de esta ley, la Cuenta Pública estará constituido por:

- a) Los Estados Contables, Financieros, Presupuestarios, Económicos y Programáticos;
- b) La información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- c) Los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, y;
- d) El resultado de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la Deuda Pública Federal.”¹¹

Asimismo, el artículo 45 de la misma ley, especifica lo siguiente:

“Si de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a: I. Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas;

¹¹ “Ley de Fiscalización Superior de la Federación” publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 2000, Porrúa, México, 2004, p. 131.

- II. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;
- III. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Presentar las denuncias y querellas penales, a que haya lugar, y
- V. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.”¹²

En los artículos anteriores de la “Ley de Fiscalización Superior de la Federación”, se encuentra especificada la competencia que tiene la Auditoría Superior de la Federación en materia de control constitucional, ya que, es el apoyo a la Cámara de Diputados en materia de Cuenta Pública.¹³ Por ese motivo, se encarga de fiscalizar el manejo de las finanzas públicas para comprobar que realmente se apliquen las leyes y se cumplan los planes y programas gubernamentales.

¹² “Ley de Fiscalización Superior de la Federación” publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 2000 en [_www.cddhcu.gob.mx/servicios](http://www.cddhcu.gob.mx/servicios) .

¹³ Cuenta Pública: El informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

En el caso que nos ocupa, sobre los Contratos de Servicios Múltiples, la Auditoría Superior de la Federación es competente para conocer, porque tiene competencia para custodiar el manejo de las operaciones en el petróleo y verificar que los funcionarios de Pemex lleven a cabo los programas y planes de trabajo apegados a las leyes.

Por medio de la Auditoría Superior de la Federación se debe investigar si los Contratos de Servicios Múltiples causan perjuicio al patrimonio nacional por desviación de recursos públicos federales y en consecuencia un menoscabo a las Entidades Públicas Federales. De ser así, deberá procederse para fijar las diversas responsabilidades de funcionarios públicos.

5.5.2 Responsabilidades de los servidores públicos.

Las responsabilidades de los servidores públicos se encuentran reguladas en el Título Cuarto de la Constitución y en la “Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos”. La responsabilidad podría ser administrativa, política y penal.

- Responsabilidad administrativa.

Se encuentra regulada en el artículo 8 de la “Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos” que textualmente afirma:

“I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o Comisión.

II. Formular y ejecutar los planes y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir con las leyes y la normatividad que determinen el manejo de los recursos económicos públicos.

III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión exclusivamente para los fines a que están afectos.

IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga contenidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal. Proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes...”¹⁴

La Auditoría Superior de la Federación es autoridad competente para aplicar la “Ley de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos” con fundamento en el artículo 3 de la misma ley.

- Responsabilidad Política.

La responsabilidad política se consagra en el artículo 6 de la “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, que establece:

¹⁴ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas,” publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, Porrúa, México, 2005, p. 34.

“Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de sus buen despacho.”¹⁵

El artículo 7 define el perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

- Responsabilidad Penal

Con relación a la responsabilidad penal, conforme al artículo 217 del Código Penal Federal:

“Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

I.-El servidor público que indebidamente:

- a) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;
- b) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.”¹⁶

Asimismo el artículo 216 del mismo código, especifica lo siguiente:

“Comete el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas a una ley o reglamentos, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas...”¹⁷

¹⁵ “Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos”, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, Porrúa, México, 2005. p. 1317.

¹⁶ “Código Penal Federal”, Ediciones Fiscales Isef, 10ª. edición, México, 2005. p.65.

¹⁷ Ibidem, p. 64.

Por último, el artículo 223 afirma textualmente:

“ Comete el delito de peculado:

I.-Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular...

II.-El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona...”¹⁸

En el caso que nos ocupa, la Auditoría Superior de la Federación deberá determinar los daños y perjuicios que resulten, después de una investigación a los funcionarios públicos implicados en los controvertidos contratos, con el objeto de fincar responsabilidades y colaborar con las autoridades correspondientes para hacer valer el Estado de Derecho.

De esta forma, toda acción u omisión que resulte violatoria de la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias debe denunciarse y deberán sancionarse a los funcionarios que resulten responsables sin lugar a excepciones, porque nada ni nadie, podrá estar por encima de la ley.

¹⁸ “ Código Penal Federal”, Op. Cit. p. 72.

La responsabilidad de los particulares también se sanciona; ésta se regula en el artículo 212, segundo párrafo, del Código Penal Federal, que textualmente afirma:

“Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o en el subsecuente”.¹⁹

Respecto al uso de atribuciones y facultades, éstas se establecen en el artículo 217 del mismo Código:

“Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades; II.-Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hace referencia la fracción anterior o sea parte de las mismas”.²⁰

Respecto al peculado, las fracciones III y IV del artículo 223 establecen: “III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades.”²¹

¹⁹ “ Código Penal Federal”, Op. Cit. p. 72.

²⁰ Ibidem, p. 65.

²¹ Ibidem, p. 68.

En el caso que nos ocupa sobre los contratos, también se sancionará a los particulares que obtengan beneficios a costa de los perjuicios que sufra el Estado, así como por infringir la legislación.

5.5.3 Controversia Constitucional.

El petróleo no es solamente un recurso que proporciona insumos cuya disponibilidad y calidad es indispensable para el resto de las industrias, es un sector cuyo desempeño se conecta con procesos económicos, sociales y políticos que en determinados casos pueden desembocar en crisis, tal como se ha visto en la historia. Alrededor del mundo, tanto países desarrollados como en vías de desarrollo, modernizan su legislación, la organización de sus empresas públicas y modifican el papel del Estado sin que por ello abandonen al sector energético o se infrinja su propia Constitución y leyes.

El análisis que realizamos en el capítulo cuarto de este trabajo nos conduce a afirmar que las recientes actuaciones del Ejecutivo Federal tienen como finalidad la de burlar el texto constitucional y ceder facultades reservadas al Estado. Se trata de “la sustitución de Pemex por extranjeros en la exploración, explotación y procesamiento de hidrocarburos”; es decir, se cambian términos para darle la vuelta a la Constitución. En síntesis, se contrata a particulares extranjeros la explotación del petróleo y gas nacional en una flagrante violación a los artículos 27 y 28 constitucionales, entre otros, con instrumentos jurídicos internacionales que sirven para que empresas

transnacionales puedan explotar el petróleo de países, cuya legislación no lo permitiría.

Por lo que hace a esos actos cuya inconstitucionalidad debe plantearse para restituir el Estado de Derecho, existen en nuestra Constitución los medios de control constitucional; para el caso que nos ocupa, la controversia constitucional es el medio indicado, entendiéndose que en ésta pueden impugnarse normas generales y actos.

La controversia constitucional se centra en la posible invasión de esferas competenciales y por otra parte, implica la revisión de la constitucionalidad de actos y disposiciones generales de los diferentes órganos de gobierno.

La legitimación para plantear una controversia constitucional corresponde a los miembros de la Federación, puesto que a ellos corresponde la titularidad de los derechos que se pueden controvertir. Así lo ha sostenido la jurisprudencia de la Suprema Corte, al sostener que no puede ser presentada la controversia por particulares.

En el caso de los Contratos de Servicios Múltiples, el Poder Legislativo, a través de una de sus Cámaras, está capacitado y obligado a denunciar toda violación a la Constitución por parte del Ejecutivo, aunque sea sólo una duda, pues sería una acción patriótica de defensa de la Constitución y de la riqueza

natural de nuestro país; para eso existe el derecho y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinar si la acusación es cierta o no.

En el caso específico, la interposición de un juicio de controversia constitucional con relación al proceso de licitación de los contratos de servicios múltiples, es una vía de control constitucional, que se regula en el artículo 105, fracción primera, inciso C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las partes que integran la controversia constitucional serán:

Un Senador de la República, integrante de un partido político, del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 58 y 59 del "Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos" y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 105, fracción I, inciso C.

Los motivos se presentan como las consideraciones donde se deben exponer los hechos y las licitaciones públicas mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, en materia de Contratos de Servicio Múltiples entre Pemex Exploración y Producción y las empresas particulares que concurren y se vean beneficiadas en dichos concursos, para la ejecución de obras relacionadas con el desarrollo, infraestructura y mantenimiento de campos de gas no asociado en la Cuenca de Burgos en los Bloques Misión, Ricos, Reynosa-Monterrey y Conrindón-Pandura, entre otros.

Posteriormente, se deben manifestar las dudas respecto de la constitucionalidad de los instrumentos jurídicos de referencia y señalar el tipo de trabajos que los particulares van a realizar, todos ellos reservados para su realización exclusiva al Estado Mexicano en las disposiciones contenidas en los artículos 25, 27 y 28 de la Ley Suprema, porque pueden significar un grave riesgo para la seguridad jurídica del patrimonio estratégico nacional, pues la sola emisión de la convocatoria de licitación genera compromisos para el Estado mexicano que pueden ser exigibles por vía jurisdiccional.

La Controversia representa un instrumento de control amplio de la constitucionalidad de los actos del poder público de muy diversa índole. En efecto, el artículo 105 constitucional, en su fracción I, establece la facultad de la Suprema Corte para resolver las controversias constitucionales que se susciten entre dos Poderes de la Federación, sobre *la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales*. En este sentido, el Legislativo Federal estará facultado para interponer el recurso en contra del acto del Ejecutivo Federal que origina el Contrato de Servicios Múltiples, pues dicho acto se estima inconstitucional. Por lo anterior, de interponerse el recurso que aquí se propone, será nuevamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano del Estado encargado de la interpretación estricta y definitiva del texto constitucional, la que determine el apego de tales contratos, y del acto de licitación de los mismos, a lo establecido por la norma fundamental.

De conformidad con la fracción I, inciso c), del artículo 105 constitucional, los actores capacitados para iniciar la controversia serían cualquiera de las Cámaras del Congreso General o la Comisión Permanente, debiendo para ello decidirlo mediante las formalidades internas del proceso legislativo: precisamente, un punto de acuerdo que cumpla con los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica y su Reglamento.

Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la controversia puede interponerse en un plazo de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame. Como en este caso el acto reclamado es una licitación pública, y ésta comienza a surtir efectos el día en que es publicada la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, en el caso de la primera convocatoria, el término es de treinta días, y los términos se cuentan en días hábiles, según lo dispuesto por el artículo 3º de la ley comentada.

En el punto de acuerdo, se instruye a la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para que presente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación formal demanda de Juicio de Controversia Constitucional en contra del acto de emisión de la de Licitación Pública Internacional.

Posteriormente la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encargará de hacer el estudio sobre los Contratos de Servicios Múltiples para encontrar la respuesta que sea solución conforme a derecho.

Aún se puede evitar entregar a manos extranjeras el recurso natural no renovable más cotizado del mundo: el petróleo. Que quede en la historia y en las conciencias de los que aún pueden cambiar el futuro de México, el lema será “negociar, nunca entregar.”

CONCLUSIONES

PRIMERA. La función pública del Estado se materializa con las actividades que éste realiza por medio de los tres órganos, ejecutivo, legislativo y judicial, en donde se constituye la forma de ejercicio de las atribuciones y tiene como una de sus principales finalidades proporcionar el servicio público, atendiendo a satisfacer necesidades básicas de la población, así como actividades a beneficio de la colectividad; dado que es fuente de ingresos a favor del Estado, el interés público debe prevalecer sobre el particular.

SEGUNDA. La Constitución regula el sector energético en los artículos 25, 27 y 28. Por tanto, las áreas estratégicas son un conjunto de actividades que realiza en forma exclusiva el Estado, a través de sus Organismos Públicos descentralizados y unidades de la Administración Pública, por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio básico para el desarrollo nacional. La Constitución contempla como área estratégica al petróleo en el artículo 28, párrafo cuarto, y en el artículo 27, párrafos cuarto y sexto, prohíbe la concesión de bienes y servicios que se consideren áreas estratégicas.

TERCERA. La relación México - Estados Unidos respecto al petróleo ha sido siempre conflictiva; desde 1870 hasta la expropiación petrolera, nuestro país fue “saqueado” de petróleo y los intereses extranjeros agredieron a México por

medio de intervenciones armadas y políticas que originaron pérdida de soberanía y afectación económica irreparable.

CUARTA. El artículo 27 constitucional es parte del espíritu de la Revolución mexicana, donde varios luchadores sociales arriesgaron su vida por hacer valer la propiedad del Estado sobre sus recursos, y fue hasta la expropiación petrolera donde se materializaron los ideales del precepto, después de una larga lucha que además ocasionó deudas al Estado, con el fin de responder a las indemnizaciones de las empresas privadas extranjeras.

QUINTA. La integración económica surge de la necesidad de articular la economía mundial a un plano armónico; de ahí que las prácticas comerciales sean piedra angular de la misma y el petróleo tenga una función básica en el desarrollo de la globalización; el hidrocarburo se traduce en energía necesaria para la vida moderna, y además es un medio indispensable para la prosperidad en tiempos de paz y para lograr la victoria en tiempos de guerra.

SEXTA. Dentro del derecho internacional, sus instituciones y organismos, se desencadenó la controversia de la propiedad de los recursos naturales que se encuentran en cada Estado. En el marco de las Naciones Unidas en el año de 1952, se dio a conocer una de las primeras resoluciones de la Asamblea General, que reconoció que los países insuficientemente desarrollados tenían el derecho de disponer libremente de sus recursos naturales; en 1972 el Organismo confirmó la misma resolución.

SÉPTIMA. Por vecindad, México, Estados Unidos y Canadá se unen para realizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, como una estrategia política, económica y social con fines primordiales de comercio, donde el petróleo tiene un lugar predominante, ya que la mayor parte de las reservas petroleras en México han pasado a los Estados Unidos, porque más del 50 por ciento de la producción de petróleo que tiene hoy México se exporta y la mayor parte, el 85 por ciento de esas exportaciones, va a Estados Unidos. El interés de Estados Unidos sobre el petróleo mexicano es sin lugar a dudas un punto importante del Tratado.

OCTAVA. En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se encuentran previstas, dentro del Anexo III, las actividades reservadas al Estado (México) en su sección A, mientras la sección B contiene la “desregulación de las actividades reservadas al Estado”. En este punto, se aclara que, aunque estén reservadas al Estado, si México permite la inversión privada a través de servicios, concesiones, préstamos o cualquier otro tipo de actos contractuales, no podrá interpretarse que a través de dicha participación se afecta la reserva del Estado en esas actividades. Para la entrada en vigor de dicho Tratado se hicieron diversas reformas jurídicas dentro del sector energético a las leyes reglamentarias, aunque la Constitución no se modificó.

NOVENA. Los Contratos de Servicios Múltiples según Pemex, son contratos de obra pública sobre la base de precios unitarios, que se realizan a través de Pemex Exploración y Producción con duración de 15 a 20 años, con la finalidad

de construir capacidad para generar energía eléctrica por medio del gas natural. Sin embargo, los contratos de servicios múltiples constituyen un paso más allá en el proceso de privatización, en el sentido de que la privatización se daría ahora en el sector extractivo. “Múltiples” quiere decir que se refieren a todas las actividades que se realizan en el proceso de extracción, ya no como antes que se licitaba una tarea “x”, otra tarea y otra tarea, todas con diferentes empresas. Ahora, con los contratos de servicios múltiples, será una empresa la que realice todas esas actividades y, en este sentido, la situación es grave, porque la empresa estatal pierde el control de todo lo que se haga al interior de ese bloque que se va a licitar en el sector de gas no asociado y del petróleo.

DÉCIMA. En los Contratos de Servicios Múltiples encontramos, en cuanto a la exploración, la cláusula 9.1.(a).(i).(A) y (B), que dispone que las Obras de Desarrollo que realizará el contratista consisten en servicios geológicos y geofísicos que incluyen la adquisición, procesamiento e interpretación de datos geofísicos y la elaboración de modelos geológicos; las cláusulas 6.4, 6.5, 10.6, 10.9 (n), y otras, establecen que los contratistas podrán realizar trabajos de prospección sísmica, métodos que sirven para la localización de yacimientos, y la cláusula 10.12.(s) establece que el programa anual de trabajo deberá contener, entre otras cosas, la localización perforable, profundidad anticipada y tipo de pozos a ser perforados, entre otras cosas.

DÉCIMA PRIMERA. En los Contratos de Servicios Múltiples encontramos, en cuanto a la explotación, que dentro de las actividades de explotación que

realiza PEMEX se encuentran la perforación y la extracción. Pues bien, en una gran variedad de cláusulas del modelo de dicho contrato, fundamentalmente en la 6.4, 6.5, 10.10.(o), (p) y (q) y 11.17, se establece como actividad del contratista la perforación de pozos y la estimulación de los mismos. Cabe mencionar que el glosario de términos del propio modelo de contrato establece los siguientes significados para ambas figuras:

Perforación: significa todos los servicios relativos a la perforación de un pozo, incluyendo la obtención de acceso en la superficie hacia y para el sitio del pozo, la preparación del sitio de dicho pozo, la construcción de las carreteras que sean razonablemente necesarias para tener acceso al sitio del pozo, la instalación de todos los revestimientos de superficie e intermedios del pozo, los registros, testigos y pruebas del pozo.

Estimulación: significa una operación diseñada a incrementar la producción de un intervalo arena, formación o yacimiento.

DÉCIMA SEGUNDA. En cuanto al control de Pemex Exploración y Producción sobre las obras, llama la atención el contenido de la cláusula 9.2.(e), cuya última parte prescribe que *para los fines de preservar la integridad (del) Contrato, Pemex no reemplazará o duplicará las Obras contratadas en virtud (del) Contrato.* Lo anterior implica una especie de derecho de exclusividad territorial del contratista, que excluye a Pemex de la posibilidad de realizar las tareas que ha contratado, si bien puede seguir realizando otras tareas en la misma área de trabajo. Es decir, en tal caso el contratista estaría sustituyendo a

la paraestatal en su obligación constitucional de llevar a cabo la explotación de los productos petrolíferos en los términos señalados por la Ley Reglamentaria.

DÉCIMA TERCERA. La primera ronda de licitación de los Contratos de Servicios Múltiples fue decepcionante; se extendió amplia convocatoria y la respuesta fue “nula”, porque ninguna de las grandes empresas internacionales respondió y los contratos fueron adjudicados a consorcios encabezados por empresas petroleras cuyo ámbito de acción ha sido predominantemente regional. En ninguna de las licitaciones hubo más de una oferta, salvo en el caso del bloque fronterizo, donde la empresa china fue descalificada.

DÉCIMA CUARTA. Respecto al ámbito económico, hay mucho que perder con estos contratos, porque las empresas que participan son extranjeras, ya que las nacionales no reúnen los requisitos que la Paraestatal exige. Los contratistas, equipos, materiales, personal laboral y proveedores serán extranjeros, con lo cual no se respeta el artículo 32 constitucional. Estas empresas no fortalecen a la clase empresarial mexicana con mayor demanda de bienes y servicios, y debilitan a Pemex, considerado el principal instrumento económico del Estado.

DÉCIMA QUINTA. Los Contratos de Servicios Múltiples guardan muchos intereses ocultos; uno de ellos es servir como mecanismo para privatizar el sector energético, directamente la electricidad, porque para generarla es necesario el gas y éste representa el 70% de los costos. De continuar así, las empresas privadas controlarán el 70% de la renta eléctrica del país. Por lo

anterior, se crea dependencia de factores ajenos sin necesidad, ya que diversos estudiosos del tema, incluyendo los de la Agencia Internacional de la Energía, aseguran que se puede generar energía con residuos líquidos como combustible, por un costo menor .

DÉCIMA SEXTA. El artículo 27 constitucional, párrafo VI, contempla 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 Nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines...”

Por lo tanto, el precepto es claro, y no admite concesiones ni contratos para la explotación de esos recursos, que sólo la nación podrá aprovechar .

DÉCIMA SÉPTIMA. Los Contratos de Servicios Múltiples no encuadran en el marco legal vigente, ya que la “Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo” prevé celebrar contratos de obra y prestación de servicios, solamente para la realización de las actividades de Pemex; es decir, para que ésta tenga un desarrollo óptimo, se ayuda de otras empresas que tienen la tecnología y conocimientos especializados. Sin embargo, ninguna ley

o reglamento que regule este sector, contempla que Pemex sea sustituida por otras empresas privadas, y que ésta sólo se encargue del despacho del negocio. Con los Contratos de Servicios Múltiples no se cumplen los principios de soberanía sobre los recursos del Estado, porque se sustituye a la Paraestatal por empresas privadas y además extranjeras. Además se impide el desarrollo nacional, el control sobre la industria petrolera y la capacidad operacional del Estado.

DÉCIMA OCTAVA. Con los Contratos de Servicios Múltiples se vulnera la soberanía nacional, por no respetar la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expone el petróleo, que es por sí seguridad nacional, y se pone en peligro la integridad territorial, lo que incrementa la posibilidad de conflicto internacional, porque será objeto de las políticas de seguridad energética de otros Estados, específicamente Estados Unidos; además, se atenta directamente a la economía y bienestar del pueblo por las acciones en materia fiscal, laboral, ambiental.

Con tales contratos, no se permitirá a Pemex aumentar reservas, producir en aguas profundas, desarrollar tecnología y convertirse en una empresa multienergética y de multiservicios. Pemex se desdibuja como empresa petrolera, para quedar como administradora de zonas petroleras al mejor postor, y transfiere renta petrolera al exterior, poniendo en manos de empresas extranjeras información clave sobre una de las principales riquezas del país.

DÉCIMA NOVENA. El conflicto aún es interno, y no debe crecer; el mismo Tratado de Libre Comercio de América del Norte contempla que se respetarán los recursos de México, siempre que éste quiera, porque una vez que abra la inversión privada en Pemex, la responsabilidad recaerá sobre el mismo, sin repercutir en los otros Estados miembros del Tratado.

VIGÉSIMA. La encuesta demuestra la opinión generalizada de la población, que se expresa en su mayoría en contra de la inversión privada/extranjera en Pemex . Por tanto, debe respetarse la voluntad del pueblo, que es el que debe decidir su forma de gobierno, representantes, y en este caso en materia de petróleo, para satisfacer las necesidades básicas, haciendo valer su soberanía.

VIGÉSIMA PRIMERA. En la primera pregunta de la encuesta, la mayoría contestó que no estaban de acuerdo con la inversión privada extranjera en Pemex; las principales explicaciones fueron porque en principio la Constitución no lo permite en su artículo 27, en segundo lugar porque es un área estratégica para el país, en tercer lugar porque se requiere una reestructuración de Pemex, en cuarto lugar porque es un sector que debe controlar el Estado por la repercusión política y económica que tiene, y en quinto lugar porque es un recurso natural no renovable que debe cuidarse por ser tan necesario para la vida contemporánea.

VIGÉSIMA SEGUNDA. En la segunda pregunta de la encuesta, la mayoría titubeó en la respuesta porque consideraron que es un tema controvertido que tiene tintes políticos.

VIGÉSIMA TERCERA. En la tercer pregunta de la encuesta, la mayoría contestó que los Contratos de Servicios Múltiples infringen la Constitución en el artículo 27, mismo que prohíbe expresamente concesiones y contratos.

VIGÉSIMA CUARTA . La pregunta cuarta es clave para el problema que hemos venido arrastrando; con relación a la función de Pemex, en su gran mayoría respondieron que es la Paraestatal más importante de México, lo que demuestra que no se tiene precisa la función principal de Pemex y en su mayoría no la conocen. La segunda respuesta se refirió a que la función de Pemex es la de proporcionar ingresos al Estado, lo que demostró que las personas creen que la Paraestatal sirve sólo para proporcionar ingresos, cuando sin embargo la naturaleza de la Paraestatal es de empresa pública, que tiene la principal función de proporcionar bienes y servicios al Estado mismo y por otro lado a organismo públicos y privados internacionales, con la finalidad de lucro y de apoyo a la economía del país. Pemex debe tener objetivos de crecimiento como empresa, y podría ser un negocio rentable. De ahí que Pemex necesite reestructurarse como empresa pública independiente y así hacer reformas legales.

VIGÉSIMA QUINTA.- En la pregunta quinta de la encuesta, en su mayoría contestaron que si saben que más del 60 por ciento del petróleo mexicano se exporta sólo a Estados Unidos, por tanto la incógnita continúa acerca de porque en el Tratado no lo integraron en forma clara, concreta y certera.

VIGÉSIMA SEXTA. Se debe guardar el Estado de Derecho, y hacer valer la soberanía por medio del control de la constitucionalidad; para estos efectos, es de fundamental importancia recurrir a la Controversia Constitucional y la Auditoria Superior de la Federación.

VIGÉSIMA SÉPTIMA. Los instrumentos para privatizar serán un conflicto futuro para Pemex, porque ya es un problema “político”, donde se encuentran intereses de personas que se verán beneficiadas, pero la población en general será perjudicada con daños irreparables.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Porrúa, México 1991.

ARELLANO García, "Derecho Internacional Público", cuarta edición, Porrúa, México, 1999.

BAILEY Jhon, "Impactos del TLCAN en México y Estados Unidos efectos subregionales del comercio y la integración económica", FLACSO México, Georgetown University, Miguel Angel Porrúa, México 2003.

BARONA Lobato, Juan, "La Verdad sobre la Expropiación petrolera", colección del archivo histórico diplomático mexicano, 3 época, serie documental, Secretaria de Relaciones Exteriores, Tlatelolco México, 1974.

BELA Balassa, "Los países de Industrialización reciente en la economía mundial", FCE, México, 1988.

BERNAL Sahún, Bernal, Victor Manuel "La Integración Comercial de México, Estados Unidos y Canadá", segunda edición ,Siglo XXI, 1991.

BERMUDEZ J. Antonio, "La política petrolera mexicana", Joaquín Mortiz, México, 1976.

BRAVO Y VERA, Gonzalo Agustín, "Petróleo como elemento de negociación de los países subdesarrollados: su proyección a otras materias primas, cuaderno

7". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Relaciones Internacionales (nueva época).

BURGOA Ignacio, "El juicio de Amparo", trigésimo octava edición, Porrúa, México 2001.

CAMPILLO Aurelio, "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Mexicano". Tomo II, Editorial La Económica, Jalapa Veracruz, 1928.

CORREA Serrano, María Antonieta, "Tendencias de la Globalización en el nuevo Milenio", UAM Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 2002.

DÁVILA Aldás, Francisco R., "Globalización, integración América Latina, Norteamérica y Europa", Fontamara, México, 2002.

DELGADILLO, Humberto y Lucero Manuel, "Elementos de Derecho Administrativo", 2 curso, Limusa, México, 2002.

FAUZI Hamdan, Amad, "Elementos y caracteres propios del Servicio Público y su ubicación dentro del Derecho Mexicano", Revista de Investigaciones Jurídicas Escuela Libre de Derecho Volumen IE No.3 México 1979 R 272

FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, "Derecho Administrativo", México 1 ed.

FRAGA Gabino, "Derecho Administrativo", XXIX ed. Porrúa, México, 1990.

GALINDO Camacho, Miguel, "Teoría de la Administración Pública", México, Porrúa, 2000.

GARRIDO Falla, Fernando. "Tratado de Derecho Administrativo", Vol 2, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España 1958.

GUDIÑO Pelayo, José de Jesús. "Introducción al Amparo Mexicano", tercera edición, Limusa, México, 1999.

JAMES Petras, Henry, "La globalización desenmascarada, el Imperialismo en el siglo XXI", Miguel Angel Porrúa, 2003.

MARTÍN Moreno, Francisco, "México Negro", Planeta, México, 2004.

MASAN, Edgard, "Luz y sombra del Tratado de Libre Comercio", segunda edición, Posada, México, 1991.

MONTAFORE, Raúl, "La Organización del Sector Energético Mexicano; Contexto Internacional y Perspectivas de Cambio. Documentos del Programa Universitario de Energía", Centro para la innovación Tecnológica, UNAM, 1991 Programa Universitario de Energía.

NORENG, Oytén "La política del Petróleo en la década de los Ochentas", Normas de cooperación internacional, FCE, México, 1983.

OLVERA Toro, Jorge, "Manual de Derecho Administrativo", 7 ed., Porrúa, México, 1997.

ORTEGA Nomelín, Roberto y Serie. E. Varios. "Regulación del Sector Energético", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Secretaría de Energía, México, 1997.

PADÚA, María Eugenia. "México en el umbral del siglo XXI, los efectos de la globalización", Fontamara, Universidad Autónoma de Guerrero, 1999.

PATIÑO Camarena, Javier." La Hazaña Jurídica Petrolera", 2 ed, Porrúa, México, 1990.

RODRÍGUEZ Castro, Ignacio. "El Tratado de Libre Comercio y Usted", Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Dirección de Difusión Cultural, Tabasco, 1992.

SALGADO Ledesma, Eréndira, "Apuntes, Principio de Supremacía Constitucional." División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2002.

SÁNCHEZ Bringas, Enrique, "Derecho Constitucional", octava edición, Porrúa, México, 2003.

SERRA Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo" segundo curso, vigésima primera edición, Porrúa, México, 2001.

VAREA Campos, Mónica, "Nueva Agenda bilateral en relación México Estados Unidos", ITAM, UNAM, CISAS, México, 1998.

VILLAREAL Lucinda, "TLC las reformas legislativas para el Libre Comercio," ed. Pac, México, 1995.

DICCIONARIOS

CABANELLAS, Guillermo. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", 20 edición, Heliasta, Buenos Aires, 1991.

"Diccionario Planeta de la Lengua Española Usual", Planeta, Barcelona, 1990.

“Diccionario Jurídico Mexicano”, editorial Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 15 edición, México 2000.

FERNÁNDEZ Vázquez Emilio, “Diccionario de derecho Público”, Editorial Astrea, Buenos Aires Argentina, 1989.

“Diccionario Enciclopédico Quillet”, Argentina Arístides Quillet, México, 1973, Tomo 7.

HEMEROGRAFÍA

Gómez Méndez, Olga, “México deberá fortalecer el sector energético”, “La Jornada”, 27 de agosto de 1990.

Margarita del Carmen Álvarez, entrevista al Senador Manuel Bartlett, “La soberanía no es cosa del Pasado”, “Energía Hoy”, ed. el Despertador, México, 1 de julio, 2005.

Núñez, Franco, “El petróleo se contempla en el Tratado”, “El Financiero” de 25 de noviembre de 1990.

Padilla Fernando, “El petróleo no se incluye en el Tratado”, en el “Excelsior”, 25 de octubre de 1990.

Rodríguez, Israel, “La Cuenca De Burgos y los Contratos de Servicios Múltiples”, en “La Jornada”, México, 18 de febrero de 2000.

Rodríguez Padilla, Victor, “Adiós a los Contratos de Servicios Múltiples”, de la revista “Energía Hoy”, editorial el Despertador, número 16, julio, 2005.

Yunnuen Campos, "Entrevista a Director de Pemex, Luis Ramírez Corzo", Noticieros Televisa, programa "Alebrijes", México, 15 de septiembre de 2005.

LEGISLACIÓN

"Código Penal Federal", Ediciones Fiscales Isef, 10ª. edición, México, 2005.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Porrúa, México, 2003.

"Ley de Inversiones Extranjeras", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993, Porrúa, México, 2005.

"Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos", publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, Porrúa, México, 2005.

"Ley de Fiscalización Superior de la Federación" publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 2000.

"Ley General de Bienes Nacionales," publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de enero de 1982, Porrúa, México, 2004.

"Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas", publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 2000., Ley orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, 44ª. Edición, México, 2004.

"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", 44ª. edición, Porrúa, México, 2004.

“Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios” publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1992, Agenda de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales Isef, México, 2004.

“Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo”, en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1958, Agenda de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales Isef, México, 2004.

“Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica”, Diario Oficial de la Federación, el 22 de diciembre de 1975, Porrúa, México, 2002.

“Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, publicado en Diario Oficial de la Federación el día [el 20 de diciembre de 1993](#), 2ª. reimpresión, Porrúa, México, 1997.

FUENTES DOCUMENTALES

Carrillo Soberón, Francisco, Conferencia “Memorias del Foro de los Trabajadores de Energía por un nuevo rumbo de la Nación”, Cámara de Diputados, México, febrero de 2004.

“Comparecencia del Director General de Petróleos Mexicanos”, Raúl Muñoz Leos, ante los integrantes de la Tercera Comisión, Comisión Permanente del Congreso de la Unión, México, 22 de febrero de 2003.

Pemex Exploración y Producción, “Borrador del Modelo Genérico de Contrato de Obra Pública sobre la Base de Precios Unitarios”, versión final, Senado de la República, Comisión de Puntos Constitucionales, México, 24 de julio de 2003.

Ingeniero Ernesto Martens Rebolledo, Secretario de Energía, Conferencia sobre el Sector Energético, Conferencia Oficial Internacional, "El Sector del Gas en México", la estrategia de gas en Pemex, México, 20 de junio de 2004.

Secretaría de Energía. Dirección General de Política y Desarrollo Energéticos. "Prospectiva del Sector Eléctrico 2000- 2010", México, septiembre de 2001.

Secretaría de Energía. "Programa Sectorial 2001-2006", México, 2001.

INTERNET

H. Congreso de la Unión, www.cddhcu.gob.mx/servicios

Office Of Gas and Electricity Markets "Gas are New Electricity Trading Arrangements", www.ofgem.gov.uk

Pemex, www.pemex.com.mx.

Presidencia de la República, noticias, www.presidencia.gob.mx y www.mexicolegal.com.mx.

Secretaría de Energía, www.energia.gob.mx.