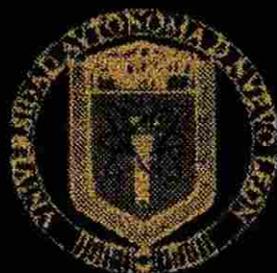


**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN**



**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**"LEGALIDAD O ILEGALIDAD DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS  
MÚLTIPLES PARA LA INVERSIÓN PRIVADA Y EXTRANJERA EN  
RECURSOS ESTRATÉGICOS"**

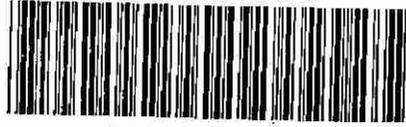
**Por.-**

**LIC. GERARDO OYERVIDES BENITEZ**

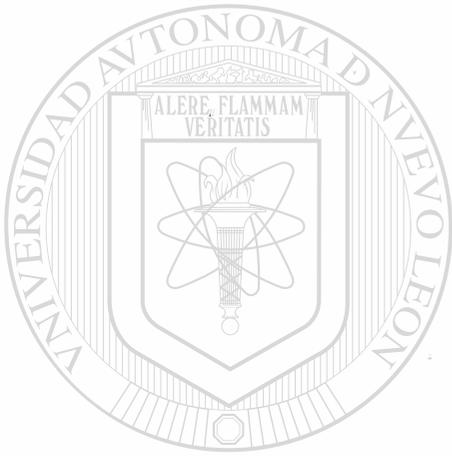
**Como requisito para obtener el Grado de**

**MAESTRIA EN CIENCIAS DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO**

TM  
K1  
FDYCS  
(2003)  
.09



1020149318



# UANL

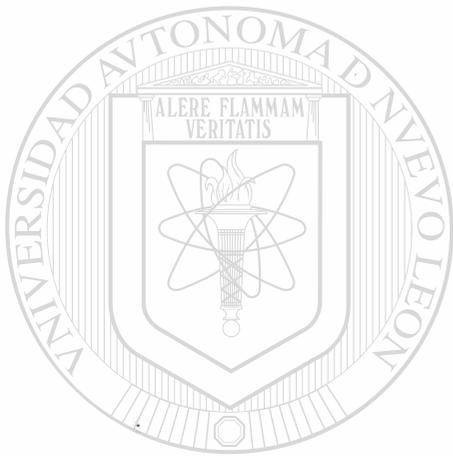
---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

~~9/1~~



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN**



**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**"LEGALIDAD O ILEGALIDAD DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS  
MÚLTIPLES PARA LA INVERSIÓN PRIVADA Y EXTRANJERA EN  
RECURSOS ESTRATÉGICOS"**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Por.-

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

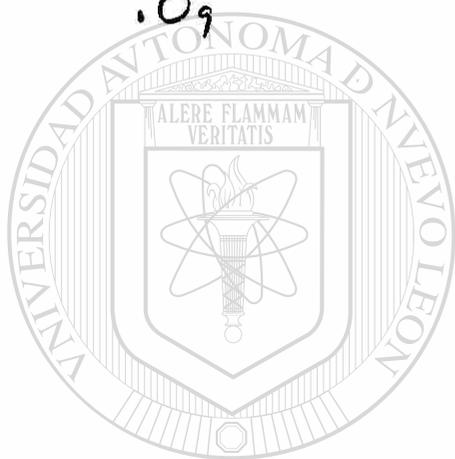
**LIC. GERARDO OYERVIDES BENITEZ**

**Como requisito para obtener el Grado de**

**MAESTRÍA EN CIENCIAS DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO**

978 957

TH  
K1  
FDYCS  
[2003?]  
.O9



# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



FONDO  
TESIS

A mis padres por darme la vida.

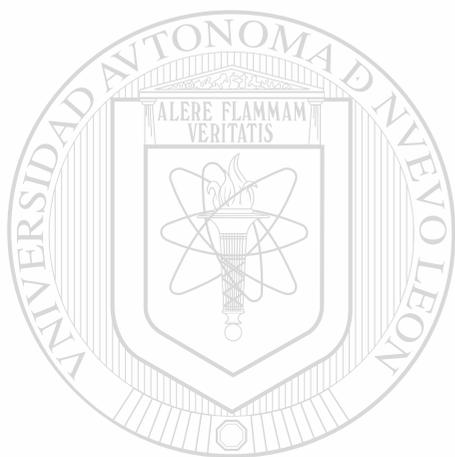
A mis maestros por compartir sus conocimientos y darme su invaluable apoyo y asesoría.

A mi asesor, un ser humano ejemplar.

A mi familia por su apoyo sincero.

A mi esposa, amiga y compañera, por existir y ser parte de mi vida.

A mis hijos Gerardo y Andrés, por ser mi más grande motivación y estímulo para continuar desarrollando nuevos proyectos.



---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

¡ Sinceramente Gracias ¡

# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	01
---------------------	----

<b>JUSTIFICACIÓN DEL TEMA</b>	02
-------------------------------	----

## **CAPÍTULO 1**

### **DEFINICIÓN DEL MEDIO AMBIENTE**

1.- Concepto.	08
---------------	----

2.- Desarrollo Sustentable.	08
-----------------------------	----

3.- Sistemas complejos e interdisciplinaridad.	10
--	----

4.- Manejo Holístico.	11
-----------------------	----

5.- Política Ambiental.	11
-------------------------	----

6.- Conclusiones.	13
-------------------	----

## **CAPITULO 2.**

### **RECURSOS NATURALES Y ESTRATÉGICOS**

1.- Recursos naturales, petróleo y energía.	14
---	----

2.- Desarrollo.	15
-----------------	----

3.- Recursos energéticos renovables y no renovables.	18
--	----

3.1. Gas natural	18
------------------	----

3.2. Petróleo	20
---------------	----

3.3. Carbón y electricidad	21
----------------------------	----

3.4. Tipos de centrales de generación	24
---------------------------------------	----

4.- La energía, base de la civilización actual.	
---	--

## **CAPITULO 3**

### **JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA**

- 1.- Urgente necesidad de la inversión privada en la exploración y explotación de los recursos estratégicos. 31
- 2.- Propuesta de apertura por PEMEX. 32
- 3.- Consideraciones sobre la legalidad de los Contratos de Servicios Múltiples –CSM-. 37
- 4.- Limitaciones y resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al tema. 52

## **CAPITULO 4.**

### **PRINCIPIOS DE SOBERANÍA EN EL DERECHO INTERNACIONAL**

- 1.- Definición. 57
- 2.- Antecedentes históricos. 58
- 3.- Noción de soberanía por Cesar Sepúlveda en el ámbito internacional. 64

---

## **CAPITULO 5.**

### **PRINCIPIOS DE NACIONALIZACIÓN Y EXPROPIACIÓN**

- 1.- Introducción. 67
- 2.- Concepto. 67
- 3.- Antecedentes históricos. 68
- 4.- Sustento legal. 71
- 5.- Procedimiento. 73
- 6.- Expropiación forzosa. 75

## **CAPITULO 6.**

### **IMPORTANCIA DE LA INVERSIÓN PRIVADA –EXTRANJERA- EN ÁREAS ESTRATÉGICAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA SEGURIDAD NACIONAL**

1.- Relación México-EUA.	79
2.- Definición de seguridad nacional. en México y Estados Unidos	80
3.- Seguridad financiera en la relación México-EUA.	83

## **CAPITULO 7.**

### **LOS RECURSOS ENERGÉTICOS EN MÉXICO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE NORTEAMÉRICA (TLCAN)**

1.- Los recursos energéticos en México; disposiciones legales en el tratado.	92
2.- El rol monopolístico de PEMEX.	96
3.- Análisis del impacto potencial del TLCAN en el sector del petróleo y energéticos en México.	97
4.- Análisis del impacto potencial del TLCAN en el sector de la electricidad en México.	104

## **CAPITULO 8.**

### **PETRÓLEO Y DERECHO MINERO –Marco contractual de la exploración, producción del petróleo-**

1.- Introducción.	111
2.- Derecho Minero - Derecho Minero del Petróleo.	116
3.- Definición del Derecho Petrolero.	118
4.- La Renta Petrolera.	121
5.- Los precios del petróleo.	121

6.- Contratos petroleros (La concesión petrolera; contratos “Production-Sharing”, los contratos de servicio; los contratos de riesgo; joint ventures)	122
---	-----

## **CAPITULO 9.**

### **LOS CONTRATOS DE SERVICIOS MÚLTIPLES (PEMEX)**

1.- Introducción.	128
2.- Justificación.	129
3.- Análisis de las disposiciones legales.	133
4.- Comparación de los contratos de obras y los CSM.	146
5.- Estrategias de desarrollo y políticas energéticas.	153

## **CAPITULO 10.**

CONCLUSIONES	164
Reforma Estructural.	174

---

Situación Actual.	184
-------------------	-----

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

# LEGALIDAD O ILEGALIDAD DE LOS CONTRATOS DE SERVICIO MÚLTIPLES PARA LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN RECURSOS ESTRATÉGICOS

## I.- INTRODUCCIÓN

“La producción de gas de Petróleos Mexicanos - PEMEX - no logra cubrir las necesidades del país, Es más barato producir gas en México que importarlo, ante esto hay dos opciones; importar más gas o utilizar el gas nacional, con lo cual no solo se podrían ahorrar 1,300 millones de dólares anuales, sino que también se generarían empleos en México y aumentaría la demanda de insumos nacionales.”

“No obstante el incremento sustancial en la inversión autorizada para PEMEX a partir del 2002, el crecimiento de la producción nacional de gas quedará cada vez mas rezagado con respecto al incremento de la demanda en el país. Esto obliga a utilizar intensivamente los mecanismos tradicionales de contratación de obras y servicios para proyectos de gas y complementarlos con nuevos esquemas de contratación que permitan reforzar rápidamente la capacidad de ejecución y el financiamiento con objeto de reducir las importaciones anticipadas”.

“Para aprovechar los recursos naturales del país y reducir las costosas importaciones de gas, PEMEX ha diseñado una herramienta llamada Contratos de Servicios Múltiples (CSM). Este mecanismo es jurídicamente viable sin necesidad de modificar la Constitución, para que firmas expertas y exitosas en el ramo de cualquier parte del mundo, construyan y financien obras y provean servicios de mantenimiento para elevar la producción de gas”.

“Para asegurar que la planeación y el contrato de explotación del gas continuará en manos de PEMEX, el modelo genérico de CSM contempla todo tipo de candados técnicos que garantizan el control permanente de PEMEX durante la ejecución de los

contratos y estipula que todos los activos fijos construidos por las empresas privadas son propiedad de PEMEX”.

“El Contrato de Servicios Múltiples, es una herramienta encaminada a reducir las importaciones de gas natural y aprovechar los recursos naturales para transformar a México en un país autosuficiente mediante un acuerdo firmado entre PEMEX y aquellas empresas de probada trayectoria exitosa, solvencia económica y experiencia técnica que ofrezcan el precio mas bajo por los servicios a ejecutar durante un plazo de 10 a 20 años”.

“PEMEX administra alrededor de 10 mil contratos anuales que obliga a cientos de técnicos expertos a dejar de atender sus actividades estratégicas para elaborar, celebrar y administrar los contratos tradicionales. En esta nueva modalidad los CSM incluyen diversos servicios a ejecutarse en un plazo de 10 a 20 años a través de una sola empresa”.

“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 las mantiene siempre PEP”.

“Sin importar el nivel de producción, el contratista simplemente recibe un pago en efectivo basado en precios unitarios por la ejecución de obras. Por consecuencia, este esquema contractual no es una concesión ni un contrato de participación de riesgo, de producción o de ganancias compartidas, ni un contrato similar a los anteriores”.

“Los Contratos de Servicios Múltiples, han sido diseñados con estricto apego al marco legal actual”<sup>1</sup>.

## II.- JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

---

<sup>1</sup> Página de internet de Pemex, [www.PEMEX.com.mx](http://www.PEMEX.com.mx)

La justificación del tema, se desprende de la urgente necesidad de analizar la procedencia y legitimación de los CSM, como una medida alterna que permita llevar a cabo inversiones en áreas estratégicas del estado que permitan continuar manteniendo una estabilidad macroeconómica, difunda confianza entre los inversionistas nacionales y externos y se garantice el crecimiento económico del país, evitando así el colapso en la industria eléctrica y los efectos negativos en caso de que no se realicen las inversiones necesarias.

Cabe señalar, que la propuesta de PEMEX ha dado lugar a un amplio debate en diferentes sectores sociales del país, que ha motivado a generar una mayor confusión sobre el fondo de la problemática y sus alcances reales a mediano y largo plazo, opacado en parte por la discusión partidista en torno a una reforma energética total, la falta de propuestas reales y consensos entre los diferentes actores políticos, aunado a la inconsistencia de las resoluciones judiciales en torno al tema, solo han propiciado un mayor desconocimiento hacia el tema así como confusión sobre la procedencia y legalidad de los denominados Contratos de Servicios Múltiples.

Si bien para algunos opositores de la apertura a la inversión privada y/o extranjera por medio de la celebración de Contratos de Servicios Múltiples, significa un intento por menguar la soberanía nacional, además de los riesgos que lleva consigo en entregar a particulares principalmente a extranjeros información confidencial estratégica de los recursos naturales, con lo cual se pone en riesgo de manera irresponsable la seguridad nacional.

Por su parte Petróleos Mexicanos ha reiterado a través de diferentes conferencias internacionales y documentos, que estos se encuentran apegados a estricto derecho ya que no existe concesión de los recursos estratégicos a particulares, sino solo la contratación para efectuar determinadas obras mediante la supervisión de PEMEX mediante un pago en efectivo y por un plazo de tiempo determinado.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Oficial International Conference, México's gas sector, 20,21 Junio 2002 México D.F. [www.thecwgroup.com](http://www.thecwgroup.com)

En este entendió, es fundamental analizar los conceptos ahí vertidos así como sus reales alcances de tal suerte que nos permita desarrollar el tema desde sus diferentes aspectos; jurídico, nacionalista atendiendo los principios de soberanía nacional, así como por su relación directa a los aspectos de seguridad nacional desde el punto de vista de la economía que influyen en la relación México- Estados Unidos.

Lo anterior no solo nos permitirá conocer no solo si existen limitaciones a su celebración de los CSM por la propia constitución y ordenamientos legales aplicables, sino que también nos permita identificar si existen otras limitaciones desde aspectos de seguridad nacional y los riesgos a la soberanía nacional por tratarse de recursos estratégicos de la nación, además de concluir con alternativas viables que permitan continuar con el desarrollo energético del país, aún en el caso de no lograr la aprobación de dichos contratos.

Con el presente estudio, no se trata de investigar aspectos técnicos sobre la necesidad o justificación de aperturar o no los sectores estratégicos del país a la inversión privada –nacional o extranjera-, no obstante de la urgente necesidad que algunos especialistas de la materia han manifestado, de igual forma, no se trata de comprobar o desmentir los comentarios por agencias internacionales y del propio PEMEX en torno a la capacidad de explotación y producción de los recursos estratégicos para los próximos años.

No obstante si se contempla analizar aspectos generales de los motivos tanto económicos, sociales, y de desarrollo nacional que influyen en la necesidad de que sea analizado el tema desde el punto de vista de la Seguridad Nacional, y sus implicaciones desde el punto de vista de la Soberanía Nacional.

Así mismo se pretende hacer un análisis sobre las consideraciones legales de los CSM dentro de los preceptos Constitucionales y leyes aplicables a la materia, con la finalidad de identificar las consideraciones legales que justifican la contratación de

estos con particulares sin que estos pudieran ser invalidados por ser considerados anticonstitucionales o contrarios a los principios de seguridad nacional.

Para entender mejor la necesidad de analizar dicho tema a profundidad, vale la pena referirse al informe emitido el pasado 02 de Octubre del 2002 por la Agencia Internacional de Energía con el siguiente encabezado.

**LA AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA ADVIRTIÓ AL GOBIERNO DE VICENTE FOX QUE, EN CASO DE NO REALIZAR LAS REFORMAS EN EL SECTOR ENERGÉTICO, LA RIQUEZA PETROLERA SE LE DILUIRÁ ENTRE LAS MANOS.<sup>3</sup>**

Bruselas, Bélgica. En un demoledor informe, la Agencia Internacional de Energía (AIE) advirtió el 02 de Octubre del 2002 al gobierno de Vicente Fox que, en caso de no realizar las reformas prometidas en el sector energético y en empresas como PEMEX, la riqueza petrolera de México se le diluirá entre las manos, y se sumará a la lista de países importadores de petróleo a partir del 2020.

"Los cambios y reformas que se requieren de forma urgente en el sector energético son responsabilidad de los operadores políticos mexicanos, pero si el gobierno de México no se emplea a fondo en la aplicación de unas reformas, tan rápidas y radicales como sea posible, si no se acometen reformas en empresas como PEMEX, para hacerlas más eficaces y transparentes, el gobierno no podrá evitar que México se convierta en un país importador de petróleo a partir del 2020", insistió Fatih Birol.

El responsable del informe "World Energy Outlook 2002", hizo hoy suyos los cálculos del propio gobierno mexicano para asegurar que en el curso de los próximos siete años México requiere de una inversión de 139 mil millones de dólares (40 mil para exploración y producción de petróleo, 19 mil en refinerías, 21 mil para la

<sup>3</sup> Bruselas Bélgica, Diario El Universal, 02 de Octubre del 2002.

producción y distribución de gas natural y 53 mil en el sector eléctrico) para evitar el colapso de su industria energética.

"Estamos hablando de mucho dinero. Y el Estado mexicano no puede garantizarlo por sí solo porque carece de los fondos indispensables. Así es que tiene que abrirse a la inversión extranjera y al mercado. Pero esto sólo podrá hacerlo con las reformas estructurales que son necesarias", dijo Birol en alusión a la apertura de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) a la inversión extranjera".

Las proyecciones de la AIE, una organización subsidiaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), han querido dedicar un capítulo entero a México para advertir que, en caso de mantenerse el actual estado de las cosas, "la producción de crudo mexicano alcanzará un techo de 4.1 millones de barriles por día hacia fines del 2010". Una producción que, añade el documento, "se estancará durante una década y, enseguida, comenzará a declinar hasta caer al nivel de los 2.3 millones de barriles al día en el 2030".

"Los nuevos descubrimientos -añade- no serán capaces de compensar la caída en la producción desde los yacimientos naturales, como el de Cantarel. El ritmo de las exportaciones de petróleo y otros derivados se vendrán abajo más rápido que la producción, mientras el consumo interno se incrementará a un ritmo de 2.5% por año.

"Como consecuencia de todo esto, México podría convertirse en un país importador neto de petróleo a partir del 2020", dijo Fatih Birol en una rueda de prensa con distintos medios internacionales".

En su análisis de prospección, la AIE considera que a pesar que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) se encuentra entre las más grandes empresas de generación de electricidad en el mundo, su dependencia en los subsidios que concede el Estado a los

consumidores y su incapacidad para acometer los planes de modernización en su infraestructura siguen cuestionando su viabilidad futura.

"La desregulación del sector eléctrico se ha convertido en un tema contencioso en México. El Presidente Vicente Fox la presentó como una de sus prioridades cuando asumió el cargo en el año 2000, pero el proceso se ha empantanado en medio de una dura oposición en el Congreso".

Por otro lado, en un intento por quitar hierro a la amenaza de un colapso de la industria petrolera, el funcionario de la AIE aseguró que "la noticia buena" de estas proyecciones es que "México podrá convertirse en un importante exportador de gas natural a partir del 2010" para saciar el apetito voraz de sus vecinos del norte.

"Aunque, eso sí, siempre y cuando se acometan las reformas anunciadas por el gobierno de Vicente Fox", insistió.

Según los cálculos de la AIE, la producción de gas natural en México pasará de los 37 mil millones de pies cúbicos hasta los 140 mil millones de pies cúbicos en el 2030.

"Las exportaciones de gas pasarán de los 11 mil a los 26 mil millones de pies cúbicos hacia el 2030", que fluirán hacia Estados Unidos y Canadá.

A pesar de que la AIE reconoció que sus proyecciones no están basadas en un modelo aritmético y que sus principales fuentes de información han sido los reportes de organizaciones como el FMI, el Banco Mundial y la OCDE, su reporte puede considerarse como objetivo y de toda solvencia: "A lo mejor no resultan del todo exactas nuestras previsiones, pero nuestro margen de error es mínimo. Así es que, en el caso de México, podemos efectivamente estar equivocados en cierta medida, pero no estamos equivocados del todo y por eso es que hacemos estas observaciones que consideramos necesarias", aseguró Fatih Birol para defender un reporte que será presentado dentro de dos semanas en México.

Un adelanto del World Energy Outlook 2002-2030 fue presentado en el pasado Foro Internacional de Energía, celebrado en Osaka donde se advirtió que, a pesar que las reservas de energía están garantizadas en los próximos 30 años, países como China se convertirán en consumidores voraces de petróleo, mientras que Oriente Medio y Rusia seguirán ostentando las más importantes reservas de petróleo y gas natural.

Por lo anterior, es importante comenzar el presente estudio, analizando los principios básicos del tema a tratar como sigue.

## **CAPITULO 1.-**

### **DEFINICIÓN DEL MEDIO AMBIENTE**

#### ***1.- Introducción-Concepto***

La administración integral del ambiente es un nuevo paradigma en el campo de la investigación científica y la administración pública actual. Ello presupone un entendimiento integrado del ambiente, es decir integrar varios sistemas y subsistemas con información propia que permita ver el funcionamiento de dicho sistema, identificar problemas y planificar el manejo que debe de hacerse de los recursos y de las salidas de energía, en el marco de un desarrollo sustentable.

Las consideraciones que se deben hacer para la Administración Integral del Ambiente, están relacionadas con algunos conceptos manejados actualmente como Desarrollo sustentable, Sistemas complejos de Interdisciplinariedad, Manejo Holístico de los Recursos Naturales, Política Ambiental, Administración y/o Gestión Integral del Ambiente y, Nuevo Federalismo con respecto a la Gestión Ambiental Municipal.

Cada uno de estos conceptos aportan formas y medidas nuevas que deben ser introducidas en el lenguaje común, no sólo de quien tiene la responsabilidad de administrar el ambiente, sino de los diferentes actores sociales y económicos. Desde

una ama de casa hasta el empresario y los profesores que tienen la responsabilidad de educar a los niños y jóvenes, ya que en la medida en que se involucren estos actores en la problemática ambiental de una comunidad o región, las expectativas de compartir un ambiente sano serán muy elevadas.

## **2.- Desarrollo sustentable**

El concepto surge al cambiar la noción que se tenía sobre la problemática ambiental y su estrecha relación con el desarrollo económico. Esta relación se establece a partir del informe denominado “nuestro futuro común”, que marca la pauta a seguir acerca de un nuevo modelo de desarrollo a escala mundial. Según la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, CMMAD (1987) este es “un modelo de crecimiento que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras”. El concepto lo tenemos inmerso en todas las políticas de carácter ambiental en el país, como ejemplo podemos citar el Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000 y 2001-2006.

En la Frontera Norte este concepto lo tenemos en todos los documentos que se han elaborado por parte de los gobiernos de México y Estados Unidos, entre otros los acuerdos paralelos del TLC, hasta el Programa Frontera XXI.<sup>4</sup> Desgraciadamente el concepto no sólo lo conocen y entienden quienes analizan la problemática ambiental como los investigadores de las instituciones de ambos lados de la frontera, los administradores ambientales gubernamentales y algunos empresarios, sin embargo, no ocurre así con el grueso de la población.

Lo señalado anteriormente no permite ni permitirá que tengan éxito políticas ambientales de largo plazo en las comunidades fronterizas. Es decir, si la comunidad no entiende el fondo de una medida para frenar el deterioro ambiental, difícilmente se

---

<sup>4</sup> Bibliografía propia de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza COCEF-BBCC Ciudad Juárez, Chih-El Paso Tx.

podrá negociar y consensar un proyecto ambiental. De aquí la importancia de los programas y proyectos de educación ambiental.

### ***3.- Sistemas complejos e interdisciplinariedad.***

Los sistemas complejos, son problemáticas complejas, donde están involucrados el medio físico biológico, la producción, la tecnología, la organización social, la economía. Tales situaciones se caracterizan por la confluencia de múltiples procesos cuyas interrelaciones constituyen la estructura de un sistema que funciona como una totalidad organizada.<sup>5</sup>

México es un país de contrastes y rico en heterogeneidad. La Frontera Norte lo es aún más, ya que en ella convergen las heterogeneidades del país. Además comparte un espacio físico - natural con la primera potencia mundial en términos de cuentas hidrológicas.

Tanto para los administradores como para los científicos representa un campo de estudio difícil y escabroso. Los sistemas complejos permite efectivamente abordar este tipo de situaciones de una manera ordenada. Los miles de estudio parciales que se han realizado en más de 50 años en esta región, no han dado respuesta a una problemática ambiental creciente por ningún lado de la frontera, existen muchos rezagos en materia de investigación y educación ambiental.

### ***4.- Manejo Holístico.***

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Todavía no existe un planteamiento claro que vislumbre un desarrollo sostenido o sustentable, al contrario, los recursos se agotan por las altas cosechas de recursos y las externalidades se incrementan cada día. Estamos consientes que este nuevo paradigma no es la gran solución, pero si una manera diferente y congruente con la realidad que estamos viviendo en la frontera norte.

---

<sup>5</sup> García, 1986, García 1992

Es un modelo de administración que implica un conjunto de metodologías útiles para la toma de decisiones en el manejo de los recursos desde el punto de vista ecológico, económico y social. La diferencia que existe con el modelo tradicional es que el Manejo Holístico, considera una gran diversidad de conceptos útiles para la toma de decisiones y el tradicional no.

La administración holística de los recursos, tiene su origen en la palabra “holismo”, la cual se deriva de las raíces griegas: “holos” que quiere decir, el todo e “ismo” doctrina, es decir, es la apreciación, manejo, tratamiento y consideración de los elementos, componentes o partes del ecosistema como un “todo” o como un “entero”.

#### **5.- Política ambiental.**

La política pública es una guía, un plan o conjunto de directrices intencionadas para influir sobre ciertas decisiones o actos en particular en el futuro.<sup>6</sup> Para el caso de México, la política ambiental se formula y se aplica bajo el nombre de política general ecológica, definida así en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente.

La política general ecológica responde a la necesidad de preservar, conservar y proteger las buenas condiciones del ambiente y los recursos naturales. Es así que el Estado por medio de las instituciones creadas para estos propósitos percibe las demandas de la sociedad sobre los problemas o situaciones de interés público, para formular de esta manera las políticas correspondientes, mediante la coordinación entre los distintos niveles de gobierno (Relaciones Inter- Gubernamentales, RIG'S) y la concertación de la sociedad, mismos que son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas o ambientales.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Lowi, 1992

<sup>7</sup> Pfeffer, 1993

Hasta ahora la política ambiental en México proviene del Instituto Nacional de Ecología (INE), si bien sus políticas son acertadas, en muchos casos existe un espacio amplio donde estas políticas son ambiguas y tienden a confundir a los actores involucrados en el tema ambiental tratado.

En este caso sostenemos la hipótesis que muchas políticas ambientales deben ser formuladas y aplicadas por los gobiernos locales, respetando las competencias de cada unidad de gobierno. Por ejemplo, en el tema de la calidad del aire, ruido y la contaminación lumínica, los afectados son principalmente la comunidad local, es justo entonces, que sea la columna local quien diseñe la política para administrar estos problemas sin contar con el parecer de los gobiernos del estados y la república.

La tendencia a que los gobiernos locales asuman la conducción de los programa de desarrollo ha abierto un nuevo ciclo en el esfuerzo por fortalecer el federalismo, en particular en áreas en las que existe una excesiva centralización de funciones y de recursos, como es lo ambiental.

Otro aspecto que no se debe olvidar en el caso nuestro, es la vecindad con los Estados Unidos con el que, en los últimos tiempos se tiene una dinámica social y económica muy intensa. En este contexto los problemas ambientales – ecológicos se ven magnificados por la diferencia de normatividad y manera de resolver dichos problemas.

En forma sintetizada podemos entender como estudio integral del ambiente, a una forma sistemática y definida de abordar los problemas ambientales desde la perspectiva de los sistemas natural, socioeconómico y político – administrativo.

En estos tiempos ya no se trata de analizar problemáticas aisladas, sino tratar de ver el problema a fondo, implicando esto el análisis de varios aspectos a la vez. Se trata ahora, de ver relaciones y procesos entre ellos y de esta manera obtener conclusiones y propuestas de largo plazo para asegurar el multicitado desarrollo sustentable o

sostenido, término adoptado como bandera ecológica por gobiernos y grupos no gubernamentales.

En este sentido la administración del ambiente, trata de conciliar intereses y posturas de los diferentes actores que participan en un problema ambiental que se presente en un determinado lugar. De esta forma se puede emitir las políticas ambientales necesarias y poner en práctica los instrumentos de estas políticas para llegar a una posible solución.

Para que lo anterior pueda aplicarse en esta región creemos que es necesario modificar substancialmente uno de los tres sistemas que integran el ambiente en general. Nos referimos al político administrativo. El sistema socioeconómico es una consecuencia del primero y el natural responderá a las presiones de este último. En este sentido el círculo del equilibrio de la casa del hombre se cierra.

#### **6.- Conclusiones.**

El deterioro del medio ambiente y de los recursos no puede asumirse como un costo inevitable del desarrollo, sino como el resultado sintomático de un mal desarrollo.

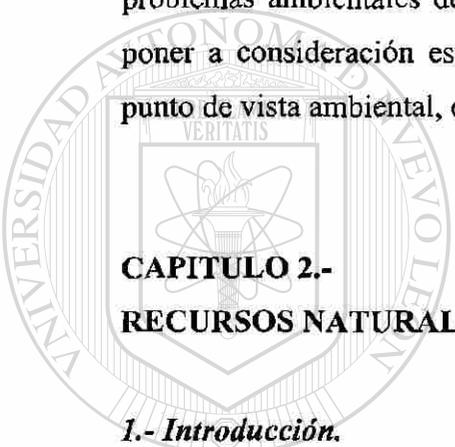
Ningún proceso de desarrollo podrá ser sustentable si no se basa en un aprovechamiento racional de los recursos naturales y en el mejoramiento del medio ambiente.

El principal reto que tenemos es hacer llegar el conocimiento ambiental (educación) al común denominador de la gente. Como se señaló en el escrito, para que sean llevados a cabo algunas de las acciones que plantean los conceptos explicados, se debe en primer término, involucrar a la participación ciudadana.

Esto tiene como mínimo dos beneficios: 1) que las políticas ambientales sean recibidas con atención por parte de todos los actores involucrados en determinado problema ambiental y 2) que sean los mismos ciudadanos de las comunidades locales

quien de las bases para que se inserten y se apliquen las políticas ambientales que su comunidad requiera.

La frontera norte tiene entonces, nuevos retos en materia ambiental, diferentes a los del resto del país. La presión que significa al compartir un espacio geográfico y social con Estados Unidos tiene varias aristas importantes. Primero, la solución rápida de la problemática ambiental; Segundo, la oportunidad de hacer leyes y reglamentos especiales para la frontera; Tercero acelerar el proceso de descentralización de la gestión ambiental y; Cuarto, aprovechar la experiencia que se tiene en cuanto a problemas ambientales de un país super desarrollado y de esta forma cuestionar y poner a consideración este modelo de desarrollo para México, analizado desde el punto de vista ambiental, es decir ver si nos conviene.



## **CAPITULO 2.- RECURSOS NATURALES, PETROLEO Y ENERGIA**

### ***1.- Introducción.***

---

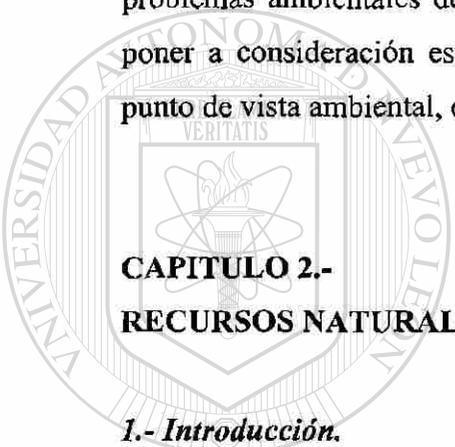
Con base a lo anterior señalado, es importante analizar los conceptos y las estrategias gubernamentales que son aplicadas por los diferentes países y en especial México, respecto a los recursos naturales y recursos estratégicos como el petróleo, gas y sus derivados, y en especial en lo concerniente a la generación de la energía eléctrica en sus diferentes formas.

Tomando como base que el incremento en los costos que aplica PEMEX a las empresas en la venta de gas natural, ha ocasionado a nivel nacional que muchos grupos industriales tengan que replantear su esquema productivo y laboral.

Diversos factores sociales y económicos, fundamentalmente el fuerte ahorro de energía llevado a cabo en los países más industrializados, produjeron un hundimiento

quien de las bases para que se inserten y se apliquen las políticas ambientales que su comunidad requiera.

La frontera norte tiene entonces, nuevos retos en materia ambiental, diferentes a los del resto del país. La presión que significa al compartir un espacio geográfico y social con Estados Unidos tiene varias aristas importantes. Primero, la solución rápida de la problemática ambiental; Segundo, la oportunidad de hacer leyes y reglamentos especiales para la frontera; Tercero acelerar el proceso de descentralización de la gestión ambiental y; Cuarto, aprovechar la experiencia que se tiene en cuanto a problemas ambientales de un país super desarrollado y de esta forma cuestionar y poner a consideración este modelo de desarrollo para México, analizado desde el punto de vista ambiental, es decir ver si nos conviene.



## **CAPITULO 2.- RECURSOS NATURALES, PETROLEO Y ENERGIA**

### ***1.- Introducción.***

---

Con base a lo anterior señalado, es importante analizar los conceptos y las estrategias gubernamentales que son aplicadas por los diferentes países y en especial México, respecto a los recursos naturales y recursos estratégicos como el petróleo, gas y sus derivados, y en especial en lo concerniente a la generación de la energía eléctrica en sus diferentes formas.

Tomando como base que el incremento en los costos que aplica PEMEX a las empresas en la venta de gas natural, ha ocasionado a nivel nacional que muchos grupos industriales tengan que replantear su esquema productivo y laboral.

Diversos factores sociales y económicos, fundamentalmente el fuerte ahorro de energía llevado a cabo en los países más industrializados, produjeron un hundimiento

del mercado de crudos a principios de 1986, situándose los precios del petróleo de nuevo al mismo nivel de 1973. Todo ello ha provocado una enorme incertidumbre, por lo que es imposible predecir la evolución de los precios de petróleo en un futuro, incluso próximo. Lo que es evidente es que el consumo del petróleo ha disminuido, aunque no se ha encontrado una fuente de energía que lo sustituya.

Por otra parte, el crecimiento de la población y sus necesidades energéticas hacen imprescindible una política de ahorro de energía y la búsqueda de nuevas fuentes.

Es necesario, pues, diversificar las fuentes de energía según las condiciones y posibilidades de cada país, para que cada comunidad procure encontrar su propia alternativa energética en función de sus recursos naturales..

Asimismo, el despertar de la responsabilidad en el campo energético de todos los países del mundo debe ir acompañado de una labor de clarificación de conceptos a sus habitantes. Aunque ya se ha producido una mayor sensibilización de la opinión pública frente a la necesidad de emprender labores de conservación y ahorro energético, todavía es necesario proceder a una amplia información relativa a la imprescindible adopción de tecnologías, basadas en soluciones energéticas alternativas, principalmente de aquéllas procedentes de fuentes renovables.

## **2.- Desarrollo.**

Las políticas nacionales en torno a los recursos no renovables se encuentran orientadas a la dependencia del petróleo y el gas natural, no obstante el segundo podría enfrentar un problema de desabasto al no contar con una planeación adecuada y exploración suficiente.

Las reservas en papel se determinan en las probadas, probables y potenciales posibilidades. La planeación de PEMEX es criticada ya que sus inversiones son determinadas por un director de área de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El crecimiento de la demanda de gas natural en el mundo, está dándose en los últimos años y se prevé que en los próximos continuará haciéndolo de una manera muy acelerada.

En términos mundiales se ha mantenido un crecimiento del 3.2, que cuando menos por el próximo decenio estamos estimando y todos los pronósticos nos indican que se mantendrá en este rango; y los países en desarrollo, particularmente en México –lo vamos a ver el incremento en la demanda de gas natural está siendo sumamente acelerado.

Uno de los factores que han influido recientemente en el incremento de precios de gas natural, tiene que ver con la historia reciente de la economía mundial, hasta hace 2 años se conjugaron crisis económicas que llevaron a una contracción en la economía internacional, particularmente en Europa, en Japón y el Sudeste Asiático. Esto hizo que se disminuyera la demanda internacional, al disminuir la producción internacional de todos los energéticos en su conjunto, tuvimos entonces los precios más bajos del petróleo y todo esto se ha reactivado.

---

Se está dando una sincronía en el crecimiento, tanto en los países europeos, como en Japón y el Sudeste Asiático y desde luego este crecimiento realmente inédito tan sostenido en la economía de los Estados Unidos, lo cual también ha traído aparejado que otros países, como ha sido el caso de México, estemos creciendo a tasas que no habíamos esperado y con ritmos sostenidos en plazos relativamente largos.

De tal manera que el impacto de los precios del petróleo, que como saben, en los últimos dos años, se ha elevado de un nivel que llegó a estar la mezcla mexicana de cerca de 7 dólares a cerca de 30 dólares que está el día de hoy, va arrastrando el conjunto de los combustibles.

En cuanto al consumo mundial de gas natural, América del Norte ocupa un lugar muy destacado, frente al resto del mundo. A nivel global, una tercera parte del consumo de gas natural se presenta en Norteamérica (Canadá, Estados Unidos y México; los países de Europa Oriental, con Rusia a la cabeza, concentran 23 por ciento del consumo total; luego le sigue Europa Occidental con 19 por ciento del consumo. Por último, el 25 por ciento que queda se reparte en proporciones más pequeñas en el resto del mundo.<sup>8</sup>

De acuerdo con las proyecciones gubernamentales, si tomamos como base un crecimiento de 5.2 por ciento anual de la actividad económica a lo largo de esta década, la demanda de gas natural pasará de 4 mil 326 millones de pies cúbicos diarios (mmpcd) a 9 mil 451 mmpcd. Es decir, y como señalamos al principio del documento de las prospectivas en gas natural, se proyecta un crecimiento anual de 8.1%, de aquí al año 2010, lo que significa que el consumo de gas natural en México a finales de esta década será superior al consumo que en comparación tienen países como Canadá, Japón o el Reino Unido.<sup>9</sup>

En las estimaciones gubernamentales, para el año 2010 el sector eléctrico será el mayor consumidor de gas natural, al concentrar 42 por ciento del total y seguido de cerca por el sector petrolero, con 37.6 por ciento del consumo. El resto del consumo por orden de importancia se generará en el sector industrial, en los servicios, en las viviendas y en el transporte.

México cuenta con reservas de gas natural, en relación con la comparación actual, para satisfacer las necesidades de consumo para los próximos 61 años, una comparación favorable con otros hidrocarburos entre los que se encuentra el petróleo, en donde las reservas probadas son suficientes apenas para los próximos 40 años.

---

<sup>8</sup>Certeza Económica Proveedor: Editorial Certeza, S.A. de C.V.  
Fecha: 1 de Agosto de 2002

<sup>9</sup>Ibidem

### **3.- Recursos energéticos renovables y no renovables.**

Energías no renovables, de origen terrestre, ya que llevan almacenadas en la Tierra desde hace millones de años y, por tanto, son recursos finitos y de distribución geográfica irregular.

Energías renovables, que tienen su origen en el flujo continuo de la energía del Sol y se disipan a través de ciclos naturales.

Dentro de las fuentes de energía no renovables se consideran los combustibles fósiles (carbón, petróleo, gas natural), así como el uranio, materia prima para la producción de energía nuclear de fisión. Estas fuentes energéticas son consideradas actualmente como convencionales, pero existen otras fuentes alternativas, cuyo estudio para su aprovechamiento a gran escala se ha iniciado hace pocos años: se trata de las pizarras bituminosas y las arenas asfálticas, que presentan un cierto parentesco geológico con el petróleo.

---

#### **3.1 Gas natural.**

##### **Origen**

Se formó hace millones de años, cuando plantas y pequeños animales marinos fueron enterrados por arena y piedra. Capas de lodo, arena, piedra, plantas y materia animal continuaron acumulándose hasta que la presión y el calor de la tierra los convirtió en petróleo y gas natural.<sup>10</sup>

##### **Composición Básica**

Es una mezcla de hidrocarburos compuesta principalmente por metano (CH<sub>4</sub>), que se encuentra en yacimientos en solución o en fase gaseosa con el petróleo crudo (gas

---

<sup>10</sup> Oil and Gas, 1995 US edition.

asociado), o bien, en yacimientos que no contienen aceite (gas no asociado). Es uno de los combustibles más limpios, que produce principalmente bióxido de carbono, vapor de agua y pequeñas cantidades de óxidos de nitrógeno cuando se quema.

### **Principales yacimientos en México**

Según estimaciones de recientes años, el 57.1% del total de las reservas correspondieron a la región norte; la región sur se ubicó como la segunda en importancia, pues sus niveles representan 25.4% del total nacional. No obstante, esta zona ha reducido anualmente sus reservas en 5.7% durante todo el periodo. Las regiones marinas aportaron el restante 17.5%.

### **Usos principales e importancia**

Una de las primeras aplicaciones del gas natural ha sido en la producción de vapor, sustituyendo o complementando, en instalaciones mixtas, la acción de los combustibles sólidos y líquidos. En cuanto a las aplicaciones en la industria:

---

**Cerámica:** debido al menor contenido de contaminantes y al poder calorífico de los combustibles gaseosos, es posible efectuar el calentamiento directo del producto, lo que permite obtener un grado de combustión elevado y construir hornos más pequeños.

**Industria del vidrio:** las operaciones térmicas de la industria del vidrio se clasifican en dos grupos de naturaleza esencialmente distinta; uno de ellos es la utilización del gas.

**Industria textil:** se utiliza para el acabado de las fibras, este proceso requiere mantener una presión constante del gas natural.

**Industria química:** se considera como una de las materias primas básicas para las síntesis químicas industriales más importantes.

**Industria del cemento:** consume una considerable cantidad de energía térmica, representando el combustible entre un 25 y un 40% del costo total del producto.

### 3.2 Petróleo

#### Origen

Proveniente del latín petroleum (Petra-piedra y oleum-aceite), la palabra petroleum significa aceite de piedra. Es un compuesto de hidrocarburos, básicamente una combinación de carbono e hidrogeno. El petróleo corresponde a un grupo de sustancias bituminosas muy abundantes en la naturaleza, que se encuentran en variadas formas y reciben diversas denominaciones como petróleo en bruto, aceite de piedra, nafta, asfalto, o bien se halla mezclado con materias minerales, como ocurre en las pizarras bituminosas. A medida que se perfeccionaron las técnicas del análisis geológico y se acumuló información al respecto, se ha dado paso a teorías de formación orgánica que determinan que el petróleo es producto de la descomposición de organismos vegetales y animales que existieron en ciertos períodos del tiempo geológico y que fueron sometidos a enormes presiones y elevadas temperaturas.

#### Composición básica

Al analizar petróleo de procedencias diversas, de manera general puede decirse que lo forman los siguientes elementos químicos: de 76 a 86% de carbono y de 10 a 14% de hidrógeno.

A veces contiene algunas impurezas mezcladas como oxígeno, azufre y nitrógeno. También se han encontrado huellas de compuestos de hierro, níquel, vanadio y otros metales.

El petróleo se encuentra en el subsuelo, impregnado de formaciones de tipo arenoso y calcáreo. Asume los tres estados físicos de la materia: sólido, líquido y gaseoso, según su composición y la temperatura y presión a que se encuentran.

Su color varía entre el ámbar y el negro; su densidad es menor que la del agua en estado gaseoso y es inodoro, incoloro e insípido.

En el subsuelo se encuentra por lo general encima de una capa de agua, hallándose en la parte superior una de gas.

Es necesario que concurren cuatro condiciones para dar lugar a un yacimiento donde se acumule petróleo y gas:

1. Una roca almacenadora porosa y permeable, en forma tal que bajo presión, el petróleo pueda moverse a través de sus poros de tamaño microscópico.

2. Una roca impermeable que funcione como sello para que evite el escape del petróleo a la superficie.

3. El yacimiento debe tener forma de "trampa"; es decir, que las rocas impermeables se encuentren dispuestas en tal forma que el petróleo no pueda moverse hacia los lados.

4. Deben existir rocas cuyo contenido orgánico se haya convertido en petróleo por efecto de la presión y de la temperatura.

### **3.3. Carbón y Electricidad**

#### **Antecedentes históricos**

La industria eléctrica en México inició su desarrollo a fines del siglo XIX, con el empleo de la electricidad en procesos industriales con la participación de capitales

privados, principalmente del exterior. En el año de 1879 se instaló un generador sencillo en la fábrica de textiles denominada "La Americana" en León, Guanajuato, posteriormente fue utilizado el fluido eléctrico para la operación de desagüe.

A mediados de 1880, se llevaron a cabo los primeros experimentos para el alumbrado público, colocándose en la ciudad de México dos focos de arco voltaico: uno el kiosco central y otro en la esquina suroeste del jardín de la Plaza de la Constitución; transcurridos algunos meses la compañía de Samuel B. Knight instaló 40 lámparas incandescentes de arco en el Zócalo de la Ciudad de México.

Diez años después, aprovechando los saltos y caídas de agua de los ríos de México como fuente primaria para la generación de electricidad, se construye la primera planta hidroeléctrica en Batopilas, Chihuahua.

Iniciando el siglo XX, en varios estados de la República operaban plantas hidráulicas destinadas a satisfacer principalmente las necesidades del sector productivo regional, destinándose la energía excedente a servicios urbanos.

---

Asimismo, mediante una concesión gubernamental, el francés Vaquié promovió el primer proyecto importante para generar energía eléctrica a través de las caídas del río Necaxa, dando con ello origen a la empresa canadiense Mexican Light & Power Company Limited, la cual posteriormente cambiaría su denominación a la de Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz.

El uso de la energía eléctrica en México creció en forma sorprendente, tal fue el auge que para el año de 1920 funcionaban en nuestro país 199 compañías mediante la inversión de empresarios extranjeros.

Sin embargo, la falta de eficiencia y calidad de dichas empresas dieron origen a un sin número de anomalías: cobro excesivo de tarifas, aplicación de multas y fallas en el suministro, lo que originó un clima de descontento entre los consumidores

afectando con ello el proceso de la producción industrial y agrícola. Aunado a lo anterior, amplias zonas rurales carecían totalmente de energía eléctrica.

El 14 de agosto de 1937, el Poder Ejecutivo Federal, encabezado por Lázaro Cárdenas del río, decretó la creación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), con el objeto de organizar un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica para el beneficio del país en general.

La historia de la CFE empezó a describirse con dicha fecha, contaba con menos de veinte empleados, cincuenta mil pesos de presupuesto y modestas oficinas en un despacho en alquiler en el centro del D.F.

El inicio de las operaciones de la CFE permitió obtener una vinculación entre el suministro del fluido y los objetivos sociales del país.

A fin de obtener la integración de una industria eléctrica fueron necesarias diez acciones de tipo legislativo que facilitaron por una parte el crecimiento de la CFE, y por otra, un control cada vez mayor del sector público en materia tarifaria.

---

Dichas acciones realizadas por la CFE se vieron reflejadas en 1959, cuando las dos empresas extranjeras principales en la comercialización de electricidad: American and Foreign Power Company y Mexican Light and Power Company Limited, recibían de la CFE el 70% de la energía que revendían.

En este contexto, el gobierno mexicano inicia un proceso de compra de las compañías extranjeras que finaliza con un acto primordial para la vida de México: el 27 de septiembre de 1960, el presidente Adolfo López Mateos nacionaliza la industria eléctrica, consolidando así el proceso de desarrollo económico de México.

### ***3.4. Tipos de centrales de generación***

Termoeléctricas de Combustibles Fósiles

Las centrales termoeléctricas producen la electricidad a partir de la energía calorífica desprendida por la combustión de diesel, carbón, gas natural, Combustóleo y otros aceites pesados.

En este sentido, el combustible es quemado y el calor producido por la combustión se transmite en vapor que pasa a las turbinas e impulsa sus álabes haciéndolos girar.

Dicho movimiento es transmitido al generador y ocasiona el fenómeno de electromagnetismo que convierte la energía cinética en electricidad.

**Central de Vapor Convencional** En México, este tipo de plantas utilizan, principalmente, como fuente de energía primaria el combustóleo, y en un futuro próximo podrán emplear además el gas natural.

**Central dual** Esta clase de central utiliza como fuente energética primaria dos combustibles: combustóleo o carbón, lo que le da la particularidad de ser "dual". Actualmente, en México, funciona con combustóleo, aunque ya se está moderando la infraestructura necesaria para que trabaje también con carbón mineral de bajo contenido en azufre.

**Central Carboeléctrica** Este tipo de centrales, como su nombre lo indica, utilizan como energético primario el carbón de bajo contenido de azufre. En el sentido práctico, el carbón y sus residuos de combustión, requieren de una alta tecnología para su buen manejo y de instalaciones especiales para abatir la contaminación.

**Central de Ciclo Combinado** Está integrada por dos tipos de unidades generadoras diferentes: turbogas y vapor.

Cabe mencionar que una vez terminado el ciclo de generación de las unidades de turbogas, los gases producidos se utilizan para calentar agua y producir vapor, de manera semejante a las centrales termoeléctricas convencionales.

**Central Turbogas** Este tipo de centrales emplean gas natural o diesel, y en los modelos avanzados puede quemar además combustóleo o petróleo crudo mediante una máquina acondicionada para ello; el cambio de combustibles puede realizarse en forma automática en cualquier momento.

El breve tiempo de arranque y la versatilidad de satisfacer la demanda hace ventajosa su operación en horas de alto consumo.

#### **b) Geotermoeléctricas**

Las centrales geotermoeléctricas utilizan como fuente primaria de energía el vapor que existe a elevadas temperaturas en el subsuelo.

Dicho vapor es obtenido a través de pozos cuyas profundidades llegan a medir hasta 4,000 m. Y en cuyo interior se produce una mezcla de agua y vapor a una temperatura promedio de 300 grados centígrados. Posteriormente, el agua y el vapor son separados a boca de pozo.

Asimismo, el agua es enviada a una laguna de evaporación, mientras que el vapor se traslada por medio de tuberías a la central generadora, donde se distribuye a los turbogeneradores para transformar su energía cinética en electromagnética.

El mayor desarrollo de energía geotérmica se encuentra en las cercanías de Mexicali, Baja California, en la central de Cierro Prieto con una capacidad de 620 MW, equivalente al 82.7% del total de la capacidad geotermoeléctrica en operación en el país. El resto, 17.3%, se encuentra ubicado en Los Azufres, Michoacán y Los Húmeros, Puebla.

#### **c) Nucleoeléctrica**

Este tipo de centrales poseen cierta semejanza con las termoeléctricas convencionales, ya que también utilizan vapor a presión para mover las turbinas o turbogeneradores. En este sentido, se aprovecha el calor que se obtiene al fusionar los

átomos de un isótopo de uranio en el interior de un reactor, para producir el vapor que activa a las turbinas.

Este tipo de generación es utilizado en países como los Estados Unidos de América, Francia y Japón, entre otros. La única central Nucleoeléctrica instalada en México se denomina Laguna Verde, la cual se localiza en el municipio de Alto Lucero, Veracruz. La primera unidad de 654.5 MW entró en operación en septiembre de 1990 y la segunda, también de 654.5 MW, inició su operación comercial en abril de 1995.

#### **d) Hidroeléctricas**

Este tipo de centrales sobresalen por su nula contaminación al medio ambiente, ya que el agua que confluye una vez utilizada en las plantas, regresa al caudal de los ríos sin alteraciones en la temperatura y calidad de la misma.

Para transformar la energía cinética en energía eléctrica, se desvía el agua de los ríos hasta grandes presas a fin de conducirla a través de tuberías para hacerla chocar contra álabes de una turbina. Dicho movimiento es transmitido al generador, que es el que finalmente produce la electricidad.

El desarrollo hidroeléctrico de mayor magnitud se encuentra en la cuenca del río Grijalva, en el sureste del país, y está integrado por las centrales Belisario Domínguez (La Angostura), Manuel Moreno Torres (Chicoasén), Malpaso y A. Albino Corzo (Peñitas).

La capacidad total del conjunto es de 3,900 MW y representa 40.2% de la capacidad hidroeléctrica en operación en diciembre de 1998.

Otro desarrollo importante es el de la cuenca del río Balsas localizado al sur del país. Las centrales que integran este conjunto son C. Ramírez Ulloa (Caracol), Infiernillo y José María Morelos (La Villita), con un total de 1,895 MW que corresponden al

19.5% de la capacidad total hidroeléctrica. La central Aguamilpa Solidaridad, con 960 MW, equivalente al 9.9%, se localiza en el estado de Nayarit en la cuenca del río Santiago.

Entre 1995 y 1996 entraron en operación dos unidades de 211 MW de la central Luis Donaldo Colosio (Huites), y en 1996 entraron en operación dos unidades de 146 MW de la central Fernando Hiriart (Zimapan). El restante 30.4% (incluyendo Huites y Zimapan) se encuentra distribuido en las cuencas de los ríos Papaloapan, Santiago, Pánuco, Yaqui, El Fuerte, Culiacán y Sinaloa.

#### e) Eoloeléctricas

A través de los años, la humanidad ha construido un sinnúmero de tecnologías para aprovechar la energía del viento.

En la actualidad se suman a la lista de éstas los modernos aerogeneradores de electricidad, que son diversos de alta tecnología de los tradicionales molinos de viento.

---

Al producir electricidad con aerogeneradores se desplaza el uso de combustibles fósiles, como en el caso de la primera central eoloeléctrica construida en México por la CFE en 1994 y que se ubica en el poblado de La Venta, Oaxaca.

La generación a través de la energía eólica cuenta con grandes ventajas tales como la construcción por módulos, que permite incrementar la capacidad instalada de acuerdo al crecimiento de la demanda y la compatibilidad con el uso del suelo, que no se ve afectado debido al limitado espacio que ocupan las bases de los aerogeneradores y los transformadores.

El aprovechamiento del recurso del viento puede convertirse aún más importante y en

su momento hasta imprescindible, toda vez si su operación es coordinada con las centrales hidroeléctricas.

En México se cuenta con diversos sitios con gran potencial eólico, entre ellos se encuentran los siguientes: La Virgen, Zacatecas; Veracruz, Veracruz; Mazatlán, Sinaloa; María Magdalena, Hidalgo; Cabo Cotache, Quintana Roo; San Quintín, Baja California; mismos en los que se pueden instalar una capacidad aproximada de 3,000 MW.

Por su parte, las fuentes de energía renovables son aquéllas que proceden del flujo de energía que recibe continuamente la Tierra, y que tiene su origen en el Sol, aunque en ciertos casos existe una cierta contribución de los campos gravitatorios terrestre y lunar.

Aunque casi una tercera parte de la energía procedente del Sol es reflejada por la atmósfera terrestre, las dos terceras partes restantes la atraviesan experimentando o no cambios en sus características, lo que da lugar a las distintas fuentes renovables de energía, cuyas formas de captación y aprovechamiento serán asimismo diferentes.

Estas fuentes renovables, cuyo estudio se aborda en los capítulos posteriores, son las siguientes:

Energía solar, directa, que atraviesa la atmósfera sin experimentar cambios sensibles

Energía eólica, o energía contenida en el viento

Energía de la biomasa, energía química almacenada en las plantas verdes y que se extiende a todos los seres vivos y sus residuos

Energía geotérmica, cuyo origen remoto también está en el Sol, pero actualmente contenida en el interior de la Tierra

## Energía hidráulica, contenida en las masas de agua situadas a cierta altura

Energía del mar, que se manifiesta de tres formas distintas: mareas, diferencias de temperatura y olas. Ahora bien, el hecho de que una fuente de energía sea renovable no quiere decir que sea abundante o que su explotación resulte gratuita. Por ello se ha intentado revisar los conocimientos tecnológicos en relación con los diferentes procedimientos para captar y transformar estas fuentes en energía útil al mínimo coste posible. Debido al gran interés despertado por las mismas en función de su bajo o nulo deterioro del medio ambiente y en relación al posible agotamiento de las fuentes energéticas convencionales, se ha incrementado enormemente el estudio de sus posibilidades de utilización con vistas a encontrar en ellas una alternativa frente a los combustibles fósiles y nucleares.

Según los expertos, para que exista una alta probabilidad de éxito de las tecnologías de aprovechamiento de las fuentes energéticas renovables, deben coincidir los siguientes factores:

Conocimiento de las necesidades y posibilidades

Demanda popular

Integración en los sistemas energéticos actuales

Sencillez y bajo coste de la tecnología

Apoyo institucional, tanto educativo como económico

Todos estos factores constituyen serias barreras para el desarrollo a gran escala de las fuentes de energía renovables. La complejidad del problema requiere planes a largo plazo y una amplia cooperación internacional, abierta a todo tipo de iniciativas.

### ***4.- La energía: base de la civilización actual.***

Se vió claramente entonces el agotamiento en un futuro no muy lejano del petróleo, por lo que los países de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo),

que en 1973 controlaban las dos terceras partes del mercado de crudos, decretaron un embargo petrolífero, con el consiguiente aumento de los precios de los crudos. Posteriormente, y como consecuencia de un círculo vicioso, estos precios siguieron subiendo, produciéndose otro aumento brusco en 1979, la llamada "segunda crisis del petróleo".

Mientras que actualmente el gas natural enfrenta un incremento lo que afecto a diversas empresas del ramo acerero que ya iniciaron sus procesos de reajuste a nivel nacional, sin embargo las autoridades del ramo consideran que no habrá desabasto para el año siguiente.<sup>11</sup>

Finalmente cabe señalar, que la importancia que se debe dar en cuanto al tema de los recursos naturales, medio ambiente, recursos energéticos y las distintas formas de generar energía, es ahora más que nunca un tema global que urge ser atendido en las diferentes agendas bi y multinacionales en diferentes partes del mundo, ya que como ha quedado demostrado, su desatención, mal uso o uso irracional de estos podría ocasionar no sólo un deterioro propio de la materia, sino también fuertes efectos en las economías y mercados financieros de los países, afectando así el desarrollo social y económico sustentable y de manera directa afectando a varios sectores de la sociedad, que aún sin tener una cultura o conciencia ambiental, mucho menos una cultura internacional ambiental, repercutirá a través de varias generaciones futuras.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

### CAPITULO 3.-

#### **JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.**

***1.- Urgente necesidad de la inversión privada en la exploración y explotación de los recursos estratégicos de México.***

---

<sup>11</sup> Reporte anual de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacindra) 2000. Archivos disponibles en la página de internet [www.Canacindra.org.mx](http://www.Canacindra.org.mx).

que en 1973 controlaban las dos terceras partes del mercado de crudos, decretaron un embargo petrolífero, con el consiguiente aumento de los precios de los crudos. Posteriormente, y como consecuencia de un círculo vicioso, estos precios siguieron subiendo, produciéndose otro aumento brusco en 1979, la llamada "segunda crisis del petróleo".

Mientras que actualmente el gas natural enfrenta un incremento lo que afecto a diversas empresas del ramo acerero que ya iniciaron sus procesos de reajuste a nivel nacional, sin embargo las autoridades del ramo consideran que no habrá desabasto para el año siguiente.<sup>11</sup>

Finalmente cabe señalar, que la importancia que se debe dar en cuanto al tema de los recursos naturales, medio ambiente, recursos energéticos y las distintas formas de generar energía, es ahora más que nunca un tema global que urge ser atendido en las diferentes agendas bi y multinacionales en diferentes partes del mundo, ya que como ha quedado demostrado, su desatención, mal uso o uso irracional de estos podría ocasionar no sólo un deterioro propio de la materia, sino también fuertes efectos en las economías y mercados financieros de los países, afectando así el desarrollo social y económico sustentable y de manera directa afectando a varios sectores de la sociedad, que aún sin tener una cultura o conciencia ambiental, mucho menos una cultura internacional ambiental, repercutirá a través de varias generaciones futuras.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

### CAPITULO 3.-

#### **JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.**

***1.- Urgente necesidad de la inversión privada en la exploración y explotación de los recursos estratégicos de México.***

---

<sup>11</sup> Reporte anual de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) 2000. Archivos disponibles en la página de internet [www.Canacintra@org.mx](http://www.Canacintra@org.mx).

Derivado de la urgente necesidad de analizar la apertura de dichas áreas estratégicas (gas, petróleo, petroquímica y electricidad) a la inversión privada y ante la constante oposición por parte de los partidos políticos, corrientes ideológicas y de representantes de organizaciones sociales, sindicales, de intelectuales y hasta “nacionalistas”, el gobierno federal se ha visto en la necesidad de buscar nuevas formas para poder llevar a cabo dicha apertura, rayando en los límites de lo inconstitucional a través de los denominados “Contratos de servicios múltiples”, lo cual ha generado una serie de cuestionamientos en torno a su legalidad y validez jurídica a la sombra de la Constitución Política Mexicana.

En este sentido es importante señalar, que los días 04 y 05 de Febrero del 2003, en Houston, Texas, se llevo a cabo la III Conferencia Oficial Internacional de Gas Natural, durante la cual se especuló que Petróleos Mexicanos (PEMEX) promovería entre empresas extranjeras los primeros ocho bloques de licitaciones de los Contratos de Servicios Múltiples (CSM), que permitirán la participación del sector privado en la totalidad de la cadena de explotación de gas natural no asociado en México, en la Cuenca de Burgos.<sup>12</sup>

En dicha conferencia, se esperaba que fueran proporcionadas las fechas oficiales de publicación de las convocatorias, los requisitos para participar en los procesos de licitación y la información en torno de la tercera y última versión de los CSM que contiene los lineamientos legales y financieros, así como las especificaciones técnicas que se tomarán como base para los concursos correspondientes, fecha por cierto que ha venido siendo postergada en varias ocasiones y probablemente cuando sea presentado el presente trabajo, ya hayan sido publicadas las convocatorias.

Cabe destacar que el 12 de enero del 2003 Raúl Muñoz Leos, director general de PEMEX, adelantó la versión preliminar de lo que será el nuevo calendario previsto por la paraestatal para la licitación de los primeros ocho bloques de los CSM: *Febrero*, publicación de las convocatorias; *Junio* y *Julio*, adjudicación y fallo;

---

<sup>12</sup> Houston Tx., III Conferencia Internacional de Gas Natural, 04 y 05 de Febrero 2003

*Octubre*, inicio de las obras. Sobresale que ésta es la tercera ocasión que la dependencia modifica las fechas del proceso.

En los trabajos de la Conferencia, participaron además del propio Muñoz Leos, Ernesto Martens, Ex Secretario de Energía y Juan Antonio Bargés, subsecretario de Hidrocarburos. Por el lado del sector privado, destaco la asistencia de ejecutivos de las compañías petroleras *Royal Ducht–Shell*, *Exxon–Mobil*, *Total–Fina Elf*, *Repsol*, *Chevron–Texaco* y *El Paso Energy*, entre otras.

La realización de este evento, que no contó con el aval del Congreso de la Unión, reactivó la polémica en torno de la participación del sector privado en PEMEX, así como las diferencias entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ante la percepción de que se pretende desplazar a los legisladores del análisis de los CSM.

En este sentido, destaca que el 22 de enero del mismo año, las fracciones parlamentarias del PRI, PRD y PVEM en el Congreso de la Unión, presentaron un punto de acuerdo en la Comisión Permanente del Congreso para que luego de que Muñoz Leos regresare de su viaje de promoción de los CSM en Houston, el funcionario compareciera ante integrantes de la Tercera Comisión para que explicase

los alcances de la versión final de estos contratos y en qué marco jurídico se basaron, así como los resultados de este encuentro con empresarios petroleros.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

### **2.- Propuesta de apertura por PEMEX.-**

Luego de su comparencia el 11 de febrero de Raúl Muñoz Leos, director general de Petróleos Mexicanos, ante la tercera comisión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en la que reiteró su postura de impulsar la participación del sector privado en la explotación de gas natural no asociado a través de los Contratos de Servicios Múltiples (CSM), se agudizó la polémica que prevalece entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en torno de la legalidad de dicho esquema.

Muñoz Leos argumentó que "los desequilibrios entre la producción y el consumo de gas natural ya han llegado a niveles críticos", por lo que en los primeros nueve meses de este año habrá un faltante del combustible de cien millones de pies cúbicos diarios. Adelantó una reducción de 200 millones de pies cúbicos en el suministro del combustible para la Comisión Federal de Electricidad y empresas privadas del ramo industrial y distribuidoras de gas.

Insistió en la necesidad de implantar los CSM para reducir las importaciones de gas natural y lograr la autosuficiencia, dado que estos esquemas coadyuvarán a resolver el problema de desabasto del energético dentro del marco jurídico vigente, dado que la Nación conservaría la propiedad de los recursos naturales, tal como lo establece la Carta Magna.

Añadió que dichos contratos permitirán incrementar en mil millones de pies cúbicos diarios la producción de gas en la mitad del tiempo de lo que PEMEX haría por sí mismo, además de que habría una reducción de costos de operación y un ahorro de divisas de entre mil 300 y mil 800 millones de dólares anuales al reducirse a la mitad las importaciones de gas hacia 2006.

---

De igual forma agregó, que los **Contratos de Servicios Múltiples** son una herramienta encaminada a reducir las importaciones de gas natural y aprovechar los recursos naturales para transformar a México en un país autosuficiente.<sup>13</sup>

Durante una conferencia de prensa, Muñoz Leos y el Director General de PEMEX Exploración y Producción, Luis Ramírez Corzo, dieron a conocer los aspectos legales, económicos y técnicos más importantes que contiene el Modelo Genérico de Contrato de Servicios Múltiples, en los que PEMEX mantiene la soberanía sobre el derecho de la exclusividad en la exploración y explotación de sus hidrocarburos.

---

<sup>13</sup> Publicación: Comunicación y Medios Masivos – Macroeconomía, Proveedor: Comunicación y Medios Masivos, S.A. de C.V. Fecha: 15 de Julio de 2002

En términos de propiedad, expresó, el gas es de PEMEX y la comercialización será realizada también por Petróleos Mexicanos, además no contemplan participación de los contratistas ni en la producción ni en las utilidades del proyecto.

Ramírez Corzo dijo que este esquema es un contrato de obra pública sobre la base de precios unitarios que se apega estrictamente a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Ingresos 2002 y Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002, así como el Artículo 134 Constitucional y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Apuntó que este mecanismo es jurídicamente viable sin necesidad de modificar la Constitución para que firmas expertas y exitosas del ramo de cualquier parte del mundo construyan y financien obras y provean servicios de mantenimiento para elevar la producción de gas.

El funcionario informó que empresas canadienses, norteamericanas, europeas y asiáticas han mostrado interés en dichos contratos.

Comentó que las primeras licitaciones, iniciarían en noviembre del 2003, mismas que se aplicarían exclusivamente en la Cuenca de Burgos, a fin de alcanzar una producción de mil millones de pies cúbicos diarios de gas natural hacia el 2006, lo que reduciría las importaciones a menos de la mitad y representaría un ahorro de aproximadamente mil 300 millones de dólares anuales.

También informó que las inversiones esperadas dentro de estos contratos se situarían entre seis mil y ocho mil millones de dólares en un plazo de entre 10 y 20 años, dependiendo de la ejecución de los trabajos y del comportamiento en la explotación de las reservas de gas no asociado de Burgos.

Explicó Ramírez Corzo que ante el crecimiento de la demanda de gas, proyectado para los próximos años en una tasa anual de nueve por ciento, impulsado principalmente por el sector eléctrico, es necesaria la aplicación de este esquema de contratación para obtener producción adicional y reducir importaciones.

De no aplicarse esos contratos, advirtió, el volumen de importaciones crecería de 270 millones de pies cúbicos diarios de gas, en 2001, a mil 900 millones de pies cúbicos por día en el 2006, con un valor de dos mil 600 millones de dólares.

Hizo notar que el Modelo Genérico de los **Contratos de Servicios Múltiples** contempla todo tipo de candados técnicos que garantizan el control permanente de PEMEX durante su ejecución y estipula que todos los activos fijos construidos por las empresas privadas son propiedad de la paraestatal.

Ramírez Corzo destacó que estos contratos se pagarán sobre la base de precios unitarios, lo que no representará ninguna posibilidad de deuda para el gobierno, ya que el financiamiento será a cuenta de los contratistas, cuyos beneficios permitirán obtener utilidades al Estado y a Petróleos Mexicanos.

---

Al reunirse en el estado de Veracruz, con representantes de 140 empresas nacionales e internacionales para aclarar dudas y recibir sugerencias en torno al segundo borrador de los CSM, directivos de PEMEX dieron a conocer el nuevo calendario que incluye cambios a la Ley de Obra Pública, mismos que entrarán en vigor a principios del año 2004.<sup>14</sup>

El encargado de la Dirección de Diseño del Modelo de CSM de PEMEX Exploración y Producción, Sergio Guaso, afirmó que con estos cambios se busca crear un ambiente de trabajo favorable a los contratistas para que les resulte más atractivo participar en los CSM, a través de mayor seguridad en sus inversiones y certeza legal, en un marco de absoluta transparencia.

---

<sup>14</sup> Conferencia sobre Gas Natural y Asociados, Boca del Río Veracruz.,2002

Para algunos especialistas, la propuesta de apertura de PEMEX no es del todo clara, ya que el problema de fondo subsiste, puesto que lo que ahora se pretende es dar otro significado al concepto de servicio público en la ley secundaria.

Señalan, que la Constitución establece claramente las bases de nuestra soberanía, la que no podrá cambiarse mediante diccionarios. De ser así, habría que dar otra definición de dominio directo y actividad estratégica.

Hay que aclarar que los puntos en que coincide el Congreso son la negativa de reforma a la Constitución y en el fortalecimiento de la autonomía financiera de la CFE, de LyFC y PEMEX pero no en abrir la inversión privada más allá de los límites legales.<sup>15</sup>

A pesar de los comentarios en contra, el gobierno federal ha continuado impulsando los foros de promoción para los CSM. Muestra de ello fue la conferencia oficial internacional "El sector del gas en México", el 20 y 21 de junio del 2002, en donde se hicieron grandes esfuerzos por presentar al país como oportunidad de inversión a las compañías extranjeras, pero donde nunca quedó claro el esquema legal ni el beneficio

para el país, además de iniciar formalmente los procesos de licitación conforme lo anunciado los primeros bloques de los CSM a partir de noviembre del 2003.

**DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS**  
La conferencia fue convocada por la Secretaría de Energía (Sener) y PEMEX; patrocinada por las mismas compañías interesadas en invertir, como Exxon Mobil, Macleod Dixon, PWC Consulting, El Paso, KPMG, Repsol y Schlumberger y Duke Energy International. Cabe mencionar que algunos de estos nombres están relacionados con la crisis de energéticos en California, en Argentina y en otros lugares.

---

<sup>15</sup> Publicación: Revista Siempre, Proveedor: Editorial Siempre, S.A. Fecha: 3 de Julio de 2002, Fernando de Garay

El evento fue organizado por The CWC Group, domiciliado en Inglaterra y proveedor de análisis e información de negocios para atraer la inversión de más de 600 compañías. Su trabajo es realizar foros de ministros de energía de países, como Kuwait, Libia, Algeria, Nigeria y Rusia.

Ahí se oyeron algunas afirmaciones peligrosas, como la de un "especialista en derecho constitucional", quien afirmó que nuestra Carta Magna no contiene un concepto claro de nación. El entonces subsecretario de Secodam y ahora titular de la Secretaría de la Función Pública, Eduardo Romero Ramos, se refirió a los **Contratos de Servicios Múltiples**, como "innovador concepto" y una "nueva solución jurídica que la sociedad mexicana necesita".

### ***3.- Consideraciones sobre la legalidad de los CSM.***

La información emitida por diversos funcionarios de PEMEX y en particular por el titular en su comparecencia ante el Senado, en donde hace mención de la eventual escasez de gas natural para este año, ha sido cuestionada por los legisladores y analistas del sector, dado que, desde su perspectiva, planteó un escenario catastrófico del sector para justificar los CSM.

Destaca la postura de las fracciones parlamentarias del PRI, PRD y PT, quienes reiteraron su rechazo a la participación del sector privado en la cadena de explotación de gas natural no asociado, al insistir que los CSM son inconstitucionales porque la explotación de los hidrocarburos está reservada al Estado.

Asimismo, reiteraron la amenaza del Poder Legislativo de acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para interponer una controversia constitucional en cuanto se instrumente el primer CSM. El Senador Manuel Bartlett Díaz (PRI) reiteró su advertencia de solicitar juicio político en contra de Raúl Muñoz Leos si insiste en promocionar y eventualmente, utilizar este mecanismo antes de aclarar su legalidad.

Paralelamente, los legisladores reiteraron a Muñoz Leos su solicitud de presentar la versión última y completa del modelo genérico de los CSM para su análisis, a fin de adecuarlo a los intereses del país. Rosario Tapia Medina, diputada del PRD, indicó que se debe buscar una redacción adecuada y dentro del marco legal para los CSM.

Si bien hasta el momento la atención sobre el conflicto en torno de la legalidad de los contratos se había limitado a las compañías extranjeras interesadas en participar en el esquema, el anuncio de un posible desabasto de gas generó alarma e incertidumbre entre el sector privado nacional.

Al respecto, el día 10 de Febrero del 2003, en el hotel Four Seasons de la Ciudad de México, los presidentes del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco) y la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin), se reunieron con Roberto Madrazo Pintado, presidente nacional del PRI, para conminarlo para que su fracción política apruebe la reforma energética del país en el próximo periodo de sesiones del Congreso de la Unión.

Los dirigentes empresariales expresaron su preocupación por las declaraciones de Raúl Muñoz y coincidieron en solicitar a los legisladores del PRI que permitan la inversión privada, ante los eventuales problemas de suministro de energía. El encuentro se enmarcó en una serie de reuniones que los representantes empresariales sostendrán con líderes políticos para plantear la emergencia de impulsar el desarrollo del país, con base en el documento Propuestas para elevar la competitividad y el desempeño de la economía mexicana, que el CCE presentó recientemente.

Con el fin de atenuar la incertidumbre generada, Alfredo Elías Ayub, director general de la CFE, informó que el déficit de gas natural que enfrentará el país en 2003 no afectará la producción de electricidad, ya que dicho energético será sustituido por diesel para mantener la operación de las plantas generadoras.

Francisco Barnés de Castro, subsecretario de Energía y empleado del Banco Mundial, aseveró que para la generación de electricidad en 2000 se requirieron mil millones de pies cúbicos al día y en 2005 se van a necesitar 2 mil millones de pies cúbicos y 4 mil millones en 2010, lo que implica que México tendrá mayor necesidad de gas para la generación de electricidad”

Un primer señalamiento en dicha dirección fue emitido por Eduardo Andrade Iturribarria, presidente de la Asociación Mexicana de Empresas Eléctricas, quien afirmó que el déficit en la producción del combustible que anunció PEMEX "no es una alerta, sino una urgencia declarada a los actores políticos del país para que se pongan a trabajar y se implanten cuanto antes los CSM".

### *3.1 Posturas a favor y en contra sobre la legalidad de los CSM*

#### *Posturas en contra.*

Destaca la postura de la bancada del PRI respecto al tema, que advirtió que demandará juicio político en contra de funcionarios que firmen esquemas con contratistas que violen la Constitución. Oscar Cantón Zetina, senador priista e integrante de la Comisión de Energía de la Cámara Alta, exigió al gobierno federal suspender toda acción relacionada con la promoción, celebración y aplicación de los CSM, en tanto no se aclare su legalidad.<sup>16</sup>

Añadió que el tercer borrador de los contratos está "bajo sospecha de origen", ya que el 20 de diciembre, cuando la Legislatura ya estaba en receso, el gobierno federal entregó dicho documento al Senado de la República, lo que desde su perspectiva "delata un intento por menguar la soberanía nacional", además de "persistir un afán de entregar a particulares, fundamentalmente extranjeros, información confidencial estratégica de los recursos naturales, con lo cual se pone en riesgo de manera irresponsable la seguridad nacional".

<sup>16</sup> Reporte de medios informativos Notimex, 19 de junio 2002.

Igualmente afirmó que la naturaleza de los CSM tiene repercusiones negativas para PEMEX, como el despido de personal altamente calificado, que quedaría a expensas de que las compañías ganadoras los recontracten.

En la discusión de la legalidad de los CSM, PEMEX ha continuado insistiendo en que no requiere de la autorización del Congreso para ofertar y asignar los contratos, *mientras que los legisladores mantendrán su rechazo al sustentar que los CSM son inconstitucionales porque la explotación de los hidrocarburos está reservada al Estado.*

Además de seguir exigiendo que la paraestatal proporcione al Congreso la versión última y completa del modelo genérico de los CSM para su análisis legal detallado. Cabe recordar que esta solicitud fue reiterada por el legislativo en varias ocasiones a PEMEX en 2002 sin haber sido plenamente satisfecha.

A lo anterior hay que agregar la postura de secciones disidentes del propio PEMEX, periodistas, investigadores, académicos, juristas, entre otros que en diferentes foros y a través de entrevistas y publicaciones diversas han externado puntos de vistas en contra de los CSM, entre los que destacan los siguientes:

El FTE integrado por el PMT, los nucleares de Salazar y los Petroleros del Movimiento Petrolero Independiente Lazaro Cardenas, ha señalado que;

Mediante los Contratos de Servicio Múltiples (CSM), PEMEX pretende que las empresas privadas transnacionales realicen actividades de exploración, desarrollo y producción de hidrocarburos, a corto y mediano plazos.

El artículo 27 constitucional, párrafo cuarto, es suficientemente claro y categórico. En materia de hidrocarburos (sólidos, líquidos y gaseosos), la propiedad corresponde a la Nación y el Estado llevará a cabo dichas actividades de manera exclusiva. En esa

materia, dice el 27, no se otorgarán concesiones ni contratos. El derecho de la Nación sobre su patrimonio y recursos, es inalienable e imprescriptible.

Agregan, que si los legisladores aprobaran los CSM se estaría creando la **ilegal** figura de *productor independiente de hidrocarburos*, análoga a la de los *productores independientes de electricidad*.

"Reformar la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo para introducir la figura de los CSM, como sugiere PEMEX, sería equivalente a hacer en el petróleo lo que se hizo en electricidad en diciembre de 1992"<sup>17</sup>, declaró V. Rodríguez Padilla, asesor del Senado (Rodríguez I, en *La Jornada* 140602)

Carlos Alberto Ricalde, apoderado legal de algunos afectados y asesor jurídico de la agrupación política Cruzada Democrática Nacional., ha señalado que, de enero de 2001 a la fecha, PEMEX, ha despedido de manera injustificada a alrededor de 8 mil trabajadores, con lo que prepara el terreno para que las empresas internacionales participen en la explotación de gas natural, a través de los CSM.

Sostuvo que en aras de una supuesta "compactación", la administración del director general de la paraestatal, Raúl Muñoz Leos, ha despedido a trabajadores que tienen 45 años de edad, a fin de que los consorcios internacionales traigan a sus propios técnicos y profesionistas, quienes estarán a cargo de la exploración y perforación de pozos.<sup>18</sup>

Para investigadores y economistas de la UNAM coinciden en que los CSM representan el instrumento más acabado de la administración federal para permitir la participación privada, bajo el uso de artimañas y trampas legaloides que pretenden

<sup>17</sup> V. Rodríguez Padilla, asesor del Senado, Rodríguez I, en *La Jornada* 14 de Junio del 2002

<sup>18</sup> Publicación: Novedades, Proveedor: Novedades Editores Fecha: 14 de Octubre de 2002, PEMEX anuncia licitación de contratos de gas en febrero, Cristina Flores García.

evadir el precepto constitucional que dice que sólo el Estado mexicano está facultado para explotar los recursos energéticos nacionales.<sup>19</sup>

Sostienen que al ceder la explotación de la cuenca de Burgos a particulares se viola el artículo 27 constitucional, ya que después de analizar el contenido de los CSM consideran que llevar a cabo un proyecto de este tipo requiere necesariamente de cambios a la Carta Magna. Se falsea el sentido del artículo sexto de la Ley Reglamentaria del 27 en el Ramo del Petróleo, que presuntamente permite a PEMEX celebrar contratos de este tipo, cuando el artículo constitucional establece claramente que ningún privado puede realizar trabajos de exploración.

Josefina Morales, economista e investigadora de la UNAM, subraya que los CSM son parte de una estrategia que pretende mutilar a PEMEX, porque no son simples contratos para atender una obra determinada, sino que cubren actividades sustantivas que terminarán por desplazar a la paraestatal.

Sin nada a cambio, subraya, simplemente se le entrega el patrimonio de todos los mexicanos a las poderosas transnacionales, cuya última preocupación es el desarrollo sustentable de nuestro país. Son contratos de al menos mil millones de dólares acumulados en 40 o 50 obras con tiempos de hasta 20 años, es decir, se está empeñando el futuro del sector energético.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS  
Para Víctor Rodríguez Padilla, profesor de posgrado de la Facultad de Ingeniería de la UNAM, los CSM son producto de las presiones ejercidas desde Estados Unidos.

Explica que los CSM podrán frenarse con un recurso de anticonstitucionalidad, el cual pueden promover el Congreso de la Unión u organismos sociales, como el sindicato de trabajadores petroleros; una vez interpuesto, la Suprema Corte de Justicia

<sup>19</sup> Publicación: Petróleo y Electricidad, Proveedor: Petróleo y Electricidad, S.A. de C.V. Fecha: 16 de Septiembre de 2002 Punta de lanza para privatizar PEMEX, Raúl Adorno Jiménez

de la Nación (SCJN) tendría que dictaminar si dichos contratos se apegan o no a nuestra Carta Magna.

Otro freno que habrán de enfrentar los CSM será en la discusión de la Ley de Ingresos, ya que los contratos conllevan un régimen fiscal diferente que PEMEX no ha mencionado, porque todavía lo discute con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la actual estructura tributaria representa el 60.8 por ciento de los ingresos brutos para el fisco, eso no se cumple con los contratos.

Con la aplicación del ISR al contratista y todo lo que se lleva Hacienda, hay una pérdida fiscal de siete mil millones de dólares, y eso lo tiene que definir la Cámara de Diputados.

Rodríguez Padilla <sup>20</sup> señala que definitivamente no tienen futuro los CSM ante la falta de condiciones políticas para aprobarlos, ya que se pueden frenar por un recurso de inconstitucionalidad, al aprobar el presupuesto o por el régimen fiscal.

Sostiene que los CSM aún tienen muchas partes oscuras, como son los porcentajes que se llevarán PEMEX y SHCP y la ganancia de los contratistas.

---

Al respecto, indica que "las regalías están calculadas en el orden del 12 por ciento, porque quedan el 88 por ciento de los ingresos disponibles, es decir, que las regalías se reparten entre PEMEX y Hacienda, y lo demás queda para el contratista para pagar sus costos y si el precio es alto, Hacienda se queda con una parte".

El profesor universitario aclara que no se trata de una oposición a ultranza a la inversión privada extranjera, pero lo ideal es que participe en los proyectos difíciles, como la exploración y explotación en zonas profundas del mar, en áreas que verdaderamente necesitan una tecnología más especializada, y no en zonas fáciles de explotar, eso no nos da ningún beneficio.

---

<sup>20</sup> Ibidem 16

Sarahí Ángeles, economista e investigadora de la UNAM,<sup>21</sup> subraya que los CSM no obedecen a un plan de desarrollo nacional, sino a una integración energética continental apegada a los intereses de Estados Unidos, situación que contrasta con el bloque promovido en la Unión Europea, el cual busca el desarrollo de todas las naciones.

Con la integración, Estados Unidos busca dominar a las demás naciones para apropiarse de sus recursos naturales. Es mentira que pretenda impulsar energéticos menos contaminantes; los actuales proyectos están enfocados a la alta rentabilidad, de ahí que toda la transformación del sector energético se haya orientado a la generación con tecnología de ciclo combinado que utiliza gas natural.

Los CSM buscan la mayor rentabilidad y la facilidad de transferir el gas natural a los inversionistas privados, sin importar la enorme corrupción de las trasnacionales de Estados Unidos, declara Sarahí Ángeles.

La economista expone que los CSM ponen en manos del contratista información estratégica de nuestros recursos energéticos, sin dar garantías sobre la confidencialidad de los datos o que no caigan en manos de las trasnacionales.

Los CSM no garantizan la aplicación de tecnología de punta, pues incluso pueden recurrir al uso de técnicas obsoletas, desechadas en sus países de origen. Tampoco se comprometen a contratar mano de obra mexicana.

No obstante de las posturas manifiestas en contra de los CSM, en las que en su mayoría se refieren a tres principios, la violentación de los preceptos constitucionales, la soberanía nacional y en otros casos la vulnerabilidad de la seguridad nacional, también hay especialistas en la materia que se pronuncian a favor de estos, como los siguientes casos:

---

<sup>21</sup> Ibidem 17

*Posturas a favor.*

Por otra parte, para el ex Director de PEMEX, Jorge Diaz Serrano, considerado por muchos como uno de los hombres en México que conocen a mayor medida los intrínquilis del sector energético, ha señalado que: "Lo que le falta a esta paraestatal son recursos, fundamentalmente para explotar las aguas profundas, en zonas en donde las inversiones son muy caras y riesgosas"<sup>22</sup>

Señala, que a medida de ejemplo sobre el nivel de inversiones necesarias, en los años sesenta, en el Mar del Norte en Europa, se perforaron 50 pozos secos; es decir, no se encontró petróleo y cada uno de ellos tuvo un costo de 50 millones de dólares."

Respecto a los contratos de riesgo en esta industria opina que: "Son adecuados para el desarrollo del sector. El gran problema que tenemos es que la Constitución Mexicana pone candados a la inversión. En México no se permiten los contratos de riesgo, pero resulta que la industria petrolera es de alto riesgo. En las regulaciones y en la interpretación política es donde tienen que cambiar las cosas. En el mundo hay empresas especializadas en la perforación de pozos, siempre y cuando se compartan

los ingresos que deje la explotación de los mismos.

"Las actividades básicas en este sector parten de la exploración, luego se localizan las estructuras y se desarrolla la infraestructura. Si hay petróleo la empresa que invierte con capital de riesgo se queda con 10 o 15 por ciento de los ingresos obtenidos durante los primeros 10 o 15 años. Después, la empresa se retira y el país se queda con su petróleo y con la infraestructura.

"En el caso concreto de México, si se encontrara petróleo bajo este esquema, la empresa de riesgo ganaría y también ganaría PEMEX, sin perder el control de sus

<sup>22</sup> Publicación: Certeza Económica, Proveedor: Editorial Certeza, S.A. de C.V. Fecha: 8 de Mayo de 2003 No perdemos soberanía con contratos de riesgo en el sector energético Miguel Pineda

recursos. En caso de que no se halle petróleo, la paraestatal no perdería recursos. Realmente en este tipo de contratos el país no pierde soberanía. La soberanía se pierde cuando se pide prestado y no se paga, ya que entonces el acreedor va contra los bienes del deudor que no cumplió con sus compromisos financieros.

"En gran parte, la crisis que vivimos en el sector petrolero se debe a falta de información, a que no se ha podido explicar con claridad en qué consisten los contratos de riesgo."

Respecto a los Contratos de Servicios Múltiples, el Exdirector de PEMEX ha externado que "Este tipo de contratos es adecuado para el desarrollo de la empresa de acuerdo a las condiciones políticas y económicas actuales.

Por su parte, otros especialistas han señalado que: El desarrollo de la industria petrolera y la competitividad internacional con el concurso del sector privado, nacional o extranjero, no implica renunciar a los fundamentos de la legislación actual, expresó Xavier Antonio de la Garza.

El jefe del Departamento de Asuntos Internacionales de la Oficina del Abogado General de Petróleos Mexicanos (PEMEX) expresó que lo anterior significa en realidad fortalecer nuestra soberanía al garantizar que en los años venideros contaremos con los recursos humanos, el financiamiento y la tecnología que se necesitan.<sup>23</sup>

El funcionario participó en la Primera Jornada de Comercio Internacional 2002 "México un vínculo internacional", organizada por la Escuela de Comercio Internacional de la Universidad Popular Autónoma de Puebla.

---

<sup>23</sup> Primera Jornada de Comercio Internacional 2002 "México un vínculo internacional", organizada por la Escuela de Comercio Internacional de la Universidad Popular Autónoma de Puebla. Puebla, 28 Nov (Notimex).-

Expuso que de esa manera se contar con un sector energético detonador del desarrollo de México que en las últimas décadas ha estado rezagado.

Por otro lado, al referirse a los Contratos de Servicios Múltiples, tema de su exposición, explicó que constituyen una modalidad de contratación.

Así PEMEX podrá realizar sus actividades de exploración y producción de gas natural con asesoría y asistencia tecnológica de empresas especializadas, a través del procedimiento de licitación establecido en la Ley de Obras Públicas y Servicios y relacionadas.

Precisó que dentro de los Contratos de Servicios Múltiples se incluirán la construcción de infraestructura, la incorporación de tecnologías, asesoría técnica en el manejo del hidrocarburo hasta su entrega al organismo, y otros aspectos.

Otros especialistas señalan que: Frente a las impugnaciones sobre la anticonstitucionalidad de los contratos de servicios múltiples (CSM) está la enorme carga que representa al país la importación de gas natural para cubrir la demanda que requiere el desarrollo nacional.

Tajantes, subrayan que técnicamente dichos contratos cumplen con todas las disposiciones legales, por lo que sería inviable una controversia constitucional promovida por el Congreso.

Es inadmisibles, opinan, que teniendo el gas en nuestro subsuelo se mantenga una preocupante dependencia de Estados Unidos para abastecer el mercado nacional, pues sólo en julio pasado cerró con una importación récord histórica de 707 millones de

pies cúbicos diarios, lo que representó un 87 por ciento más que en el mismo mes de 2001.<sup>24</sup>

Ante la falta de inversión, según datos de la Concamin, las importaciones podrían alcanzar los 4 mil millones de pies cúbicos diarios en el 2005, lo que representaría una catástrofe para la economía nacional, de ahí la urgencia de no sólo apoyar a los CSM sino de buscar métodos novedosos que permitan la participación privada en el sector energético, pues se trata ya de un asunto de *seguridad nacional*.

Tras realizar una extensa revisión solicitada por varios clientes interesados en participar en la extracción de gas natural, Alejandro López-Velarde, miembro de la firma consultora en materia legal López-Velarde, Heftye y Soria, asevera que conforme a derecho los CSM no tienen ningún problema legal. Explica que antes sólo se concesionaban al empresario dos o tres servicios y se llamaban contratos de obra pública; ahora se les llaman CSM, pero no varían en cuanto a su regulación.

México no ha tenido que modificar ninguna disposición legal para llevar a buen puerto este tipo de contratos", señaló.

---

López-Velarde comenta que ciertamente existe el riesgo de que surjan problemas al momento de salir las licitaciones, como una posible controversia constitucional promovida desde el Congreso, pero –insiste– desde el punto de vista de la consultoría no tendría ningún sustento legal.

Ante la resistencia a los proyectos de académicos y de partidos de oposición, López-Velarde subraya que no se viola la Constitución porque ésta lo único que prohíbe es comprometer como pago el recurso natural, llámese petróleo o gas natural, y hasta donde se sabe los CSM jamás establecen eso.

---

<sup>24</sup> Publicación: Petróleo y Electricidad, Proveedor: Petróleo y Electricidad, S.A. de C.V. Fecha: 18 de Noviembre de 2002, Controversia constitucional latente Raúl Adorno Jiménez

Lo único estipulado es lo que siempre se hace en obra pública: dar un pago en moneda, por el servicio prestado; entonces la propiedad, la posesión del gas natural siempre permanece en manos de la nación.

Al referirse a los cuestionamientos referentes a la soberanía, el consultor explica que el concepto es muy amplio como capacidad de autodeterminación, el cual en ningún momento se pone en riesgo porque el proveedor no determinará a quién se le vende, en qué condiciones y bajo qué circunstancias; es decir, no hay transmisión de propiedad del gas natural a un particular, siempre esas decisiones las mantendrá el gobierno federal.

Básicamente, subraya, lo que hacemos es pedirle al inversionista que traiga su tecnología y saque el gas natural necesario para todos los proyectos. Definitivamente el gas es de la nación, reitera.

El experto indica que el propósito de los CSM es hacer atractiva la participación de los inversionistas privados, pues desgraciadamente PEMEX no lo puede hacer porque no tiene la suficiente tecnología ni los recursos, porque para bien o para mal la paraestatal es el primer contribuyente del Estado.

Pese a todos los problemas, expresa López-Velarde, no dejar que los particulares lo hagan es verdaderamente patético, pues de nada sirve tener un gran potencial de gas natural y dar cumplimiento a la demanda nacional, generar empleos y fortalecer a PEMEX en el concierto internacional, si no lo hacemos porque no tenemos los suficientes recursos.

Por su parte, Cynthia Renée Bouchot, de Vilches & Becker Abogados, no es tan optimista, pues desde su punto de vista como están planteados los CSM tienen muchísimos riesgos para los inversionistas, al grado de que los bancos no están dispuestos a financiarlos.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Publicación Petróleo y Electricidad, 18 de Noviembre de 2002, Raúl Adorno Jiménez.

Sin embargo, menciona, el esquema es el único que se puede implementar porque así lo determina la ley. Independientemente de la decisión de los legisladores, agrega, el problema es financiero, porque desde el punto de vista legal se ha realizado un buen trabajo de parte de PEMEX, aunque la verdad es que los CSM no están a la altura de los esquemas a escala mundial, pues hay otros países donde la inversión es más atractiva.

Renée Bouchot reconoce que los inversionistas extranjeros han mostrado interés para entrar al mercado como posesionamiento, pero no se trata de eso, sino de hacer las cosas bien desde el principio.

Muchas empresas están estudiando el esquema, porque obviamente es un buen negocio, pero realmente las condiciones son difíciles, de ahí que los inversionistas vengan y pidan negociar.

El problema, explica, es que el pago empieza en el momento de la extracción, no de la exploración; si no extraen una cantidad aceptable de gas puede traducirse en pérdidas, y ese es el punto principal.

La especialista reitera que el esquema de contratos legales es excelente, los cuales no necesitan una autorización del Congreso, pero se decidió mostrarlos por mera cortesía, pues aunque el Legislativo no tenga facultades para decidir en esta materia, sí puede promover una controversia constitucional.

*Expone que la ley reglamentaria en la materia establece perfectamente que se pueden contratar servicios, siempre y cuando no se paguen en contraprestación de lo que se extrae; aquí son pagos unitarios, donde el inversionista sólo realiza la extracción y se le paga por ello, punto especificado en la ley reglamentaria en el artículo 6.*

Puede que exista una contradicción, dice, pero así está en la ley, de ahí la necesidad de lograr un sistema jurídico firme, sin contradicciones, para que dé certeza jurídica a las empresas, sobre todo a los bancos, principales responsables del financiamiento.

Mientras aquí se habla de soberanía, continúa la importación de gas estadounidense; en realidad es estar en contra del desarrollo, enfatiza, pues no se desarrolla el potencial de producción de México y con ello se inhibe el crecimiento del PIB, porque no existe la infraestructura para extraer el gas.

Insiste en que es imposible mantener una Constitución que ya no corresponde a la realidad; México necesita desarrollarse y crecer, pero no podrá hacerlo solo, está en una economía globalizada y requiere cambiar el sector energético para avanzar, lo mismo en la extracción de gas natural que en la creación de plantas de electricidad.

Considera que con una buena legislación se puede mantener el control, pero sin bloquear el desarrollo de México; dejar muy claro cómo se puede ampliar la participación del sector privado sin perder la rectoría del Estado, el cual seguirá siendo dueño, pero con mayor libertad para contratar a empresas privadas.

---

Gerardo Gaona Ojeda, subgerente de Ventas Sector Industria Química y de Manufactura de PEMEX, expresa que los contratos están diseñados para cumplir con la ley, y como una atención a nuestros representantes se les hizo llegar el documento.

Desde el punto de vista de PEMEX, subraya, no debe existir ningún problema, aunque en este momento los legisladores revisan el cumplimiento de todos los requisitos para poder aplicar los CSM.

"Quienes se oponen a los CSM —expresa— deben fundamentar sus opiniones en la ley para decir específicamente qué posible artículo constitucional violamos, pero estamos ciertos que no incumplimos absolutamente nada y los contratos se apegan plenamente a la ley."

En el caso de PEMEX, reitera, no se tiene el presupuesto para hacer grandes inversiones, por lo tanto nos tenemos que apoyar en los CSM, en el que un tercero, sea nacional o extranjero, tenga la experiencia y el capital necesarios.

Declara que el presupuesto del gobierno federal debe destinarse a otras prioridades, por lo que confiamos en que los CSM sean aceptados.

Es posible que el factor político sea un obstáculo, reconoce, pero desde el punto de vista técnico creemos que se cumple con todos los requisitos de ley.

#### **4.- Limitaciones judiciales por resoluciones de la SCJN en torno al tema.-TESIS CONSTITUCIONALES.-<sup>26</sup>**

Registro: 1852

Año: 1936

Epoca: 5

Título: SUBSUELO, PROPIEDAD DE.

Texto: No es verdad que mediante la Constitución de 1917, se haya desvinculado la propiedad del subsuelo de la superficie, pues no puede interpretarse tal cosa, del hecho de que en el artículo 27 Constitucional, se haya declarado que pertenecen a la nación, determinadas substancias existentes principalmente en el subsuelo, entre las que se encuentra el petróleo, pues precisamente al crear excepción con respecto a estas substancias se admite, implícitamente, la existencia de propiedad del subsuelo, por parte de los superficiarios; por tanto el decreto que declare los derechos de la Nación sobre las aguas, cauces y riberas y la exclusión que las autoridades hagan de ese subsuelo en el título confirmatorio de derechos petroleros, no es sino reconocimiento de derechos ya existentes para la nación. T.XLIX, p. 670, Amparo

<sup>26</sup> Apéndices al Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

administrativo en revision 1648/35, Cía. Mexicana de Petróleo “El Aguila” , S.A. 29 de Julio de 1936, unanimidad de 5 votos.

Registro : 1851

Año: 1937

Epoca: 5

Título: SUBSUELO, PROPIEDAD DEL.

Texto: El hecho de que la Constitución declare de propiedad nacional determinadas substancias, no significa que desconozca el derecho al subsuelo por parte del beneficiario; por lo que debe decirse que el artículo 27 Constitucional no modifica el concepto adoptado por el artículo 731 del Código Civil de 1884, ni desvincula o separa el suelo de su correspondiente subsuelo, para hacerlos objeto de regímenes de propiedad distintas, razón por la que el propietario de un terreno, antes y después de la vigencia de la Constitución Política del país, es dueño de su superficie y de lo que esta debajo de ella , con excepción de las substancias nacionalizadas. T.LIII, p. 1166, Amparo administrativo en revisión 373/35, Cuevas Lascuraín Carlos, 29 de julio de 1937, unanimidad 4 votos.

Registro: 1781

Año: 1938

Epoca: 5

Título: PETROLEO, PROPIEDAD DEL.-

Texto: Correspondiendo a la Nación la propiedad del petróleo existente en el subsuelo no puede suscitarse duda alguna sobre que el origen de los derechos relativos a la perforación de pozos y a la apropiación del petróleo que se extraiga, no es otro que las concesiones que para tal objeto otorga la nación, por conducto del Poder Ejecutivo; así es que si el superficiario del terreno en donde se encuentran unos

lotes, no tiene en su patrimonio una concesión confirmatoria que pudiera haber cedido a un tercero, y a este no se le otorgó la concesión que solicitó, es incuestionable que la revocación de permisos que con el carácter de provisionales se le hubieran expedido, no es ni puede ser violatoria de garantías, desde el momento en que se negó la facultad de extraer y hacer suyo el petróleo propiedad de la nación. ID., ID. Teniendo en cuenta la disposición del artículo 27 Constitucional y la naturaleza de las concesiones, sean confirmatorias u ordinarias, que no representan sino un permiso que el poder público otorga a los particulares, para que exploten las substancias de que habla el mencionado artículo, se comprende con toda claridad que mientras el petróleo permanece en el subsuelo, no es susceptible de ingresar en el patrimonio de los particulares, ni en la forma jurídica de propiedad ni en la de posesión, y que solamente cuando es extraído del subsuelo, puede ser considerado como de la propiedad de la posesión de la persona que lo extrajo, en virtud de permisos que le fueron concedidos para este efecto. ID., ID. No puede sostenerse que la Constitución no da a la nación la propiedad del petróleo existente en el subsuelo sino única y exclusivamente el dominio directo que significa soberanía, estos es, el poder de regulación de la fuente de riqueza que aquel constituye, porque según los términos del artículo 27, párrafo IV., de la Constitución, desde el día primero de Mayo de 1917, la Nación, es dueña por tener el dominio directo de todo el petróleo que se encuentre en el territorio nacional, ya sea en el subsuelo o en la superficie. T. LVI, p. 2267, Amparo administrativo en revisión 5320/34, Cía. Petrolera del Agwi, S.A., 29 de Junio de 1938, unanimidad de 5 votos.

No obstante, y de manera reciente y con relación al tema de la apertura de algunos sectores estratégicos del país a los particulares como es la generación de energía eléctrica, la Suprema Corte de Justicia, dió un duro golpe a la propuesta del Ejecutivo Federal para apertura los contratos de producción de energía a particulares, la cual para muchos era la antepropuesta para posteriormente diseñar nuevos esquemas de contratación para la explotación del gas natural y posteriormente posiblemente del

crudo, mediante la siguiente resolución difundida a través de un boletín el 25 de abril del 2002. .

## **DECLARA SCJN INCONSTITUCIONALES REFORMAS AL REGLAMENTO EN MATERIA DE ENERGÍA ELÉCTRICA<sup>27</sup>**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró inconstitucionales las reformas y adiciones hechas por el titular del Poder Ejecutivo Federal al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicadas el 24 de mayo de 2001. El proyecto de resolución, a cargo del Ministro Juan N. Silva Meza, en el que se propuso la inconstitucionalidad de dichas modificaciones, fue aprobado por ocho votos a favor y tres en contra. Votaron por la inconstitucionalidad de las reformas los ministros Juan N. Silva Meza, Genaro David Góngora Pimentel (Presidente de la SCJN), Olga Sánchez Cordero, Humberto Román Palacios, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Juan Díaz Romero, Juventino V. Castro y Castro y Mariano Azuela. En contra se pronunciaron los ministros José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Aguirre Anguiano y José de Jesús Gudiño Pelayo. Atendiendo a los requisitos que establecen tanto el artículo 105 constitucional como el artículo 42 de su Ley Reglamentaria, al alcanzarse ocho votos, las modificaciones fueron declaradas inválidas con efectos generales.

Estas reformas fueron impugnadas por el Congreso de la Unión por medio de una controversia constitucional, presentada el 4 de julio de 2001, en la cual argumenta que el Ejecutivo Federal invadió la esfera de competencias que corresponde ejercer de manera exclusiva al Poder Legislativo. El proyecto, votado el día de hoy, declaró la invalidez de los artículos 126, párrafo segundo y tercero, y 135, fracción II, y párrafos antepenúltimo, penúltimo y último del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en virtud de que el Presidente de la República realizó un indebido ejercicio de su facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 fracción I

---

<sup>27</sup> Apéndices al Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

de la Constitución. Con la expedición del decreto impugnado, el Ejecutivo Federal se extralimitó en sus funciones, debido a que invadió la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al cual, según los artículos 73, fracción X, y 134 constitucionales, le corresponde legislar en materia de adquisición de energía eléctrica, y que tampoco respetó la división de Poderes establecida en el artículo 49 de la Carta Magna.

El decreto, cuya constitucionalidad fue cuestionada por el Congreso de la Unión, concede a la Secretaría de Energía un amplio margen de discrecionalidad, contrario al concepto de venta de excedentes contenido en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, señaló el Ministro ponente Juan N. Silva Meza. De acuerdo con el proyecto, el Ejecutivo Federal exenta del procedimiento de licitación pública a los contratos que la Comisión Federal de Electricidad celebre con los particulares para comprar la energía eléctrica que generan. El Ministro ponente destacó que el no establecer un procedimiento distinto a la licitación para celebrar contratos sobre la adquisición de energía eléctrica, se traduce en que el Estado no tenga la garantía de que la Comisión Federal de Electricidad vaya a contratar con el particular que le ofrezca la mejor opción. Es decir, explicó el Ministro Silva Meza, se priva al Estado de la seguridad de que los recursos económicos de ese organismo de la Administración Pública Paraestatal se administren con eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez. Con esta resolución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reafirma su carácter de auténtico Tribunal Constitucional, al mantener el equilibrio entre los Poderes dirimiendo las controversias que se suscitan entre ellos, con lo cual se asegura que todo acto de autoridad se apegue irrestrictamente al orden que la Constitución consagra.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Si bien para algunos opositores de los Contratos de Servicios Múltiples, lo anterior significa un intento por menguar la soberanía nacional, además de los riesgos que lleva consigo en entregar a particulares, fundamentalmente extranjeros información

confidencial estratégica de los recursos naturales, con lo cual se pone en riesgo de manera irresponsable la seguridad nacional.

En este entendió, es fundamental analizar los conceptos ahí vertidos así como sus reales alcances de tal suerte que nos permita desarrollar el tema desde sus diferentes aspectos; jurídico, nacionalistas atendiendo los principios de soberanía nacional ante la apertura de las diferentes áreas a los mercados mundiales, así como por su relación directa a los aspectos de seguridad nacional desde el punto de vista de la economía que influyen en la relación México- Estados Unidos.

Desde esta perspectiva, comenzaremos dicho estudio analizando los conceptos básicos de lo que debe entenderse por soberanía nacional, para posteriormente ir adentrándonos en conceptos que impliquen la nacionalización y expropiación, para finalmente analizar desde el punto de vista legal y Constitucional sobre la validez y procedencia de los denominados CSM.

#### **CAPITULO 4.-**

#### **Principios de Soberanía y Derechos Internacional.**

##### ***1.- Definición.-***

El vocablo *soberanía* ha jugado un importante papel en la Teoría Política y en la Doctrina del Derecho Internacional. Es por eso que el contenido de esta palabra ha sido oscurecido y deformado, por lo que puede entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones y ser, por consiguiente, motivo de dudas, incertidumbre y confusión. El principal problema estriba en que habiendo tantas definiciones del término como hay autores, no hay acuerdo sobre cuál es el objeto buscado por este concepto en el derecho internacional.

Cesar Sepulveda, antiguo profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, señala que una crítica científica de la soberanía debe exponer todas las

confidencial estratégica de los recursos naturales, con lo cual se pone en riesgo de manera irresponsable la seguridad nacional.

En este entendió, es fundamental analizar los conceptos ahí vertidos así como sus reales alcances de tal suerte que nos permita desarrollar el tema desde sus diferentes aspectos; jurídico, nacionalistas atendiendo los principios de soberanía nacional ante la apertura de las diferentes áreas a los mercados mundiales, así como por su relación directa a los aspectos de seguridad nacional desde el punto de vista de la economía que influyen en la relación México- Estados Unidos.

Desde esta perspectiva, comenzaremos dicho estudio analizando los conceptos básicos de lo que debe entenderse por soberanía nacional, para posteriormente ir adentrándonos en conceptos que impliquen la nacionalización y expropiación, para finalmente analizar desde el punto de vista legal y Constitucional sobre la validez y procedencia de los denominados CSM.

#### **CAPITULO 4.-**

#### **Principios de Soberanía y Derechos Internacional.**

##### ***1.- Definición.-***

El vocablo *soberanía* ha jugado un importante papel en la Teoría Política y en la Doctrina del Derecho Internacional. Es por eso que el contenido de esta palabra ha sido oscurecido y deformado, por lo que puede entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones y ser, por consiguiente, motivo de dudas, incertidumbre y confusión. El principal problema estriba en que habiendo tantas definiciones del término como hay autores, no hay acuerdo sobre cuál es el objeto buscado por este concepto en el derecho internacional.

Cesar Sepulveda, antiguo profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, señala que una crítica científica de la soberanía debe exponer todas las

definiciones de ese término y dirigir contra cada una de ellas las objeciones que procedieran<sup>28</sup>. Claro está que sólo se expondrán los lineamientos generales del problema y se ofrecerán soluciones prácticas.

Antes de empezar es preciso aclarar que no hay que confundir ni mezclar las consecuencias prácticas que resulten de esta crítica científica con lo que se concibe en la doctrina del Estado, en la del derecho constitucional o con lo que dispone realmente la Carta Magna. Estas consecuencias estrictamente servirán para alimentar la doctrina del derecho internacional, particularmente para aclarar el objeto buscado por el concepto de la soberanía dentro del mencionado derecho.

## **2.- Antecedentes Históricos.-**

En la Edad Media el príncipe era considerado el soberano ya que sus súbditos no podían apelar a una autoridad más alta. Es hasta el siglo XVI cuando se construye sistemáticamente el concepto de soberanía con base en la presencia del Estado moderno, centralizado y burocrático, en el cual tal fenómeno constituyó una característica esencial. El Doctor Jorge Carpizo, al respecto, señala: “El Estado nacional nació con una característica antes no conocida: la idea de la soberanía. La soberanía es el fruto de las luchas sostenidas por el rey francés contra el imperio, la Iglesia y los señores feudales; este nacimiento del Estado soberano ocurrió a finales de la alta Edad Media”<sup>29</sup>. En efecto, la presencia del Estado moderno dió nacimiento a una concepción nueva de ese poder, la cual surge con Jean Bodin en *Les Six Livres de la République*, París, 1576. Bodino, para designar ese fenómeno, dice:

“La souveraineté est la puissance absolute et perpetuelle d’une République que les latins apellent maiestatem.”

Libro I, Cap. 8.

---

<sup>28</sup> SEPULVEDA, Cesar. *Derecho internacional público*, 18ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p. 83.

<sup>29</sup> CARPIZO MACGREGOR, Jorge. *Estudios Constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 1980, p. 493.

Así, para el pensador francés, soberanía es un poder absoluto y perpetuo. Por absoluto entendió la potestad de dictar y derogar las leyes, dejando claro que los príncipes están sujetos a las leyes comunes de todos los pueblos. El príncipe tiene el poder de dictar leyes civiles, nunca las divinas. Entendió por perpetuo, el poder irrevocable, el poder por tiempo ilimitado.

Es claro que en la doctrina de Bodino no se piensa del soberano como un ente irresponsable, desligado de cualquier norma y arbitrario, sino en un príncipe que esté sujeto al Derecho, no sólo al que él hace, sino también a la ley divina<sup>30</sup>, al derecho Natural<sup>31</sup>, y a las leyes fundamentales del reino.

Pero el pensamiento de Bodino habría de ser deformado por autores que lo emplearon para probar que los Estados por su naturaleza, están encima del Derecho, que son omnipotentes. Calidad que automáticamente se le atribuyó al príncipe con la aparición de los Estados absolutistas, rompiendo con la noción tradicional de que dicha figura estaba limitado por normas. Los escritores identificaron a la soberanía con el poder absoluto, con la omnipotencia.

---

“Victor Flores Olea comprendió muy bien el pensamiento de Bodino y manifestó que:

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS  
La expresión *legibus solutus* no significa arbitrariedad del soberano, porque *los príncipes de la tierra están sujetos a las leyes de Dios, de la naturaleza y al Derecho de gentes*. Bodino distingue, nitidamente, entre *Derecho* y *Ley*, entre *principio* y

---

<sup>30</sup> El derecho divino es el conjunto de leyes eternas, objetivas y universales, dadas por Dios con objeto de ordenar, dirigir y gobernar al mundo, señalando los caminos de la comunidad humana. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Vol. 2, 9ª ed., UNAM-Porrúa, México, 1996, p. 983.

<sup>31</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Vol. 2, 9ª ed., UNAM-Porrúa, México, 1996, p. 1015.

*precepto*, y el soberano, a quien le *compete dar las leyes a los hombres*, no está sujeto, precisamente, a la Ley, aunque *si al Derecho divino, natural y de gentes*<sup>32</sup>.

Así, entonces, para Bodino, los fenómenos de soberanía y el poder de hacer la ley son análogos y resultan además, inherentes a una persona; el príncipe. Empero, para Bodino el soberano es quien efectivamente gobierna, ya sea el príncipe, un grupo o el pueblo. Pero no hay que olvidar que Bodino era francés y admiraba a su rey por haber sido la monarquía la creadora de su Estado.

La soberanía no se concibió en una doctrina o en una teoría, sino que fue producto de la realidad. Se afirma que Bodino era un observador de los hechos. Esto último puede ser comprobado si se toma en cuenta que él fue el primero en aceptar que ya había una nota esencial nueva en la organización política: la idea de la supremacía del gobierno nacional o central sobre el sistema descentralizado feudal de la Edad Media; el criterio de que debe haber una única fuente de toda ley.

La importancia de la teoría de Bodino radica en que ésta debe considerarse como aquél primer paso en la dirección de la autoridad central o nacional, trayendo el orden al caos medieval.

“La soberanía, en él, es la fuerza de cohesión, de unión de la comunidad política, sin la cual ésta se dislocaría”<sup>33</sup>.

Tres cuartos de siglo más tarde en el *Leviathan*, su autor escribe enfáticamente que el poder soberano debe ser tan grande como los hombres se lo imaginen. Y fue así como se extrajo el concepto de soberanía del campo de la teoría jurídica para introducirlo en la ciencia política.

Un acto derivado de esta tendencia fué la proclamación solemne de la soberanía nacional por los Estados Generales de Francia en 1789, que lejos de haber sido teoría, fue presente realidad.

---

<sup>32</sup> CARPIZO MACGREGOR, Jorge. *Estudios Constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 1996 p. 495.

<sup>33</sup> SEPULVEDA, Cesar. *Derecho Internacional Público*, 18ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p. 84.

Fueron los teóricos de la Revolución Francesa quienes identificaron a la soberanía con la voluntad del pueblo, fenómeno que hasta entonces parecía plástico y misterioso. La soberanía popular, que corriera con tanto éxito a lo largo del siglo XIX, que se constituyó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que condujo a la forma de gobierno constitucional.

Hasta aquí la doctrina de la soberanía no había producido más daño que originar confusión alrededor del término. Antes de orientar el pensamiento político hacia una nueva teoría de la naturaleza del nuevo poder gobernador, cambió sólo al titular de esa facultad, y se asignó al pueblo el poder de dar la ley y derogarla. Aquel pueblo donde la minoría gobierna.

Al buscarse la glorificación del Estado por razones históricas o políticas, las doctrinas trasladaron la soberanía hacia ese sector para robustecer el concepto. Esto último concuerda con la teoría hegeliana de supremacía absoluta del Estado, esto es ese poder misterioso, la soberanía, se traslado al Estado mismo.

---

“Para Hegel, el Estado es la manifestación consciente de espíritu en el Mundo. Su fundamento es la razón absoluta, manifestándose, a sí misma como la voluntad del Estado, y por consecuencia, la voluntad del Estado es la absoluta soberanía, y es también la única fuente de toda validez legal”<sup>34</sup>.

Las teorías de Hegel condujeron al *Rechtsstaat*, es decir, al Estado de Derecho o Estado constitucional, pero también construyeron el camino ideal para formas estatales autoritarias e inhumanas, y a la vez aportaron posiciones para considerar el Derecho del Estado y el internacional como incompatibles.

---

<sup>34</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatán* [trad. Manuel Sánchez Sarto], 4ª ed., Ed. Universitaria-Universidad de Puerto Rico, España, 1968.

Todas las tesis hasta ahora examinadas tienen algo en común: estudian la soberanía desde el punto de vista interno del Estado, sin tomar en cuenta el derecho internacional. Esto se debe a que la doctrina de la soberanía fue desarrollada en su mayor parte por teóricos políticos que no estaban interesados en las relaciones entre los Estados.<sup>35</sup> De tal suerte que aparece claro y deducible por qué la idea de la soberanía, tal como se expone en el derecho constitucional, no puede encontrar un lugar adecuado entre las concepciones internacionales. Tan diferentes son estos dos campos del derecho constitucional y del internacional que sólo pueden resultar confusiones en el intento de emplear conceptos apropiados sólo para un campo en el otro.

Así por ejemplo, la soberanía que es una e indivisible, puede ser contemplada desde dos ángulos o aspectos: el interno y el externo; ya Rousseau, Hegel y Jellinek se ocuparon de ellos.

“El aspecto interno implica que el pueblo se otorga su propio orden jurídico sin que nadie le señale como debe de ser éste; los hombres libres deciden su forma de gobierno y nombran a quienes van a dirigir los órganos de la estructura política de acuerdo con la leyes, que son la expresión de la voluntad popular. Sí el aspecto interno consiste en la facultad exclusiva de un pueblo de dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes.

#### DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El aspecto externo implica la libertad de todas las naciones, la igualdad entre todos los pueblos. El aspecto externo significa que un pueblo independiente y supremo se presenta en el consorcio universal de naciones, entra en relaciones con sus pares; es el mismo principio que rige la vida interna de la nación, sólo que proyectado hacia afuera del Estado”.

---

<sup>35</sup> WILLOUGHBY. *The Juristic Conception of the State*, A.P.S.R. Vol. XII, 1918, p. 192-208.

Tena Ramirez señala que la noción de supremacía es la nota característica de la soberanía interior; es entonces un superlativo; en cambio, la soberanía exterior es un comparativo de igualdad.<sup>36</sup>

“Efectivamente, parece que la dificultad mayor consiste en pretender trasplantar, al orden jurídico internacional, un concepto que pertenece por entero a la teoría política del Estado. Entonces, y supuesto que la noción implícita primariamente en “soberanía” es superioridad, y que sólo podría ser una noción apropiada cuando se analiza la vida interna del Estado y no cuando se examinan las relaciones de Estado a Estado, puede pretenderse que el concepto “soberanía” sea reemplazado, en nuestra disciplina, por una noción más exacta, o bien, puede optarse por proporcionarle un contenido adecuado al vocablo, que vaya de acuerdo con el progreso actual de la doctrina internacional. Aunque esto último es lo difícil, vale la pena intentar hacerlo”.

Entre los autores que han preferido substituir el concepto de soberanía por una noción más exacta se encuentra Ross, que propone su reemplazo por los conceptos de *auto-gobierno*, *capacidad de acción* y *libertad de conducta*, es decir, por los efectos más perceptibles de la soberanía. Del mismo modo Rousseau intenta que sea substituida por *independencia*, entendiéndolo con ello la exclusividad de la competencia y la autonomía y plenitud de la misma como los tres elementos que integran la *independencia*.<sup>37</sup>

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS  
Pero, en realidad, con esta retirada no se obtiene éxito. Para llegar a reconciliar la existencia de un Estado soberano con la presencia de un derecho internacional que regule las relaciones entre Estados es preciso que se le dé un contenido adecuado a la soberanía del Estado. Ello se logra con una implicación a la idea de comunidad internacional y a la función que desarrolla el Estado en esa comunidad. Esto último ya lo ha obtenido Heller, quien afirma que la eficiencia del derecho internacional está

<sup>36</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, 17ª ed., México, UNAM, 1980, p. 5.

<sup>37</sup> ROUSSEAU, Ch., *Droit International Public*, París, Sirey, 1953, p. 90-92.

fundada en la voluntad común de los Estados y en la validez de los principios ético-jurídicos. Los Estados actualizan o positivizan los principios jurídicos, los cuales, en su conjunto, forman los preceptos de derecho internacional. Y son los sujetos de este orden jurídico, libres, soberanos y jurídicamente iguales, los que formulan el derecho internacional. Como todo derecho, el internacional es producto de una comunidad de cultura e intereses que ningún político puede crear de manera artificial. Soberanía, entonces, es la capacidad de positivizar los preceptos supremos obligatorios para la comunidad. Su esencia es, en suma, la positivación —en el interior del Estado— de principios o preceptos jurídicos supremos determinantes de la comunidad.

Para Heller “Decir que un Estado es soberano significa que él es la unidad universal de decisión en un territorio, eficaz en el interior y en el exterior”<sup>38</sup>.

En el mismo sentido, Pedroso, gran conocedor de la de la doctrina de Heller, expone: “La soberanía no consiste en un grado superior de Poder, ni siquiera en un monopolio de Poder por el Estado. El Poder es sólo un medio para el cumplimiento de la función soberana. Es esencia de la Soberanía no dejar sin resolver ningún conflicto de los que pudieran presentarse en el área de su jurisdicción”.

---

Expuestos ya los lineamientos generales del problema, todas las definiciones del término soberanía y dirigidas contra cada una de ellas las objeciones que procedieran con objeto de hacer una crítica científica, como se señaló al principio, también es preciso que se ofrezcan soluciones prácticas.

### ***3.- Noción de Soberanía en el ámbito Internacional por Cesar Sepúlveda***

Sepúlveda, al respecto señala que “Solamente, pues, en un concepto funcional de la soberanía es posible encontrar la solución al problema, no en la concepción estática de la soberanía como adorno del Estado, o como esencia del poder. Así, deja de ser

---

<sup>38</sup>HELLER, Herman. *Souveranität*, Gruyter, Berlín-Leipzig, 1927. (Traducción al español: *La soberanía*, UNAM, 1965.).

un concepto metafísico y de misteriosa esencia y se convierte en una realidad dinámica”. Con esto se destruye la concepción de que la soberanía es algo inherente a la naturaleza de los Estados que hace imposible que estén sujetos al Derecho. Y así, también, sigue afirmando el profesor, se concibe al derecho internacional como orden jurídico de entes soberanos a los que obliga.

Son pues, en términos del mencionado autor, las notas modernas de la soberanía del Estado, la capacidad de crear y de actualizar el derecho, tanto el interno como el internacional, pero obligación de actuar conforme al derecho y responsabilidad por esa conducta.

Para exponer las consecuencias prácticas de la soberanía, Sepúlveda explica que en la teoría política del Estado, el concepto de soberanía significa omnipotencia. Pero esta noción cambia cuando cada una de estas entidades omnipotentes en lo interior entra en coexistencia con otras entidades semejantes, pues ninguna de ellas puede tener supremacía sobre las otras. Cada una, rehusa reconocer la autoridad superior de cualquier autoridad externa. Empera, todas ellas están dispuestas a aceptar pretensiones de otras entidades a una posición similar, sobre bases de una cierta reciprocidad. “Todo ello se traduce en unos cuantos principios fundamentales, que se enunciarán brevemente y que explican la convivencia de seres independientes y soberanos:

Aún sin su consentimiento, los sujetos del derecho internacional están obligados por las normas del derecho de gentes consuetudinario que le resulten aplicables y por los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;

Pueden imponerse a un sujeto del orden legal internacional, obligaciones internacionales adicionales sólo con su consentimiento;

El ejercicio de la jurisdicción territorial es exclusivo para cada Estado, a menos de que estuviere limitado o exceptuado por normas de derecho internacional; En ciertos y especiales casos, los sujetos de derecho internacional pueden pretender jurisdicción sobre cosas o persona afuera de su jurisdicción territorial, y A menos que existan

reglas que lo permitan, la intervención de un sujeto de derecho internacional en la esfera de la exclusiva jurisdicción doméstica de otro sujeto constituye una ruptura del orden jurídico internacional.<sup>39</sup>

Es natural que la presencia de las organizaciones internacionales compliquen el problema. Las competencias, los poderes y las condiciones de su funcionamiento afectan o derogan el régimen normal de los Estados soberanos, a la vez que van creando un derecho situado una tanto encima de los sujetos del derecho de gentes. Es por eso que los propios Estados ha tenido cuidado con cualquier acción de las organizaciones, que pueda ir en contra del régimen interior de un sujeto miembro de ellas. El artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas establece:

“7.-Ninguna disposición de esta Carta autorizará a la Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”

Respecto a esta norma, el maestro Cesar Sepulveda comenta: “La práctica de las naciones no ha sido muy elocuente en cuanto a la aplicación de esta disposición. Primeramente no resulta claro determinar lo que es “intervención” de las Naciones Unidas. Después, todavía no se ha visto la ocasión que las organizaciones internacionales tomen decisiones obligatorias con respecto a miembros reacios a acatarlas. Sigue rigiendo en todo caso la regla del consenso”<sup>40</sup>.

## **CAPITULO 5.-**

### **PRINCIPIOS DE NACIONALIZACIÓN Y EXPROPIACION.**

<sup>39</sup> SCHWARZENBERGER, Georg. *A Manual of International Law*, 4<sup>th</sup> Edition, Volume I, pp. 58-

<sup>40</sup> SEPULVEDA, Cesar. *Derecho internacional público*, 18<sup>a</sup> ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p. 89 y

reglas que lo permitan, la intervención de un sujeto de derecho internacional en la esfera de la exclusiva jurisdicción doméstica de otro sujeto constituye una ruptura del orden jurídico internacional.<sup>39</sup>

Es natural que la presencia de las organizaciones internacionales compliquen el problema. Las competencias, los poderes y las condiciones de su funcionamiento afectan o derogan el régimen normal de los Estados soberanos, a la vez que van creando un derecho situado una tanto encima de los sujetos del derecho de gentes. Es por eso que los propios Estados ha tenido cuidado con cualquier acción de las organizaciones, que pueda ir en contra del régimen interior de un sujeto miembro de ellas. El artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas establece:

“7.-Ninguna disposición de esta Carta autorizará a la Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”

Respecto a esta norma, el maestro Cesar Sepulveda comenta: “La práctica de las naciones no ha sido muy elocuente en cuanto a la aplicación de esta disposición. Primeramente no resulta claro determinar lo que es “intervención” de las Naciones Unidas. Después, todavía no se ha visto la ocasión que las organizaciones internacionales tomen decisiones obligatorias con respecto a miembros reacios a acatarlas. Sigue rigiendo en todo caso la regla del consenso”<sup>40</sup>.

## **CAPITULO 5.-**

### **PRINCIPIOS DE NACIONALIZACIÓN Y EXPROPIACION.**

<sup>39</sup> SCHWARZENBERGER, Georg. *A Manual of International Law*, 4<sup>th</sup> Edition, Volume I, pp. 58-

<sup>40</sup> SEPULVEDA, Cesar. *Derecho internacional público*, 18<sup>a</sup> ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p. 89 y

## **1. Introducción**

Uno de los aspectos más importantes de la Historia Nacional, se escribe a partir de la nacionalización de la industria petrolera en 1938, estableciendo uno de los capítulos con mayor trascendencia y por lo tanto uno de los principios más arraigados en las leyes y en la Constitución Política Mexicana.

En este apartado del tema de estudio, se dará una noción con respecto a los temas de Nacionalización y Expropiación.

Dichos temas, se encuentran vinculados entre sí, por ser de carácter nacional, hay que advertir que la Nacionalización es un acto jurídico que nació desde nuestra independencia como Nación.

Una diferencia surge entre la Nacionalización y Expropiación, aunque tiene fines similares, solamente que segunda de éstas, tiende a reunir dos requisitos indispensables, que son el interés público y una indemnización, características que no se presentan en la Nacionalización, ésta tiene orígenes desde la inquisición y la separación de los bienes de la Iglesia con el Estado.

---

## **2. Concepto.**

Para empezar nuestra exposición, con respecto al tema de Nacionalización, debemos primero dar una definición concreta de dicho concepto:

“Nacionalización.- Es una transferencia de colectividad de la propiedad de ciertos medios de producción, pertenecientes a particulares, realizada en bien del interés público, para preservar la independencia del Estado.”<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Diccionario para Juristas. Ed. Porrúa 2000.

La Nacionalización puede venir aconsejada por razones de seguridad nacional o interés social, como puede ser el asegurar el suministro de determinados bienes o servicios básicos. Las nacionalizaciones de este tipo en países cuyos gobiernos no pretenden la socialización progresiva de la estructura productiva suelen venir determinadas por la falta de rentabilidad de determinadas actividades. La intervención directa del Estado en la economía empezó a practicarse en los países capitalistas después de la crisis de 1929 (crisis sufrida por Estados Unidos).

En contraposición, los programas de los partidos de izquierda incluían un amplio programa de nacionalizaciones, en la actualidad reducido a los casos que imperan razones de eficiencia económica.

### **3. Antecedentes históricos.**

Nacionalización de bienes.

La ley del 12 de julio de 1859, decretó, en su primer artículo:<sup>42</sup>

“Entran al dominio de la nación, todos los bienes que al clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos o acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan obtenido”.

La ley de aclaraciones sobre las leyes de desamortización y nacionalización, de 5 de febrero de 1861, dice en su artículo 67:

“Los establecimientos de beneficencia que eran administrados por corporaciones eclesiásticas o juntas independientes del gobierno, se secularizarán y pondrán bajo la inspección inmediata de la autoridad pública, a cuyo efecto se nombrará por el gobierno respectivo, y en los Estados, por los gobernadores, a los directores y administradores que se estimen necesarios.”

<sup>42</sup> Archivo General de la Nación. [www.agnmex.com.mx](http://www.agnmex.com.mx)

y en su artículo 64:

“Se comprende bajo el nombre de establecimientos de beneficencia, a los hospicios, hospitales, casas de dementes, orfanatorios, casas de maternidad y, en general todos aquellos que reconocen por base la caridad pública, así como los destinados ala instrucción primaria, secundaria y profesional.”.

Y la Constitución de 5 de febrero de 1917, estatuye en el artículo 27, párrafo séptimo inciso segundo:

“Los obispados, casas rurales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquiera otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda, o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones”.

Ahora bien, si se atiende a las leyes secundarias posteriores, se encuentra la reglamentaria del artículo 130 Constitucional, de 4 de enero de 1927, que en su artículo 6º, previene que los bienes raíces o capitales impuestos que tuvieran actualmente las asociaciones religiosas, denominadas iglesias, por sí o por interpósita de 12 de julio de 1859, y ya se dijo antes, que su ley reglamentaria encomienda a las autoridades administrativas el llevar a cabo la Nacionalización.

Además, tal teoría se podría decir que no es contraria al artículo 14 Constitucional, en relación con el 16, puesto que cualquier acto administrativo que pueda afectar las propiedades, persona o derechos de un individuo, no puede dictarse sin oírsele previamente en defensa y sin exacta sujeción a los mandamientos de las leyes aplicables al caso; pero eso no significa que sea necesaria la tramitación de un juicio, ya que esto sería contrario a las nociones más elementos del derecho constitucional,

<sup>43</sup>; pero aun cuando el procedimiento de que se trata, fuese contrario a las garantías consignadas en los citados artículos 14 y 16, habría que juzgar que, por voluntad del propio constituyente, regiría en la materia de que se ocupa la fracción II, del párrafo séptimo del artículo 27 Constitucional, ya que una prevención posterior deja sin efecto a la anterior, es verdad que en el párrafo final del artículo 27 se dice que el ejercicio de las acciones que corresponden a la nación, por virtud de las disposiciones del propio artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero ni esta prevención puede ser aplicada a las distintas materias de que habla dicho precepto constitucional, ni por su texto puede presumirse que haya sido dictada en materia de nacionalización de bienes; pues, en primer lugar, al conceder el Constituyente, en el mismo párrafo, la facultad, a la autoridad administrativa, de proceder desde luego a la ocupación de los bienes que deben ser materia de las acciones de que habla el susodicho párrafo que se comenta, se ocupa de distintos bienes que a la nación pertenecen, de muy variada naturaleza, y hace referencia a distintas materias, y solamente en el párrafo que trata de templos, obispados, etc., y en general de los bienes que pertenecen a las asociaciones religiosas, y que deben ser nacionalizados, previene, de una manera expresa, que pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio de la Nación; lo cual no puede significar sino que, tratándose de esos bienes, la Nación no necesita ejercitarse acción alguna ante los tribunales judiciales, y que tales acciones sólo pueden referirse a los demás bienes de que habla el artículo 87 Constitucional.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Y tan no es aplicable a todas las materias de que habla aquél artículo, la prevención de que se trata, que en materia de expropiación, la ocupación de la propiedad privada, corresponde a las autoridades administrativas, y lo único que queda sujeto a la resolución judicial, es la fijación del precio de la cosa expropiada en los casos previstos en el propio artículo.

El caso en que el dominio determinado inmueble, corresponde a la Nación, y éste se encuentra poseído por interpósita persona, es exactamente de la misma naturaleza de

---

<sup>43</sup> Véase al juicio constitucional de don Emilio Rabasa, edición 1998.

aquel en que dicho bien es poseído directamente por una asociación religiosa, y es aplicable a este análisis, puesto que la Constitución no hace distingo alguno sobre el particular. Por lo que hace a las autoridades que sean competentes para llevar a cabo la Nacionalización, las leyes de 12 y 13 de julio de 1859, en sus artículos 2º y 1º y 6º, respectivamente, designan a las jefaturas superiores de hacienda, auxiliadas por los administradores principales y colecturías de rentas, y esas leyes, solo en parte están derogadas, por las modificaciones que han introducido leyes posteriores; y la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, establece, en su artículo 4º, que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo relativo a bienes nacionales y nacionalizados; y como las oficinas federales de Hacienda establecidas en el territorio de la República, no son sino dependencias auxiliares de dicha secretaría, a ellas corresponde también la ejecución de referencia.

### **3. Sustento legal.**

Tenemos como sustento legal de la Nacionalización, en nuestro primer término a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27, mismo que dice, que durante el procedimiento de Nacionalización de un bien, por órdenes de los Tribunales correspondientes, tomarán posesión del mismo, en un término de un mes, seguidamente las autoridades administrativas procederán a ocupar, administrar, rematar o vender las tierras y aguas de que se tratan.<sup>44</sup>

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Ahora bien, dicho juicio de Nacionalización, narra que al momento de adquirir este bien, no es para una Secretaría de Estado, sino para la Nación, al igual que no es para la Secretaría de Hacienda, ya que al hacerlo así el particular, determinaría una violación a sus garantías, ya que no se podría dar dicha violación contra la misma Constitución, mas sin embargo, dicha Secretaría de Hacienda, podrá hacer uso de dicho bien, durante el procedimiento, al menos que sea dictado por un juez de Distrito.

---

<sup>44</sup> Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. Art. 27

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis visible en la página 1492, del Tomo XLV, Segunda Sala, del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca,<sup>45</sup> que a la letra dice: “Nacionalización De Bienes, Ocupación De Los “Bienes Sujetos A.- El párrafo II, fracción VI, del artículo 27 “Constitucional, reformado dice: “El ejercicio de las acciones que “”corresponden a la nación, por virtud de las disposiciones del “”presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; “”pero dentro de este procedimiento y por ende de los tribunales “”correspondientes, que se dictara en el plazo máximo de un mes, “”las autoridades administrativas procederán desde luego a la “”ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas “”de que se trata, y de todas sus accesiones, sin que en ningún caso “”pueda revocarse lo hechos por las mismas autoridades, antes de “”que se dicte sentencia ejecutoriada”. En tal virtud, la ocupación “y administración de un inmueble sujeto a juicio de “Nacionalización, se apoya en un mandato de la Constitución “Política de los Estados Unidos Mexicanos, y es indiscutible que el “acuerdo que disponga que dicho bien sea destinado al servicio de “una Secretaría de Estado, es un acto realizado en ejercicio de los “derechos que a la nación competen sobre el particular, y no puede “implicar violación a las garantías, que dé lugar al juicio de “amparo, porque éste no se otorga contra las disposiciones mismas “de la Constitución. La defensa de los derechos del que alega tener “la propiedad de ese bien, debe ejercitarlos en el juicio sobre “nacionalización que se sigue en su contra. La ocupación es, en el “derecho civil, la aprehensión de una cosa, que viene a constituir “un título de propiedad con todos sus atributos, y tal naturaleza “jurídica tiene la que otorga la Constitución a favor de la Nación, “toda vez que la faculta, de manera irrevocable, para administrar, “rematar o vender el bien sobre el que ejerza sus derechos y “acciones, antes de que se dicte sentencia ejecutoria en el aludido “juicio, por tanto, el acuerdo por el que se dé a un bien sujeto a “juicio de Nacionalización, un destino, constituye claramente el “ejercicio de los atributos jurídicos de la ocupación y “administración, y por tanto, el decreto del Ejecutivo que disponga “que un predio sujeto a nacionalización, sea

---

<sup>45</sup> Apéndices al Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

destinado al servicio “de determinada Secretaría de Estado, y que la de hacienda “proceda a su entrega, no viola garantía individual alguna.”.

Igualmente la tesis visible en la página 93, del Informe de 1937, Segunda Sala, Quinta Época, que menciona. “NACIONALIZACIÓN.- Estando sujeto a juicio de “nacionalización un inmueble, y decretada su ocupación por el Juez “de Distrito, la Secretaría de Hacienda puede legalmente, con “arreglo al artículo 27 Constitucional, disponer de él, sin que sea “necesaria otro orden judicial que la de ocupación.”.

Para que exista una Nacionalización con respecto a las bienes dedicados a la enseñanza o propaganda de algún culto religioso, encuentra sustento en la fracción II, del párrafo 7º, del artículo 27 Constitucional, dicho precepto, dice que para poder comprobar su uso puede ser por medio de documentos, o por el uso y aprovechamiento que se le haga.

Sirve de apoyo lo anterior, la tesis visible en la página 46, Informe 1938, Tercera Sala, Quinta Época, que reza: “NACIONALIZACIÓN ACCION DE.- La acción de “Nacionalización de bienes dedicados a la enseñanza o propaganda “de algún culto religioso está fundada en la fracción II del párrafo “7º, del artículo 27 Constitucional y en las presunciones que se “deducen de los hechos que revela ese uso, los cuales “excepcionalmente pueden costar por medio de documentos, y por “la dificultad que existe tener una prueba directa de la verdadera “situación jurídica de esos bienes, la Constitución dispone que la “prueba de disposiciones es bastante para decretar fundada la “denuncia, y esos hechos no pueden justificarse por medio de “prueba directa, es claro que pueden ser demostrados durante la “dilación probatoria, porque no son ellos sino la ley que sirve de “fundamento a la acción ejercitada.”.

#### **4. Procedimiento.**

El procedimiento fijado por la ley es administrativo exclusivamente, pues no es preciso ni admisible que para que un bien nacionalizado por disposición del

constituyente entre al dominio de la Nación, que el representante de ésta, el Ejecutivo, se ve a en el caso de ocurrir ante los Tribunales Judiciales, toda vez que solamente se trata de ejecutar un acto de soberanía no justiciable; por tanto, el procedimiento aludido, que es estatuido por la Ley de Nacionalización, no implica el ejercicio de función judicial alguna, ni por tanto, su aplicación a bienes comprendidos dentro de los que la Ley Fundamental del país declara de propiedad nacional, tiene el carácter de una decisión de contienda entre particulares por actos o contratos que dan lugar a la intervención del Poder Judicial.

Respecto a la retroactividad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto en diversas ejecutorias que la aplicación que hacen los Tribunales de las leyes de orden público o de interés general, como sucede en el caso de la Ley de Nacionalización, nunca es retroactiva, además si efectivamente se había iniciado un procedimiento judicial para la nacionalización del bien a que se refiere este juicio, al promulgarse la Ley de Nacionalización de Bienes no se priva al quejoso de los derechos que hubiera podido adquirir en tal juicio, ya que la ley ha establecido en su artículo 27 que para dictar la resolución definitiva, se tendrá en consideración todas las pruebas que se encuentren en el expediente, las que serán apreciadas de acuerdo con el Código Federal de Procedimientos Civiles.

También hay que hacer mención, que respecto a dicho Código contiene su artículo 590, no como hacer un recurso en contra de la Nacionalización, sino su vía a seguir.<sup>46</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis visible en la página 86, Informe 1938, Segunda Sala, Quinta Epoca, que es del tenor siguiente: “NACIONALIZACIÓN.- La fracción IX, del artículo 590 “del Código Federal de Procedimientos Civiles, no crea, “propiamente, un recurso contra las resoluciones de “nacionalización de bienes; solo da la vía a seguir cuando ese “recurso o medio de defensa se encuentre determinado en la ley “respectiva.”.

---

<sup>46</sup> Código Federal de Procedimientos Civiles, artículo 590, aplicable para todo el territorio Mexicano.

## **6. Expropiación forzosa.**

La expropiación forzosa es un procedimiento de derecho público mediante el cual la administración adquiere la propiedad de un bien cualquiera, a cambio de la indemnización correspondiente.

Sus características son:

Es un acto de autoridad y, por consiguiente, de ejecución irresistible.

Es un acto de la administración o de un particular subrogado en sus derechos.

Tiene por materia bienes ajenos.

Se basa en motivo de interés público.

Ha de mediar indemnización.

Procedimiento.

Empezaremos por dar mención a la individuación de los bienes que serán objeto de la expropiación sólo puede efectuarse mediante la integración del expediente administrativo exigido por el artículo 3º, de la Ley de la Materia, en donde consten los estudios técnicos, proyectos, planos y demás elementos que cada caso particular exija, lo cual adquiere especial relevancia frente al gobernado, porque precisamente esos estudios, planos y proyectos serán los que expliquen que se priva de su propiedad a una persona determinada.

La beneficiaria de una expropiación por causa de utilidad pública debe ser la colectividad, y un comité o corporación de tipo particular no puede reputarse como sustituta de aquélla.

Siendo cierto que en la especie no se ha justificado el elemento utilidad pública, que es requisito indispensable para la constitucionalidad del acto expropiatorio.

Utilidad pública.

La declaración de utilidad pública en la materia de expropiación supone necesariamente dos momentos distintos dentro del procedimiento que le precede: en uno, la administración verifica la existencia concreta de una necesidad general o de un requisito social que exige la satisfacción, es decir, advierte que se está en presencia de alguna de las hipótesis previstas en el artículo 1o de la LEY DE Expropiación, en el otro,, la autoridad identifica los bienes que por sus características o cualidades son indispensables para la satisfacción del interés social y que, por ende, deben ser objeto de la expropiación para ser destinado al fin que se persigue.

De la conjunción de estos dos momentos, esto es, de la adecuación del bien a los requerimientos sociales del caso concreto dependerá la constitucionalidad del acto expropiatorio, pues sólo puede decirse que existe la utilidad pública cuando se explique razonadamente la necesidad de privar a una persona de sus bienes par afectarlos a un destino distinto.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis visible en la página 30, Informe 1939, Segunda Sala, Quinta Época, que dice: “Expropiación.- La autoridad expropiante tiene la obligación de demostrar la existencia de la utilidad pública.”:<sup>47</sup>

Indemnización.

Es el pago que se realiza, cuando es despojado uno de sus bienes.

Esta indemnización para que se realice, en caso de falta de valor fiscal, se hace de la siguiente forma:

Cuando de las pruebas rendidas aparece que durante la tramitación del expediente ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se declaró en forma definitiva que

---

<sup>47</sup> Apéndices al Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

por no haber existido valor fiscal en la época de expropiación, el monto de la indemnización se determinaría por medio de un avalúo.

Esto se encuentra previsto en el artículo 10 de la Ley de Expropiación; que en el procedimiento seguido por la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y ante la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, el perito designado por la Dirección de Bienes Nacionales, y manifestó su expresa conformidad con ese avalúo, es de concluirse que para determinar el monto de la indemnización correspondiente, no debe tomarse como base el valor fiscal de los bienes en cuestión, pues tal valor fiscal de esos bienes ya no existe, ni existió al dictarse ese acuerdo expropiatorio.

#### Notificaciones.

Conforme al artículo 4º de la Ley de Expropiación, sólo es lícito notificar a los afectados, por medio de una segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación cuando se ignore su domicilio y por ello no se les puede notificar en forma personal.

Pero es de verse que los artículos 14 y 16 Constitucionales consagran la garantía de audiencia y la de debido proceso legal, y que estos preceptos son de jerarquía superior. En consecuencia, para que el texto del artículo 4º, antes mencionado no resulta inconstitucional, debe interpretarse en forma que implique un absoluto respeto al derecho de los gobernados de ser debida y adecuadamente notificados del decreto expropiatorio, a fin de que estén en plena posibilidad legal de impugnar la expropiación como mejor proceda en derecho.

Ante la intransigencia de las compañías petroleras, el 18 de Marzo de 1938 el Presidente decretó la nacionalización "por causa de utilidad pública y a favor de la nación" todos los bienes de las 17 empresas pusieron el grito en el cielo, difamaron y desprestigiaron al gobierno, acusándolo de "ladrón", retiraron a todos sus técnicos y boicotearon el petróleo mexicano en los mercados internacionales. México tuvo que vender el crudo a Japón, Alemania e Italia.

La decisión cardenista fue el resultado de un profundo análisis de la situación interna y externa. En lo nacional aprovechó la fuerza de los trabajadores que lo apoyaban. En lo internacional Estados Unidos e Inglaterra estaban más interesados en la segunda guerra mundial y la URSS respaldaba a todos los gobiernos revolucionarios.

**El Estado se apoderó de la principal fuente de riqueza de la industria nacional, a fin de reafirmar el poder y la Soberanía nacional sobre ciertas ramas. Estas acciones significaron la consolidación de un Estado nacionalista popular y soberano.**

De ahí, la importancia de que cualquier nueva forma de explotación de los recursos energéticos en México por particulares, en esta caso el petróleo, sea visto como una violación a la soberanía nacional y a las entrañas históricas que dieron vigencia al estado Soberano y Republicano actual, aún sin tomar en consideración, otros aspectos de índole económico, estratégico y social que deban ser tomados en cuenta ante los retos de la era de la globalización y el futuro del desarrollo de las naciones.

## **CAPITULO 6.-**

**Importancia de la inversión extranjera en recursos estratégicos en México, desde el punto de vista del interés de EUA en el ámbito de la seguridad nacional.**

**DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS**  
Ahora bien, una vez analizados los conceptos de soberanía, expropiación y nacionalización, de los cuales me referiré mas adelante en el capitulo de conclusiones, es necesario abordar el presente estudio desde el punto de vista de la seguridad nacional, enfocado principalmente a los conceptos propios del tema y en particular haciendo énfasis a la relación existente con los Estados Unidos de América, que por mucho se considera por algunos críticos y opositores a los CSM como los principales actores interesados en beneficiarse con la apertura de las empresas a nacionales responsables del manejo de los recursos estratégicos del país.

La decisión cardenista fue el resultado de un profundo análisis de la situación interna y externa. En lo nacional aprovechó la fuerza de los trabajadores que lo apoyaban. En lo internacional Estados Unidos e Inglaterra estaban más interesados en la segunda guerra mundial y la URSS respaldaba a todos los gobiernos revolucionarios.

**El Estado se apoderó de la principal fuente de riqueza de la industria nacional, a fin de reafirmar el poder y la Soberanía nacional sobre ciertas ramas. Estas acciones significaron la consolidación de un Estado nacionalista popular y soberano.**

De ahí, la importancia de que cualquier nueva forma de explotación de los recursos energéticos en México por particulares, en esta caso el petróleo, sea visto como una violación a la soberanía nacional y a las entrañas históricas que dieron vigencia al estado Soberano y Republicano actual, aún sin tomar en consideración, otros aspectos de índole económico, estratégico y social que deban ser tomados en cuenta ante los retos de la era de la globalización y el futuro del desarrollo de las naciones.

## **CAPITULO 6.-**

---

**Importancia de la inversión extranjera en recursos estratégicos en México, desde el punto de vista del interés de EUA en el ámbito de la seguridad nacional.**

**DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS**

Ahora bien, una vez analizados los conceptos de soberanía, expropiación y nacionalización, de los cuales me referiré mas adelante en el capitulo de conclusiones, es necesario abordar el presente estudio desde el punto de vista de la seguridad nacional, enfocado principalmente a los conceptos propios del tema y en particular haciendo énfasis a la relación existente con los Estados Unidos de América, que por mucho se considera por algunos críticos y opositores a los CSM como los principales actores interesados en beneficiarse con la apertura de las empresas a nacionales responsables del manejo de los recursos estratégicos del país.

Con lo anterior es necesario plantear el tema atendiendo algunos aspectos de la relación bilateral México-Estados Unidos y los riesgos que implicaría hacia la seguridad nacional, al ser este país en teoría quien sería el principal beneficiario de los CSM en caso de que estos llegasen a concretarse:

### *1.- Relación difícil México y EUA*

El tema de la seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos, se enfrenta a problemáticas nuevas, generadas por la reconfiguración del escenario internacional y la recomposición de fuerzas y actores al interior de cada nación. En este sentido, los estudiosos de la materia han señalado la necesidad de incorporar elementos emergentes al análisis de la agenda bilateral de seguridad.

Los vientos nuevos de la globalización, cuya entrada súbita fue propiciada por el fin del mundo bipolar de la guerra fría, no han estropeado del todo a uno de los sobrevivientes del derrumbe teórico consiguiente, el concepto realista de Seguridad Nacional. Aunque su fundamento concreto, la centralidad del estado en las Relaciones Internacionales, se vea hoy disputada por una multitud de nuevos actores y por los inéditos acontecimientos que no se detienen en sus fronteras, el estado persiste como la unidad organizadora de lo político, económico y social, aún reconocible, reconocida y útil en el medio internacional.<sup>48</sup>

### *DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS*

No obstante, a lo largo de la historia, han surgido puntos de coincidencia en cuanto a situaciones de tensión de la relación bilateral México-Estados Unidos; los aspectos estructurales y estratégicos de dicha relación y los limitados avances para reconocer responsabilidades compartidas que por un lado, fortalezcan realmente tal nexo y por otro conlleven a una impostergable política provisional de compensaciones para México como socio menor de la alianza regional de América del Norte.

---

<sup>48</sup> Velez Quero Silvia E., *La Seguridad Nacional y el narcotráfico desde las ópticas de México y de Estados Unidos*, Cd. Universitaria 1 de Octubre 2000.

Impostergable si la apuesta estratégica binacional es que en México exista una gobernabilidad democrática y no una estabilidad política simple, o sea, la no existencia de constantes y grandes manifestaciones sociales espontáneas u organizadas, fuertes grupos guerrilleros extendidos social y geográficamente, combativos partidos políticos y sindicatos nacionales y violación amplia y sistemática de los derechos humanos. O lo peor, una estabilidad política “a toda costa” , la contención férrea de tales expresiones de inconformidad con una política de sangre y fuego que garantice la estabilidad económica.<sup>49</sup>

Dentro de los factores bilaterales que hoy por hoy constituyen los desencuentros principales en la relación México-EUA destacan en primera instancia la migración y el narcotráfico. La intromisión para orientar la transición política mexicana ha sido de bajo perfil con esporádicos y tenues llamados al respeto de los derechos humanos y al periódico juego electoral. Acciones unilaterales norteamericanas son más frecuentes respecto a cierto proteccionismo comercial y exigencias de mayor aperturismo económico de las pocas empresas estratégicas no privatizadas como CFE y PEMEX, sin llegar a amenazas y menos a acciones extremas como las realizadas en Haití bajo el manto de operaciones humanitarias, o de franca invasión militar como en Panamá so pretexto de la guerra contra el narcotráfico internacional.

## 2.- *Definición de la seguridad nacional.*

En los últimos años, los Estados Unidos han llevado a acabo una revisión conceptual y de estrategia de su seguridad nacional que se refleja en el documento “La estrategia de seguridad nacional para un nuevo siglo”<sup>50</sup> , que para algunos especialistas dicha discusión, no ha sido ni concluyente y aún no hay un consenso ni doctrina que avale un nuevo concepto, pues no parece haber acuerdo en el uso de la fuerza para el

<sup>49</sup> Gobernabilidad Democrática y Fuerzas Armadas en México, Seminario Internacional, UIA-FLACSO, Chile, 26-28 de Septiembre 2000, México D.F.

<sup>50</sup> Begoña Sabaté, La estrategia de la seguridad nacional para un nuevo siglo correspondiente, 1999.

enfrentamiento de ciertas amenazas o problemáticas como podrían ser las medioambientales.

El informe sobre la estrategia de seguridad nacional para el nuevo siglo, publicado en diciembre de 1999, definía tres objetivos; ampliar la seguridad de EU, impulsar la prosperidad económica y promover la democracia y los derechos humanos. Clasificaba los intereses de Estados Unidos en tres categorías; intereses vitales a los que define como aquellos de extrema importancia para la sobrevivencia del país y sus aliados, para cuya defensa se recurrirá al uso decisivo de la fuerza; intereses nacionales importantes que son los que afectan el bienestar de la nación y del mundo, y los intereses humanitarios y de otro tipo o sea los que Estados Unidos defiende porque forman parte de sus valores como la democracia, el estado de derecho, el control civil de las fuerzas armadas y la violación de los derechos humanos.

Por otra parte, el citado informe identificaba las siguientes amenazas a la seguridad nacional de los Estados Unidos.

Amenazas de otros estados o regiones.

Amenazas transnacionales; terrorismo, flujos migratorios incontrolables, narcotráfico, crimen organizado, tráfico de armas y ataques cibernéticos.  
Proliferación de armas de destrucción masiva.

Estados fallidos

Espionaje

Amenazas al medio ambiente y a la salud.

Señalaba también, que a partir del año 2000 habría un incremento adicional de 112 mil millones de dólares adicionales al presupuesto base, que constituirá el mayor incremento en gastos de defensa en una década.

Es importante hacer notar, que las plataformas de los partidos Republicano y Demócrata otorgan una importancia relevante al tema de la seguridad nacional tanto

en lo concerniente al concepto de seguridad nacional como a su visión de seguridad internacional siendo bastante divergentes en esta materia.

En el marco de la plataforma republicana México es una prioridad, pero no un problema de seguridad, en la visión demócrata un sinnúmero de problemas en la relación, en la frontera y aún internos de México podrían convertirse en una amenaza a la seguridad de los Estados Unidos y requerir por tanto su intervención. Podría afirmarse que en el contexto de esta última posición varias amenazas o preocupaciones de los demócratas coinciden con los retos internos de México: derechos humanos, pobreza, ingobernabilidad, medioambiente, crimen organizado y narcotráfico.

En lo que toca a México, se puede afirmar que hay serios problemas para afirmar que existe una visión clara de la seguridad nacional que cuente con un consenso, debido fundamentalmente a la falta de debate abierto y transparencia en este ámbito.<sup>51</sup>

Es sabido que durante años en México evitó utilizar el término seguridad nacional por la lamentable connotación que tuvo en los regímenes militares sudamericanos y que la primera vez que se utilizó fue en el sexenio de José López Portillo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se refiere a la defensa de la soberanía, señala seis estrategias para garantizar la seguridad nacional de México y otorga a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina un papel relevante en su defensa. Por su parte el Cisen define la seguridad nacional como “

La condición imprescindible para el desarrollo integral del país”, basada en:

La preservación de la soberanía e independencia nacionales.

El mantenimiento del orden constitucional

La protección de los derechos de sus habitantes.

---

<sup>51</sup> Véanse los artículos de Jorge Luis Sierra y Raul Benitez, en los números de Proceso 1243 y 1245 del 27 de Agosto y 10 de Septiembre del 2000.

La defensa de su territorio.<sup>52</sup>

De acuerdo al Centro de Investigación y Seguridad Nacional –Cisen-, la doctrina de seguridad nacional es “el conjunto de principios que definen lo que un país considera como factores decisivos para su existencia y desarrollo” y destaca los siguientes principios; democracia, soberanía, unidad nacional, integridad del patrimonio nacional, desarrollo, paz social y estado de derechos.<sup>53</sup>

Además de contar con una agenda de inteligencia para la seguridad nacional amplísima, que al igual que el concepto incluye una lista casi interminable de amenazas a la seguridad nacional misma que, eventualmente le permitiría actuar virtualmente en todas las áreas de la vida nacional, ya que se considera amenaza a la seguridad nacional desde la falta de educación hasta el narcotráfico.

A nivel bilateral se carece de un marco jurídico comprehensivo que regule la cooperación en materia de seguridad en general y militar en particular, y quizás sea mejor así. El Tratado de Libre Comercio no incluye aspectos de seguridad, pese a que algunos círculos quieran darle una lectura en ese sentido. Sin embargo el hecho de que no se cuente con un marco jurídico amplio no quiere decir que dicha cooperación no se lleve a cabo con base en instrumentos jurídicos ad-hoc, que en la mayoría de los casos no han sido aprobados por los Congresos respectivos.

#### DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Lo anteriormente expuesto forma parte de una amplia explicación de que debemos entender por conceptos de seguridad nacional, en la que en ninguna de sus partes o por lo menos no de manera explícita se refiere a los aspectos de los recursos estratégicos de ambos países.

### ***3.- Seguridad Financiera en la relación México-Estados Unidos.-***

---

<sup>52</sup> En [www.cisen.gob.mx](http://www.cisen.gob.mx)

<sup>53</sup> Ibidem

Sin embargo, existen varios principios en cuestión de la seguridad financiera en las relaciones México-Estados Unidos, que requieren de un amplio estudio al respecto.

Es importante resaltar que la preocupación de los Estados Unidos por la situación financiera mexicana no es un fenómeno reciente. Que al menos desde la crisis financiera de 1976, pero en particular partir de la crisis de 1982, los objetivos estadounidenses en torno a la situación financiera mexicana han quedado muy claros, y más bien lo que se puede observar es un cambio en la forma de enfrentar la problemática financiera en México en los últimos años, cambio que a su vez responde a las transformaciones en las características de la problemática financiera de México y a las transformaciones en la relación bilateral.

En función de la importancia que México tiene para los Estados Unidos de las características y naturaleza de la relación, de la denominada interdependencia bilateral, de la evolución del contexto internacional, del inicio de un proceso formal de integración económica y del surgimiento y persistencia de problemas financieros en México, es que se define la noción de seguridad financiera de los Estados Unidos frente a México.

---

1.- La estabilidad financiera de México es fundamental para los intereses de los Estados Unidos y es fundamental también para la viabilidad del proyecto de integración económica formal en América del Norte.

2.- Los desordenes o crisis financieros en México, a saber, a) incapacidad de pago del servicio de la deuda externa; b) devaluaciones bruscas; c) crisis del sistema bancario; y d) colapso en la bolsa de valores, constituyen un riesgo muy alto para los intereses económicos de los Estados Unidos.

3.- En cuanto al potencial de afectación a los intereses económicos estadounidenses, encontramos en primera instancia los efectos directos que sobre el sistema financiero de los Estados Unidos tiene una situación de insolvencia financiera tanto del Estado

como de los particulares mexicanos y de muchos inversionistas no institucionales de los Estados Unidos.

4.- Así mismo, el deterioro de la situación económica en México derivada de los desordenes financieros (inflación, recesión, desempleo, caída en la demanda agregada, entre otras cosas) tiene el potencial, dada la integración económica y la interdependencia bilateral de afectar las exportaciones, el empleo y en general la salud económica de los Estados Unidos. De igual manera, tal deterioro financiero y económico pone en riesgo la capacidad de México para participar en el proceso de integración económica en América del Norte, al presionar hacia la adopción en México de medidas proteccionistas.

5.- Con las crisis financieras en México, también surge el riesgo de una propagación no solo hacia América Central y América del Sur, sino incluso, hacia otras regiones del mundo, con el potencial de contribuir a generar una crisis financiera de alcance global, lo que constituye serios riesgos para los intereses estadounidenses. Asimismo, con los problemas financieros en México se plantea la noción de que existe un desorden en el área natural de influencia de los Estados Unidos, es decir de su vecino, lo cual parece constituirse en una responsabilidad estadounidense, que de no enfrentarse, puede generar un deterioro de la imagen internacional del país del norte.

6.- Por otro lado, el deterioro financiero y económico de México implica el riesgo de afectar diversos aspectos que constituyen una preocupación fundamental tanto en la agenda bilateral como en los intereses de seguridad nacional de los Estados Unidos, con respecto a México. Estos son el riesgo de crisis políticas en México y la afectación del proceso de transición democrática, el aumento de la migración indocumentada, la menor capacidad para luchar contra la producción y el tráfico de drogas, entre otras cosas.

7.- En función de lo anterior es que las crisis financieras en México, son inaceptables para el gobierno de los Estados Unidos. Por tal motivo, el gobierno estadounidense

tiene el interés y la voluntad de contribuir a enfrentar la problemática financiera de México cuando se presentan desordenes en este ámbito.

8.- En tal sentido es que resulta predecible, que ante cualquier desorden financiero mexicano de magnitud significativa, el gobierno estadounidense encabezará los esfuerzos, tanto con recursos propios como de la comunidad internacional, para estabilizar la situación financiera mexicana.

La explicación de esta noción de seguridad financiera y su constatación en la realidad derivada de los desordenes financieros de México, la podemos sustentar en dos aspectos. En primera instancia la ubicación de la importancia que México tiene para los Estados Unidos en función de las características de la relación bilateral, y en segundo lugar, en el comportamiento del gobierno estadounidense ante las crisis financieras mexicanas.

II.- La interdependencia bilateral y la importancia de México para los Estados Unidos.

México es importante para los Estados Unidos y en el transcurso de los últimos años se ha vuelto todavía más importante, particularmente a raíz del inicio del proceso tendiente a establecer el TLCAN.

Si consideramos aspectos generales, México es vecino de los Estados Unidos, su segundo socio comercial, la fuente más importante de migración ilegal, un productor y puente importante de buena parte de la droga que importan, un espacio significativo para la ubicación de sus inversiones. Si consideramos los aspectos financieros, casi una tercera parte de la deuda pública externa mexicana (más de 27 mil millones de dólares) es con acreedores estadounidenses; 18 mil millones de dólares más los debe el gobierno mexicano a organismos financieros internacionales, en los cuales el gobierno estadounidense ejerce un control significativo.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Diario Reforma. México D.F. , 19 de Febrero de 1997. p. 19A.

Probablemente un porcentaje muy elevado de la deuda privada externa de México, que es del orden de los 60 mil millones de dólares, está contratada también con acreedores estadounidenses y por si fuera poco, aunque no es posible precisarlo, una buena parte de los bonos de deuda emitidos por el gobierno mexicano y colocados en distintos centros financieros, están en manos de inversionistas estadounidenses. Y no solo eso, México es vecino de los Estados Unidos y la relación bilateral está conformada por una variedad de temas, que en el marco de la denominada interdependencia, significan una alta sensibilidad y vulnerabilidad de los Estados Unidos ante los acontecimientos, principalmente problemáticos, que se presentan en México.

Asimismo, los intereses de los Estados Unidos sobre México son múltiples; les preocupa la estabilidad tanto económica como política, les interesa la existencia de un clima propicio para la obtención de sus fines económicos, les preocupa alcanzar sus objetivos de seguridad nacional en torno a México. Sin embargo, tanto en el pasado como ahora, han tenido, en algunos temas, una gran dificultad para encauzar la situación mexicana a posiciones más cercanas y coincidentes con sus intereses. La presión unilateral y la falta de sensibilidad en el manejo de la relación en muchos casos ha sido contraproducente a sus intereses, por el tipo de reacciones que ha generado; por el contrario, la disposición a cooperar, ha encontrado en México una reacción mucho más positiva y una mayor posibilidad, en ciertos temas, de alcanzar sus propósitos.

Estos dos últimos factores: la interdependencia que implica la posibilidad de que los Estados Unidos reciban daño derivado de la situación en México, riesgo difícilmente eludible, así como el cúmulo de intereses no solo económicos de los Estados Unidos en territorio mexicano, conduce a una definición más o menos clara de la noción de seguridad financiera de los Estados Unidos frente a México, noción que evidentemente se ve reforzada con la existencia del TLCAN.

Este ha llevado a que los Estados Unidos, no solo mantengan su interés sobre la situación financiera y de la deuda mexicana, sino que incluso, cuando ha sido necesario, estén dispuestos a adoptar acciones en torno a su problemática. El rescate financiero de 1982, el de 1986, el de 1995 denominado también “paquete Clinton” y particularmente, el reciente blindaje financiero de la economía mexicana para garantizar un tranquilo inicio del gobierno del próximo presidente de México, denotan claramente la importancia financiera que México tiene par Estados Unidos.<sup>55</sup>

Esta noción de seguridad financiera en América del Norte en la perspectiva de los Estados Unidos con respecto a México, ha permitido la conformación de programas de rescate financiero que eventualmente han conducido a la estabilización temporal de la situación financiera mexicana.

Con la excepción de los paquetes financieros de 1999 y 2000, los programas financieros han sido de rescate, es decir, se han presentado como un remedio ante una situación que se ha vuelto crítica. Sin embargo, la recurrencia de las crisis financieras o bien el peligro de que puedan seguirse presentando, aun cuando se han otorgado recursos preventivos como es el caso de los años anteriores, hace suponer que la noción de seguridad financiera de los Estados Unidos frente a México y el comportamiento y las acciones que de ello se derivan por parte del gobierno estadounidense es aún insuficiente.

#### DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Es decir, la problemática de fondo que ha conducido a los desordenes financieros no ha podido ser solucionada, la cual no esta contemplada en la perspectiva de seguridad financiera de los Estados Unidos con respecto a México. La abultada deuda externa, la rápida descomposición de la situación económica y financiera a finales de cada sexenio, los excesos en el manejo de la política económica, la irremediable acumulación de desequilibrios externos e internos no son asuntos que en su atención se encuentran claramente definidos en dicha noción de seguridad financiera.

<sup>55</sup> La Interdependencia en las relaciones México-Estados Unidos y la Seguridad Financiera, Agustín Aguilar Jiménez, Seminario Internacional, 4 y 5 de Octubre del 2000.

Asimismo los mecanismos bilaterales, regionales e incluso globales parece ser todavía no suficientes para garantizar una adecuada prevención de los problemas financieros.

Hasta hace unos meses, Estados Unidos había permanecido indiferente o por lo menos había adoptado una postura de respeto hacia la política nacional en materia de energéticos y en el manejo de las empresas paraestatales encargadas de estos, sin embargo el pasado 09 de Mayo del 2003, la cámara baja del Congreso Estadounidense presento una enmienda para establecer un acuerdo migratorio con México a cambio de la apertura a los sectores privados extranjeros de áreas sensibles como la exploración y explotación de recursos energéticos .

Esta postura, que si bien no constituye un punto de acuerdo o una propuesta oficial de las autoridades norteamericanas, abrieron un nuevo capítulo de críticas y nuevas presiones hacia las autoridades Mexicanas para llevar a cabo la tan esperada apertura de dichos sectores.

Actualmente y respecto al tema, un buen número de periódicos están publicando información sobre las relaciones de funcionarios de Estados Unidos con ciertas empresas. El holding The Carlyle Group, entre otras, contiene a The Bin Laden

Group, a United Defense Industries, a Raytheon y Arbusto Energy Oil, además de Enron. The Bin Laden Group es el gigante contratista de ingeniería civil en Oriente Medio y el principal proveedor de goma arábiga de Coca-Cola, con la que señalan, tienen fuerte relación el Presidente Vicente Fox y uno de los operadores financieros de su campaña política Lino Korrodi.

Agregan, que Los Bush y los Bin Laden crearon en 1989 la empresa petrolera Arbusto Energy Oil (aclaran que Bush es arbusto en español); Bush padre es ahora el socio mayoritario de esta empresa que tiene grandes intereses en Chevron-Texaco. Raytheon es el fabricante de los sistemas de guía para los misiles Tomahawk, de los sistemas de navegación global por satélite y de sistemas integrados de radar para las

Fuerzas Armadas de Estados Unidos. United Defense fabrica sistemas de lanzamiento de misiles.<sup>56</sup>

Por su parte Víctor Rodríguez –Padilla, señala que hay razones suficientes para desconfiar. PEMEX y las multinacionales quieren rehacer la historia, pero ahí se encuentra precisamente la verdad que ofende a la soberanía de las naciones.<sup>57</sup>

En un clásico de la literatura económica (Las venas abiertas de América Latina, Siglo XXI) Eduardo Galeano hace un breve recuento de la larga historia de abusos perpetrados por las corporaciones multinacionales:

"La Standard Oil y la Shell levantan y destronan reyes y presidentes, financian conspiraciones palaciegas y golpes de Estado, disponen de innumerables generales, ministros y James Bonds y en todas las comarcas y en todos los idiomas deciden el curso de la guerra y de la paz..."

"El petróleo empapa presidentes y dictadores, y acentúa las deformaciones estructurales de las sociedades que pone a su servicio. Son las empresas quienes deciden, con un lápiz sobre el mapa del mundo, cuáles han de ser las zonas de explotación y cuáles las de reserva, y son ellas quienes fijan los precios que han de cobrar los productores y pagar los consumidores".

#### DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Pero no están solas. Atrás o adelante, según el caso, aparecen invariablemente las grandes potencias. Los intereses de unas y otras se confunden, se fusionan en un imbricado nudo gordiano. En particular, el gobierno de los Estados Unidos siempre ha hecho suya la causa de las corporaciones. El Departamento de Estado vela por ellas. Embajadores han sido enviados aquí y allá para tratar de abrir la industria petrolera local a la penetración de las empresas estadounidenses. Y viceversa, no

<sup>56</sup> Revista Siempre, Ed. Siempre S.A. Contratos de Servicios Múltiples Fernando de Garay, 23 de Abril del 2003.

<sup>57</sup> Publicación Petróleo y Electricidad, Los CSM llave de entrada, Rodríguez Padilla Victor, 15 de Abril del 2003.

pocas veces las empresas petroleras sirven de instrumento secreto de la política exterior de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Italia...

La Cepal llama a la cautela. En su reciente informe sobre los retos que enfrenta el sector energético mexicano advierte: Tratar con empresas extranjeras en materia petrolera es tema delicado para la soberanía. "Cuando la negociación se complica es inevitable que intervenga el gobierno sede de dicha compañía. Al final, la negociación podría transformarse en un asunto de relaciones diplomáticas. Quien domine en ese plano, tarde o temprano impondrá sus condiciones".

Algunas otras lecturas políticas relacionadas al tema, concluyen que los **contratos de servicios múltiples** son un viaje al pasado, un regreso a las lastimosas prácticas de las corporaciones en América Latina:

Leyes petroleras redactadas por las transnacionales. Los representantes del cártel redactaron la Ley Petrolera de 1922 en Venezuela, así como el Código del Petróleo de 1956 en Bolivia. El contrato de riesgo que ahora propone PEMEX fue redactado originalmente en inglés y por consultores estadounidenses.

---

Acuerdos ominosos. Los CSM se parecen a los acuerdos firmados por Uruguay en 1938, según los cuales el Estado conservaría el monopolio de la importación (venta de gas natural en el caso de PEMEX), pero pagaría todos los gastos de las multinacionales, incluyendo propaganda, salarios privilegiados, lujosas oficinas en el país y en el extranjero. También se parecen a los acuerdos firmados por Bolivia en 1956, donde la participación del Estado ascendería a un ridículo 11 por ciento. Casi 50 años más tarde, PEMEX un poquito más: 12 por ciento, si el precio del gas se mantiene abajo de cinco dólares por millar de pies cúbicos.

Si bien un primer acercamiento en torno a los conceptos señalados relacionados con la seguridad nacional, no arrojan aspectos que permitan afirmar que la apertura del sector energético a particulares vulnera o afecte la Soberanía Nacional, algunos

críticos continúan sosteniendo lo anterior, tomando como marco comparativo circunstancias particulares que han ocurrido en otros países, de ahí la importancia de los Contratos de Servicios Múltiples sean analizados cuidadosamente y desde sus diferentes aspectos.

En este sentido, y desde otro ángulo, la realidad actual nos señala, que la reforma energética o en su caso la apertura energética a particulares no solo es urgente y necesaria para evitar un colapso en los próximos años en la industria nacional, sino que de acuerdo a los términos establecidos en el mismo Tratado de Libre Comercio TLCAN, la apertura de dichos sectores encuadra en los tiempos fijados en el mismo, es decir tentativamente al décimo año de vigencia desde su inicio.

Por lo anterior, es necesario profundizar en los términos establecidos en el mismo TLCAN, para conocer a mayor detalle los acuerdos ahí establecidos de conformidad a los siguientes aspectos.

#### **CAPITULO 7.-**

### **LOS RECURSOS ENERGÉTICOS EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO.-**

#### ***1.- Los recursos energéticos en México: Disposiciones legales en el tratado***<sup>58</sup>

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El TLCAN introduce importantes cambios en el sector de la energía, principalmente entre los EUA y Canadá con México. Para las relaciones entre EUA y Canadá básicamente reafirma las provisiones del Acuerdo de libre Comercio firmado anteriormente ("FTA").

En algunos aspectos el TLCAN constituye un desacuerdo momentáneo, especialmente entre las empresas petroleras de EUA y Canadá. Ya que desde su

---

<sup>58</sup> BAKER MACKENZIE, NAFTA hand book, a practical guide for doing business under NAFTA, CCH incorporated, 1994,

críticos continúan sosteniendo lo anterior, tomando como marco comparativo circunstancias particulares que han ocurrido en otros países, de ahí la importancia de los Contratos de Servicios Múltiples sean analizados cuidadosamente y desde sus diferentes aspectos.

En este sentido, y desde otro ángulo, la realidad actual nos señala, que la reforma energética o en su caso la apertura energética a particulares no solo es urgente y necesaria para evitar un colapso en los próximos años en la industria nacional, sino que de acuerdo a los términos establecidos en el mismo Tratado de Libre Comercio TLCAN, la apertura de dichos sectores encuadra en los tiempos fijados en el mismo, es decir tentativamente al décimo año de vigencia desde su inicio.

Por lo anterior, es necesario profundizar en los términos establecidos en el mismo TLCAN, para conocer a mayor detalle los acuerdos ahí establecidos de conformidad a los siguientes aspectos.

#### **CAPITULO 7.-**

### **LOS RECURSOS ENERGÉTICOS EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO.-**

#### ***1.- Los recursos energéticos en México: Disposiciones legales en el tratado***<sup>58</sup>

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS  
El TLCAN introduce importantes cambios en el sector de la energía, principalmente entre los EUA y Canadá con México. Para las relaciones entre EUA y Canadá básicamente reafirma las provisiones del Acuerdo de libre Comercio firmado anteriormente ("FTA").

En algunos aspectos el TLCAN constituye un desacuerdo momentáneo, especialmente entre las empresas petroleras de EUA y Canadá. Ya que desde su

<sup>58</sup> BAKER MACKENZIE, NAFTA hand book, a practical guide for doing business under NAFTA, CCH incorporated, 1994,

integración, mantiene intacto el monopolio de México sobre sus recursos de petróleo y gas. No obstante que este es visto por muchos a corto plazo. No obstante, los negociadores de EUA y Canadá sabían que los negociadores mexicanos serían incapaces de negociar por encima de sus limitantes, basado en su importancia histórica y cultural en México. Por eso se enfocaron a diseñar algunas maneras para abrir dichos sectores a la inversión y contratistas de EUA y Canadá, en vez de intentar alterar los principios Constitucionales sobre la restricción de terceras personas para acceder al petróleo y gas.

Como resultado, los más profundos efectos en la industria del petróleo estarán probablemente cerca de experimentarse en las áreas de servicios y de la industria petroquímica.

Inversionistas potenciales de EUA y Canadá, tendrán que ser pacientes mientras que México define la forma de avanzar en los términos del acuerdo y de esta forma en la manera hacer negocios en cada sector de su economía.

Actualmente, las oportunidades son más prometedoras para el área de servicios y sector del suministro. Para empresas de exploración y producción, tendrán que esperar la oportunidad, aunque algunas compañías canadienses y norteamericanas ya se encuentran listas para cuando esto se presente.

**DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS**  
Las principales disposiciones en el TLCAN sobre el sector energético, se encuentran establecidas en el capítulo 6 "Energía y petroquímica Básica" que establece en sus artículos los siguientes:<sup>59</sup>

El Artículo 601 establece principios básicos, incluyendo respeto total sobre las Constituciones de las Partes. Este principio incluye el respeto hacia México y sus características hacia la propiedad nacional de recursos naturales.

---

<sup>59</sup> Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Cap. 6

El Artículo 602 provee el concepto básico del capítulo de la energía y las listas de los títulos y subtítulos bajo el sistema armonizado de las mercancías y productos dentro de los capítulos (títulos 27.01 al 27.06 27.08 por 27.16, subtítulos 2612.10, 2707.50, 2707.99, 2844.10 por 2844.50, 2845.10 y 2901. 1 0, con excepciones como se observan en el Artículo 602).

Artículo 603 declara que las partes incorporarán las disposiciones establecidas en el Acuerdo General en Aranceles y Comercio ("GATT"), respecto a las prohibiciones y restricciones establecidas en materia de operaciones comerciales de energía y petroquímica básica, con excepción de las dispuestas en el TLCAN. Estas restricciones generalmente prohíben los precios mínimo y máximo de exportación en circunstancias en que las restricciones cuantitativas son prohibidas. Las Partes también acuerdan consultar cuando tales restricciones sean impuestas a otros países que no formen parte del TLCAN.

El Artículo 604 prohíbe una parte de mantener un deber, impuesto, u otro cargo en la exportación de cualquier producto de energía o petroquímica básica al territorio de otra parte, a menos que dicho impuesto o deber sea mantenido en dicho producto y que sea vendido en el mercado interno y que sea exportado a otros países.

El Artículo 605, establece llaves entre los acuerdos del FTA respecto al TLCAN, en la que en determinadas circunstancias pueden adoptar restricciones o limitaciones en la exportación de energía y petroquímica básica de acuerdo a los términos establecidos en el GATT. En el marco del anexo 605, este artículo no aplica en las transacciones con México.

Artículo 606, refiere a las regulaciones en torno a aspectos de consumo interno de la energía de cada parte de acuerdo a las necesidades propias de cada país, limitaciones en importaciones y restricciones en las importaciones así como en materia de impuestos para las exportaciones. Sin embargo cada parte se asegurará de establecer sus reglas en materia de energía para evitar daños o la ruptura en relaciones

contractuales así como para promover la implementación equilibrada de las medidas regulatorias.

Artículo 607 limita los derechos de Canadá y los Estados Unidos para restringir la importancia o exportación de energía o petroquímica básica de manera mutua por razones de seguridad nacional. Como se establece en el anexo 607, este principio no aplica a México.

Artículo 608, permite a las partes para establecer incentivos para actividades de exploración y desarrollo de gas y petróleo.

Artículo 609, establece las definiciones de los términos usados en este capítulo.

Anexo 602.3. Establece una serie importante de reservas con respecto al capítulo de la energía. La más importante es que el gobierno mexicano se reserva el exclusivo control de una amplia gama de actividades en el sector energético, incluyendo la exploración y producción de petróleo y gas, la comercialización y almacenamiento del crudo y gas natural, la producción y almacenamiento de petroquímica básica, el suministro de electricidad como un servicio público en México, la exploración para el desarrollo de minerales radioactivos, y la generación de energía nuclear. Sin embargo, en el mismo anexo permite a cualquiera de las partes norteamericana o canadiense para adquirir o establecer una planta co-generadora de energía para su propio suministro o para venta a la Comisión Federal de Electricidad. También permite a Petróleos Mexicanos ("PEMEX") establecer cláusulas de ejecución en su contratos del servicio.

El anexo 603.6, permite al gobierno mexicano para que se reserve para si operaciones de comercio exterior en petrolero crudo, gas natural, y muchos petroquímicos.

Un número grande de los términos establecidos en otros capítulos tendrán también efectos importantes en el sector de la energía. Capítulos adicionales del TLCAN que

crean oportunidades para la industria energética se refieren a aspectos de la reducción de tarifas (TLCAN Capítulo 3), inversión (TLCAN Capítulo 11), consideraciones gubernamentales (TLCAN Capítulo 10), medidas generales (TLCAN Capítulo 9), y competencia, monopolios y empresas del estado (TLCAN Capítulo 15).

### Los Recursos Energéticos en México

La negociación del TLCAN generó expectativas entre compañías de EUA y Canadá en torno al sector energético debido a la situación saludable de los recursos y reservas de gas y petróleo en México. Para entender lo anterior es necesario hacer algunas provisiones sobre la situación de los recursos energéticos en México.

México tiene la octava reserva de petróleo más grandes en el mundo. Según una fuente, México tiene reservas probadas de 51.3 mil millones de barriles. PEMEX, estima que podría mantener una tasa de producción actual por otro 50 años. PEMEX actualmente produce 2.67 millones de barriles por día, de los cuales 1.4 son exportados, la mitad de estos a los Estados Unidos. México es también el sexto productor más grande del mundo de gas natural, aunque sus reservas probadas de gas ha estado firmemente declinando en años recientes. Finalmente, la industria petroquímica de México es la 15 más grande en e mundo y se ubica por encima del 3% de la producción de la mundo.<sup>60</sup>

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

### 2.- *El Rol Monopólico de PEMEX*

Para apreciar el impacto potencial del TLCAN en los recursos energéticos de México, es igualmente importante determinar el papel importante de PEMEX en el sector de la energía mexicana.

PEMEX se formo como una institución pública en copropiedad por el gobierno federal y la unión de trabajadores petroleros En teoría PEMEX disfruta de autonomía

---

<sup>60</sup>Oil and Gas, 2000 edition USA.

ante el control de gobierno y mantiene la facilidad de conducir sus actividades comerciales como cualquier empresa privada. En la práctica PEMEX está sujeta a una serie de factores económicos y políticos que la distinguen del resto de las empresas privadas. La administración de PEMEX está integrada por una mesa directiva de once miembros, de los cuales 6 son designados directamente por el Presidente de la República y el resto por el Sindicato Petrolero. Derivado de la relación estrecha entre PEMEX y las instancias de gobierno, las decisiones en PEMEX a menudo se guían por consideraciones políticas. Este tipo de decisiones han llevado a una serie de políticas que han disminuido la capacidad de capital disponible para reinversión en PEMEX.

### ***3.- Análisis del potencial impacto del TLCAN en los sectores energéticos y del petróleo en México.***

#### **Exploración y producción.**

Como se estableció anteriormente, el TLCAN es inconsistente en los aspectos de exploración y producción al permitir que el monopolio del gobierno Mexicano a través de PEMEX continúe manejando los recursos energéticos del país. No obstante que existían algunas esperanzas para que México abriera dichas áreas al sector privado, el acuerdo meramente reafirma el monopolio Constitucional de México sobre la exploración, desarrollo, y transportación y "ventas de primera mano" del crudo y gas natural. El Artículo 601 (1) del TLCAN provee que "las partes confirman su pleno respeto por sus Constituciones." Anexo 602.3 además establece que el gobierno Mexicano se reserva para sí mismo las actividades estratégicas así como las inversiones en las áreas que ya han sido señaladas anteriormente.

A pesar de estas limitaciones el Preámbulo establece que uno de los principales principios del acuerdo trilateral, es la liberación gradual y periódica en la

comercialización de la energía y petroquímica básica. A largo plazo, estos serán las bases para la realización de negocios conjuntos.

Aunque el sector mantiene limitaciones para su apertura de manera directa, PEMEX se reservó el derecho de premiar a contratistas por operaciones relacionadas con petróleo y gas que hayan sido conducidas en beneficio de PEMEX. En tiempos pasados y siguiendo con la reforma a la Constitución de 1958, esta prohibía el pago a los contratistas en la forma de un porcentaje de la producción. Sin embargo PEMEX ha adecuado determinados servicios, incluyendo contratos de perforación por un honorario fijo.

En el Anexo 602.3 del Capítulo 6, el TLCAN provee que las partes "permitirán que empresas del estado negocien cláusulas de la ejecución en los contratos de servicio". Esta cláusula permite que PEMEX incluya en sus contratos de servicios el pago de compensaciones o premios en base en los avances de ejecución que demuestren los contratistas. Bajo esta premisa, PEMEX puede incluir en sus contratos de servicios un bono si son descubiertos hidrocarburos y explotados por un determinado espacio de tiempo y sobre un precio fijo. Mientras que esto pudiera parecer contrario a los principios de la Constitución Mexicana, al aparecer que se compartir ciertas cantidades de la producción, no habrá esa contradicción al establecerse un pago fijo de acuerdo a criterios previamente establecidos.

#### DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Actualmente no es claro, por que México insiste en mantener su monopolio en la exploración y explotación de petróleo y gas, ya que a menos de que México incremente significativamente su capacidad en explotación y refinación, se convertirá en un pleno importador antes del año 2005.

Gas Natural.-

Producción del Gas natural

La exploración y explotación del gas natural en México, ha sufrido un importante retroceso de más del 9.4% en sus reservas debido a la falta de capital en la inversión así como por la ineficiencia de PEMEX para su explotación.-

La producción de gas en México mexicana permanece a la baja ya que entre el 85 y 90% corresponde a gas asociado que requiere ser procesado, aunado a que la mayoría de las reservas de gas se encuentran en el sureste del país lejos de los principales centros industriales del país. Actualmente los Estados Unidos suministra cerca del 90% de las importaciones de gas a México, la mayoría de estas importaciones son consumidas por las ciudades fronterizas de Ciudad Juárez, Chih., Mexicali y Tijuana B.C., aunque una parte también es enviado a la ciudad de México D.F, con la finalidad de contrarrestar los efectos negativos de la contaminación del aire.

El TLCAN adopta dos aspectos de importancia en torno a los productores del gas natural. Primero, los niveles en las tarifas establecidas actualmente en las importaciones de gas hacia México por los Estados Unidos del 10% en un inicio, en 10 años (2004) este será suprimido. De igual forma el TLCAN contiene una provisión que permite a los productores de gas natural el negociar contratos de suministro directamente con los usuarios finales, aunque esto podría provocar un a doble situación. En primer término, PEMEX hace más fácil el proceso de comercialización hacia los usuarios finales sin necesidad de que PEMEX intervenga. Por otro lado señala como requisitos, que todos los acuerdos unavez negociados deben ser revisados por la paraestatal quien decidirá si rechaza o retrasa su implementación. Además, PEMEX continuará poseyendo y operando la red de distribución dentro de México, dándole así un gran margen de control sobre los exportadores de gas natural de los Estados Unidos.

<sup>61</sup>No obstante, entre la demanda de gas natural en México continúe, PEMEX tendrá menor intención de interferir en el proceso de los contratos privados. Las

---

<sup>61</sup> BAKER MACKENZIE, NAFTA hand book, a practical guide for doing business under NAFTA, CCH incorporated, 1994,

exportaciones de gas natural de EUA a México se han incrementado, principalmente como un resultado de la liberación de la industria de la energía mexicana y la industrialización creciente a lo largo de la frontera.

El TLCAN también contempla nuevos riesgos para los productores de gas natural en los EUA, por la creciente posibilidad de enfrentar a productores mexicanos en el mercado doméstico de los Estados Unidos. Si México llega a ser capaz de exportar gas en los Estados Unidos, estos podrían hacerlo incluso bajo precios inferiores de los productores de el vecino país. Si bien no se contempla que México se establezca como un súper abastecedor de gas en los Estados Unidos, sin embargo conforme se incrementa la producción de crudo en México y su capacidad para el manejo del gas natural sea mejor, su producción de gas sería mayor a la demanda nacional de ahí que en un futuro no muy lejano, uno de los efectos del TLCAN sea la importación de gas de México hacia los Estados Unidos.

#### Refinación y Comercialización.

México actualmente tiene siete refinerías en funcionamiento con una capacidad combinada de 1,524,000 barriles de crudo diarios (b/ d). A pesar de su riqueza de reservas, la poca capacidad de México para actividades de refinación, ha vuelto al país en un importador neto de gasolina. PEMEX piensa hacer inversiones significantes para aumentar su capacidad de refinación, a la par PEMEX necesita impulsar la refinación debido al crecimiento en la demanda de la gasolina sin plomo.

El TLCAN específicamente reserva “el proceso de refinación de petróleo crudo y gas natural” en México al Estado. En este marco, el Acuerdo así tiene mínimos efectos en la posibilidad de Estados Unidos de promover inversiones, o por otra parte obtener intereses propios en refinerías mexicanas o distribución del producto en cadena.

Con respecto a la distribución, el Acuerdo permite a México el conservar para sí mismo, sus nacionales y empresas Mexicanas (excluye aquellas que sean propiedad

de extranjeros), la distribución del Gas LP. Además, el Acuerdo excluye extranjeros del establecimiento y funcionamiento de centros de redistribución de productos derivados de la gasolina como son el diesel, lubricantes, aceite y aditivos.

No obstante los términos implícitos del TLCAN y con un espíritu de cooperación y la urgencia de México de contra con más y mejor gasolina, ha llevado a PEMEX a empezar a establecer acuerdos con algunas compañías extranjeras a fin de incrementar la capacidad de refinación. PEMEX ha comprometido de igual forma a través de joint ventures la comercialización y distribución de productos derivados del petróleo.

### Industria Petroquímica

México tiene aproximadamente 700 plantas de petroquímica que producen 585 productos diferentes. A pesar del número significativo de industrias, México permanece como un neto importador del petroquímica básica.

México clasifica su petroquímica como "básica," "secundaria," o "terciaria" .

Petroquímica Básica, son aquellos productos derivados de la primera transformación del petróleo crudo o gas natural. Dentro de la Ley Reglamentaria de 1958, PEMEX se reserva el derecho de producir la petroquímica básica. Sin embargo el Gobierno Mexicano ha reducido gradualmente el número de productos considerados dentro de este concepto, con la finalidad de promover la inversión privada en la industria petroquímica.

Dentro del Anexo 602.3 del TLCAN, México se reserva la inversión y producción de petroquímica básica y sus derivados. México también se reserva la comercialización al extranjero, transportación, almacenamiento y su distribución.

Sin embargo el Artículo 602.2 del TLCAN, extiende la reclasificación de productos de 1992, limitando a cinco el número de petroquímica básicos que son reservados

exclusivamente al Estado. Inversión privada en etanos, butanos, pentanos, hexanos y heptanos continúan siendo restringidos. La producción y venta de otros productos han sido liberados y por consiguiente ahora están disponibles para inversiones de las partes del TLCAN. Además, el TLCAN también elimina la limitación de México de permitir solo el 40% como límite en inversión extranjera en petroquímica secundaria, permitiendo el 100% actualmente, lo anterior sin que afecte la obligación de requisitos de registro establecidos por las Secretarías de Energía.

En el marco del TLCAN, México es incapaz de imponer algún tipo de impuesto en cualquier producto de petroquímica básica a menos que este tenga que pagar un impuesto similar en productos destinados al consumo interno. También limita las circunstancias en las cuales México puede establecer alguna carga a las importaciones y tarifas a la petroquímica básica, al haber aceptado México el eliminar sus tarifas en los primeros diez años del acuerdo.

A pesar de estas liberaciones, el TLCAN no necesariamente influirá para que se incrementen las inversiones de empresas Canadienses o norteamericanas en materia de petroquímica básica ya que la adquisición o construcción de una planta requiere de capitales importantes lo cual no pudiera resultar atractivo al momento de que esta tendría que estar establecida cerca de PEMEX para su mantenimiento, o tendrá que vender sus productos a PEMEX o en competencia con este.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

### Petróleo y Sector del Suministro

El impacto más directo de TLCAN en la industria del petróleo, ocurrirá ciertamente en las áreas de servicio y suministro. El TLCAN significativamente extiende oportunidades para contratistas perforadores, contratistas sísmicos y subcontratantes de servicios básicos y suministros para la industria del petróleo y gas en México.

Se espera beneficiar a los prestadores de servicios de EUA y Canadá así como proveedores Mexicanos en tres diferentes maneras: (i) limitando las barreras para una

justa competencia en las licitaciones mediante la creación de un sistema flexible que proveerá oportunidades significantes para los contratistas y proveedores de EUA y Canadá. (ii) reduciendo las tarifas en equipamiento y (iii) permitiendo a empresas del estado negociar cláusulas de ejecución o de mejoramiento en los contratos de perforación.

Consideraciones de observancia general de los Gobiernos.

Es importante señalar, que como consecuencia del TLCAN, PEMEX debe abrir la mitad de algunas de sus actividades a ofertas de compañías extranjeras dentro del primer año del Acuerdo y deberá abrir gradualmente otras áreas en los próximos diez años, (Art. 1002, Anexos 1002.3 para México), 1002.6, y 1002.7.). Todo contrato que encuadre dentro de ciertas consideraciones deberá sujetarse a estas consideraciones.

TLCAN, establece también que, las entidades públicas adopten procesos de transparencia enfocados a mejorar la competencia y eliminar discriminación y preferencia local. Establece para tal efecto tres tipos de procesos: el abierto, selectivo y limitado. El proceso abierto permite la participación de todas las partes calificadas; el proceso selectivo involucra proveedores invitados específicamente por la empresa; y el proceso limitado si el contrato exige a algún proveedor el suministro de materiales únicos, artículos adicionales de materiales previamente entregados o en donde los servicios y productos no podrían ser obtenidos en tiempo bajo ningún proceso.<sup>62</sup>

El TLCAN establece que las autoridades del gobierno deberán otorgar contratos a proveedores quien sean reconocidos por su capacidad de cumplir con los contratos además de representar la mejor o más ventajosa opción basado en la documentación que presenten, (Art. 1015 (4)). Destaca que cada notificación, incluso las

---

<sup>62</sup> Art. 1002, Anexos 1002.3 para México, 1002.6, y 1002.7 Tratado de Libre Comercio para América del Norte

consideraciones generales del contrato, deben ser publicados en un término no mayor de 72 días de la fecha del otorgamiento. De igual forma ningún otorgamiento se puede condicionar en demostrar experiencia en México, sino en base a la capacidad comercial y técnica del proveedor."

La eliminación gradual de impuestos aduaneros establecidos en el TLCAN, aplica a casi todos los pedazos concebibles de equipo y artículos de fabricación sujetos a dichos impuestos, incluyendo en el campo de reparación del equipo. Las tarifas de importación en el equipo importado a México antes del inicio del TLCAN eran generalmente en la categoría del 20%. La mayoría de estos aranceles se ha reducido a 16% este primer año del TLCAN y continuarán reduciéndose en los próximos diez años a partir del inicio del acuerdo.

Respecto a los controles de importación, Anexo 301.3, sección B, también permite a México para los próximos 10 años, de solicitar permisos especiales para la importación de bienes usados, incluyendo "Inter Alia", bombas, bombas de concreto para líquidos, móvil alza marcos, grúas, grúas, excavadoras, maquinaria y otros bienes para la perforación o excavación.

---

No todos los bienes enviados entre los países de Norteamérica se beneficiarán de esta reducción o eliminación de tarifas arancelarias, solo aquellas denominadas "mercancías de origen" y que se encuentren encuadradas dentro del Capítulo 4 del Acuerdo.

#### ***4.- Análisis del Impacto del TLCAN en el Sector de la Energía Eléctrica.***

Considerando el impacto que el TLCAN tendrá en la industria de la energía eléctrica en México, es importante dar un repaso de las regulaciones presentes mexicanas en torno a la materia, mismas que fueron reformadas antes del inicio del TLCAN para permitir la inversión extranjera en el mercado de la generación de energía eléctrica.

## Antes del TLCAN

La Constitución Mexicana en su artículo 27, expresamente reserva al estado la generación, conducción, transformación, producción y suministro de energía eléctrica como un servicio público y no se concede ninguna concesiones a compañías privadas en ése sentido. La Constitución también señala a la electricidad como una actividad estratégica del Estado.

### B. Inversión Extranjera

Según la Ley de la Inversión Extranjera, publicada en la Gaceta Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993, las únicas actividades relacionadas al estado Mexicano en el área estratégica de electricidad son aquellas expresamente reservadas en la Ley de Energía Eléctrica y sus regulaciones.

#### La Ley de Energía Eléctrica

La Ley de la Energía Eléctrica, publicada el 22 de diciembre de 1975, y reformada el 23 de diciembre de 1992, confirma las reglas generales de Artículo 27 de la Constitución mexicana con respecto al sector de la energía eléctrico. Anticipándose al TLCAN, se publicaron las regulaciones de la Energía Eléctricas el 31 de mayo de 1993.

La Ley de la Energía Eléctrica y su Regulaciones extienden el rol de la generación de energía eléctrica al sector privado, Bajo esta legislación, las actividades relacionadas con la energía continúan siendo propiedad de la nación a través de la Comisión Federal de Electricidad, pero las reformas a la Ley, establecen 5 categorías de actividades permisibles de las consideradas como restringidas.

1. Generación para auto suministro, co-generación o producción pequeña;

2. Generación de productores independientes para venta a CFE;
3. Generación para exportación;
4. Importación para auto suministro; y
5. Generación de energía para Emergencia.

El auto suministro, se limita a los dueños del proyecto original. La Energía sobrante de esas instalaciones deberá ser exportado a la CFE pero no a terceras partes que no son miembros originales del grupo. Pequeña producción se define como un proyecto debajo de 30 Mega Watts que vende a comunidades pequeñas, áreas rurales o a la CFE. Co-Generación es elegible para autorización cuando la solvencia de la industria que la promueve es probada y la producción sobrante es vendida a la CFE.

Una nueva clase independiente de producción de energía es permitida para proyectos seleccionados encauzados a satisfacer algunas necesidades de la CFE y vender su producción exclusivamente a la CFE a través de contratos de largo término. Las instalaciones generadoras de energía independiente podrán hacer exportaciones si reúnen los requisitos necesarios. Las licencias que deben ser otorgadas a los productores independientes son por 30 años sujetas a ser renovadas al término de dicho periodo. Licencias para auto generación, co generación, pequeños productores, importación y exportación son de duración indefinida, de conformidad como sean cubiertos los requisitos propios de la materia. También se requieren licencias para proveer energía para servicio público en caso de emergencia.

Los derechos para la generación de energía incluye los derechos para transmitir y distribuir energía también, pero las instalaciones deberán ser suministradas por el desarrollador. Las tarifas para generadores privados será establecida por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público a propuesta de la CFE y con la participación de otras

Secretarías, las cuales serán acordes para cubrir todos los requerimientos financieros del proyecto.

Con la intención de usar o importar electricidad, los Artículos 121 y 122 del Reglamento de la Ley de Energía Eléctrica establece que los permisos para la importación de energía, con la aprobación de la CFE, deberá especificar los términos y las condiciones bajo los cuales el permisionario deberá solicitar a la CFE un proveedor para el caso de que la importación llegue a su fin. La Secretaría de Energía será la responsable de otorgar los permisos para auto-suministro , co-generación, productores independientes, pequeños productores y para importación y exportación de energía.

La Secretaría de Energía (la "Secretaría") concederá permisos por mismo-suministro, co-generación, producción de la energía independiente, producción pequeña e importación o exportación de electricidad.

La Comisión Reguladora de Energía es un ente administrativo independiente de la Secretaría, creado en 1993 mismo que entró en efecto en Enero de 1994. La comisión es una instancia técnica responsable de resolver los aspectos relacionados con la aplicación e interpretación de la Ley de Energía Eléctrica.

**Efectos del TLCAN en el régimen eléctrico Mexicano.**

A pesar de las consideraciones establecidas en el TLCAN sobre inversiones, en lo que corresponde a actividades estratégicas como exploración, explotación, importación, exportación y distribución de electricidad son reservadas para el estado Mexicano, de ahí que las inversiones privadas no están permitidas.

De acuerdo a la Constitución Mexicana y a los anexos 602.3 del TLCAN, México reserva para el estado el suministro de energía como una actividad estratégica del

servicio público en México, incluyendo la generación, transmisión, distribución y venta de electricidad.

México puede autorizar a compañías de EUA y Canadá, la adquisición, instalación u operación de las formas antes señaladas de generación de electricidad, como es el auto suministro y la co-generación. El excedente de energía producido por las compañías para su abastecimiento, deberá ser vendido a la CFE, la cual podrá comprar la misma bajos los términos y condiciones establecidos por las partes.

Adicionalmente, México puede autorizar la adquisición, el establecimiento y operación de instalaciones generadoras de electricidad para producción independiente, la electricidad generada debe ser vendida a la CFE quien podrá comprar esta bajo los términos y condiciones previamente acordada por ambas partes. De igual forma, compañías independientes productoras de energía ubicadas en México podrán negociar los términos y condiciones para los acuerdos en la compra de la energía.

Las consideraciones del TLCAN establecen que en caso de inconsistencia entre las limitaciones o reservas establecidas en la Ley Mexicana y aquellas establecidas en el TLCAN, prevalecerá la primera con la finalidad de superar dicha inconsistencia. Esta regla resuelve aparentemente la contradicción entre las reservas para el estado y los términos establecidos en el TLCAN en su capítulo de inversiones en su primero y lo establecido en el anexo 603.3 segundo párrafo.

## B. Actividades e Inversiones en la Generación de Electricidad

### Producción para autoconsumo.

Para los propósitos Mexicanos, empresas o las otras partes pueden adquirir, establecer, operar una instalación generadora de electricidad para satisfacer sus propias necesidades. Los excesos generados que no constituyan para su consumo,

deberá ser vendidas a la CFE, quien deberá comprar dicha energía bajo los términos y condiciones acordadas entre la CFE y la empresa.

#### Co- Generación.

Además, para los intereses de México, las empresas de las otras partes del Acuerdo pueden adquirir, establecer, y/o operar instalaciones co-generadoras de electricidad en México, que funcionen a través del uso de calor, vapor u otras fuentes de energía asociados con un proceso industrial. Los propietarios de la industria no deben ser dueños de la instalación co-generadora, de igual forma los excesos de la energía generada para su consumo propio, debe ser vendida a la CFE y esta por su parte deberá comprarla bajo los términos y condiciones previamente establecidos.

#### Productores independientes de energía.

Empresas de los otros países, podrán adquirir, establecer y/o operar instalaciones o plantas generadoras de electricidad para la producción independiente de energía (IEP). La electricidad generada por los IEP para venta en México, deberá ser vendida a la CFE quien deberá comprar dicha electricidad bajo los términos establecidos por la CFE y la empresa. Cuando se encuentre una planta IEP en México y la otra parte determine que esta debe ser vendida al otro lado de la frontera de acuerdo a sus intereses, las partes acuerdan que estas y la CFE tendrán el derecho de negociar los términos de compra-venta respecto a estas operaciones.

Las modalidades para la implementación de dichos acuerdos de suministro son dejados a la consideración de los usuarios finales, los proveedores y la misma CFE y pueden ser elaborados bajo los términos de contratos individuales entre la empresa del estado y cada uno de las otras partes.

#### 4. Producción Pequeña

Empresas podrán operar instalaciones de co-generación para vender el total de su producción a la CFE. La capacidad total de cada uno de los proyectos no deberá exceder los 30 megawatts y deberá estar ubicada en un área previamente determinada por la Secretaría, mientras que tratándose de empresas establecidas como cooperativas, asociaciones civiles destinadas a la generación de electricidad en comunidades rurales en donde no haya suministro de energía, esta no deberá exceder de 1 megawatt.

#### 5.- Importación y Exportación.

La generación de electricidad para exportación derivada de una co-generación, producción o pequeña producción que no constituya un servicio público podrá ser permitida, al igual que la importación de electricidad por individuos o compañías cuyo único propósito es auto suministro.

Los permisos para auto suministro, co-generación, pequeña producción o importación y exportación puede ser de duración indefinida. Los permisos para productores de energía independientes puede ser otorgada por un periodo máxima de 30 años, los cuales podrán ser renovados de acuerdo a las disposiciones aplicables por la Ley de Energía Eléctrica.

No obstante se requieren por proyectos por mismo-suministro de electricidad abajo 0.5 MW ningunos permisos o por proyectos opera co-generación planta por el propósito de responder a [emergencias] interrupción basada puesta de suministros de la electricidad del servicio públicos.

Se imponen penalidades por la Secretaría en alguien ése viola la Ley de la Energía Eléctrica y su reglas específicas. Los criterios establecieron determinar la cantidad de penalidades se basa en la cantidad del electricidad consumió después de la fecha la infracción se cometió, y la cantidad equivalente a 100 chronometra el sueldo del mínimo diario por el Distrito Federal por cada KW de capacidad de la facilidad del

viola. El partido en quien se impone una penalidad apelaría tal penalidad después de recepción la notificación de la penalidad.

**Conclusión:** el TLCAN y el nuevo régimen de Energía Eléctrica en México.

Como parte del nuevo régimen contemplado por el TLCAN, el Congreso legislativo en México, ha promulgado disposiciones que permiten la liberación del sector de energía eléctrico del país, para permitir que empresas privadas de México y extranjeras el generar energía para consumo privado y para venta a la CFE. Anteriormente solo proyectos de co-generación industrial estaban permitidos en México y la generación de una tercera parte era prohibida.

Antes del TLCAN, la electricidad se encontraba reservada solo para el estado, por lo que fueron efectuadas reformas legislativas para adecuar las Leyes Mexicanas y el TLCAN. Actualmente, se puede afirmar que el progreso que se observa derivado del acuerdo en torno a permitir la participación privada en el sector de la energía no contradice ninguna disposición interna, regulaciones, estatutos o reglamento de ningún tipo. A pesar de dichos cambios, la soberanía del estado Mexicano para mantener el control de la electricidad se ha mantenido.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

## **CAPITULO 8.-**

### **PETROLEO Y DERECHO MINERO –Marco contractual de la exploración, producción del petróleo.**

#### ***1.- Introducción***

Ahora bien, tomando en consideración los aspectos antes mencionados, es obvio que la reforma energética o la apertura del sector energético nacional es impostergable e inegable, por lo que en base a lo anterior, es necesario analizar las diferentes formas – ya propuestas- que permitan definir una estrategia de apertura sin violentar los principios legales propios de la Constitución, ni los acuerdos establecidos en el

viola. El partido en quien se impone una penalidad apelaría tal penalidad después de recepción la notificación de la penalidad.

**Conclusión:** el TLCAN y el nuevo régimen de Energía Eléctrica en México.

Como parte del nuevo régimen contemplado por el TLCAN, el Congreso legislativo en México, ha promulgado disposiciones que permiten la liberación del sector de energía eléctrico del país, para permitir que empresas privadas de México y extranjeras el generar energía para consumo privado y para venta a la CFE. Anteriormente solo proyectos de co-generación industrial estaban permitidos en México y la generación de una tercera parte era prohibida.

Antes del TLCAN, la electricidad se encontraba reservada solo para el estado, por lo que fueron efectuadas reformas legislativas para adecuar las Leyes Mexicanas y el TLCAN. Actualmente, se puede afirmar que el progreso que se observa derivado del acuerdo en torno a permitir la participación privada en el sector de la energía no contradice ninguna disposición interna, regulaciones, estatutos o reglamento de ningún tipo. A pesar de dichos cambios, la soberanía del estado Mexicano para mantener el control de la electricidad se ha mantenido.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

## **CAPITULO 8.-**

### **PETROLEO Y DERECHO MINERO –Marco contractual de la exploración, producción del petróleo.**

#### ***1.- Introducción***

Ahora bien, tomando en consideración los aspectos antes mencionados, es obvio que la reforma energética o la apertura del sector energético nacional es impostergable e inegable, por lo que en base a lo anterior, es necesario analizar las diferentes formas – ya propuestas- que permitan definir una estrategia de apertura sin violentar los principios legales propios de la Constitución, ni los acuerdos establecidos en el

TLCAN el cual no solo constituye un acuerdo comercial sino que de acuerdo a nuestros principios legales constituye una ley de observancia nacional, por lo que es importante desde este punto de vista analizar cuales serian las posibles formas de contratación con terceros, mismos que nos permitan concluir el presente estudio, en un amplio estudio comparativo con los ahora denominados CSM.

Los contratos de riesgo y de servicio en América Latina, en el marco contractual de la exploración-producción del petróleo al igual que una breve introducción al estudio del derecho minero.

La explotación industrial del petróleo ha desarrollado un papel muy importante en el desarrollo industrial y económico de diversos países y han suscitado interés de índole diferente,<sup>63</sup>

a.-) Un interés económico.- El petróleo tiene una importancia estratégica en la economía moderna como fuente primordial de energía y materia prima para la industria química y como fuente de divisas.

b.-) Un interés político, el estado lucha por establecer un sistema competitivo para la exploración y la explotación de su petróleo y se esfuerza por evitar todo acaparamiento de yacimientos en su territorio y en algunos casos monopoliza todas las operaciones de la cadena petrolera, desde la exploración hasta la comercialización.

c.-) Un interés técnico, dado el alto costo de la exploración, el estado se interesa en que esta se realice óptimamente y sobre extensas zonas de su territorio . Debido a la situación actual del mercado, la exploración ha experimentado una baja sensible en zonas nuevas y con potencial incierto.

---

<sup>63</sup> Devaux Charbonel, Jean Droit Minier des Hydrocarbures principes et Applications” Ed. Technip, Paris. 1986. p.12

d.-) Un interés social. La exploración-producción del petróleo atrae el interés de los poderes públicos, exige la movilización de importantes medios financieros, la formación de un personal especializado y una infraestructura industrial apropiada. Gran parte de las generalizaciones, no son aplicables a un número importante de regímenes jurídicos, que rigen la realización de los trabajos petroleros, desde el punto del estudio del petróleo como materia jurídica.

Así como los hidrocarburos fueron conocidos desde épocas remotas, así fueron ellos integrados a los sistemas jurídicos de los países donde fue probándose su existencia. De esta forma tenemos que; ya en el México colonial, las Leyes Indias consideraban al petróleo como parte integrante de la propiedad inalienable de la Corona Española, al señalarlo entre las substancias y cuerpos sujetos directamente a la soberanía del Rey, bajo la expresión de bitúmenes o juegos de la tierra<sup>64</sup>.

En un principio, pues, las normas aplicables a la extracción de los hidrocarburos estaban integrados a los códigos o leyes mineras de esos países, o mejor dicho se identificaba la extracción de hidrocarburos a la extracción de minerales que no se conocía la existencia de yacimientos profundos de aquellos, y menos aún, las técnicas de perforación que permitieran su recuperación masiva.<sup>65</sup>

Sin embargo, hacia finales del siglo XIX existen algunas tendencias para dar un tratamiento distinto al problema jurídico de los hidrocarburos, sea por vía de excepción dentro de los códigos o leyes mineras, ya por vía de su individualización a través de la promulgada de leyes petroleras especiales.

Dichas tendencias son apreciables en nuestro propio derecho mexicano, puesto que en un lapso relativamente corto vimos nacer un Código Federal de Minas (1884), que bajo el cubierto de la Constitución del 57 y en la corriente liberal de la época,

<sup>64</sup>GARZA GARZA Rodolfo, "La question petroliere Mexicaine". Université de Paris Panteón-Sorbonne Paris, Octobre 1987.

<sup>65</sup> Ver Ríos Herrán, pp.12-13 Devaux-Charbonnel, op.cit. p, así como Rodolfo Garza Garza "Exploración de un modelo de estudio comparativo de los regímenes de exploración petrolera, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UANL, Abr. 1989

establece un sistema de acceso, no obstante contrario a las normas constitucionales preservadas desde el origen mismo de la Nación Mexicana independiente, posteriormente es promulgada una nueva Ley de Minas (1892), que ofrece una solución intermediaria al establecer una especie de concesión general gratuita para la explotación petrolera. En 1901 aparecerá la primera Ley del Petróleo Mexicana, que determinará un sistema-mixto de concesión general gratuita-si no de acceso- para el caso de terrenos privados y de concesión dominial para el caso de tierras nacionales y zonas federales.

La evolución del régimen jurídico de los hidrocarburos continuará con la promulgación de las primeras leyes petroleras como la Ley del Petróleo de 1901 en México, y algunas otras que serán puestas en vigor en el resto del mundo sobre todo en la región de América Latina.

Es así, que dicha evolución legislativa lleva en el fondo una evolución más profunda, que consiste en la elaboración de un sistema jurídico si no autónomo, si independiente. El derecho petrolero o derecho de los hidrocarburos. Para el caso de los países que lo continúan considerando como un régimen de excepción, encontraremos que dicho tratamiento constituye un derecho *in statu nascendi*, mientras que los países en que existen leyes específicas que les son aplicables, la evolución es completa.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS  
El derecho de la energía como derecho tecnológico-económico<sup>66</sup>

Derecho de la energía es la rama de la ciencia jurídica que estudia las relaciones jurídicas pertinentes a la utilización de aquellas resultantes tecnológicas de la energía que tienen repercusión económica.

La definición arriba ofrecida esta basada en cuatro parámetros esenciales, en su propia secuencia de realización, esto es:

---

<sup>66</sup> Mario F. Valls. Derecho de la Energía, Abelardo-Perrot, Buenos Aires, 1977, p.29

- a.-) La energía como sustancia, como esencia del universo.
- b.) Resultantes tecnológicas, como consecuencia del desarrollo de la energía a través de la técnica proveniente del progreso de la ciencia.
- c.) Repercusión económica de estas resultantes, que comunica un contenido de economicidad a la energía bajo sus formas tecnológicas.
- d.) Y por fin, la utilización en el medio social de esta energía encontrada bajo manto tecnológico y portadora de consecuencias económicas.<sup>67</sup>

La “energía”, consiste, de acuerdo con esta definición, en toda clase de elementos de la naturaleza capaces de ser transformados en una unidad de trabajo o de calor, y que son presentes en nuestro medio en su forma fósil o natural. Es decir, hablamos de energía cuando mencionamos la irradiación solar, los hidrocarburos líquidos o gaseosos, el carbón en sus diversas formas, la biomasa, el agua de ríos, mares y cascadas cuando ésta es útil para ser transformada en electricidad, la geotermia, la fuerza eólica, el uranio. Esta concepción se aparenta al concepto de energía primaria, utilizado en materia de economía de energía.

Por otra parte, es innegable, que la energía tiene enormes repercusiones económicas.

La economicidad es medida en función de factores variados: la industria de producción de energía en general, es extremadamente capitalística, e implica la integración de enormes unidades de producción, de carácter oligopólico, las operaciones de almacenamiento, transporte y distribución de energía constituyen onerosas actividades que son desarrolladas, en gran parte, a la escala mundial, siendo el intercambio de la energía un factor de peso dentro del intercambio planetario de bienes, mercancías y servicios; la relación, en fin, entre consumo de energía y desarrollo es universalmente reconocida.

## ***2.- Derecho Minero-Derecho Minero del Petróleo.***

---

<sup>67</sup> Vease Álvarez, op.cit.vol. I, p.9.

En forma general podemos definir al derecho minero como el conjunto de reglas que se aplican a la exploración y explotación de las diferentes substancias minerales. Su interés principal es el de definir, además del régimen aplicable a las operaciones antes mencionadas, los derechos del explotante sobre los productos extraídos, y sus obligaciones frente al propietario del suelo y subsuelo.<sup>68</sup>

## **2.1 Derecho Petrolero Mexicano.**

Teniendo en consideración todos los elementos de análisis arriba apuntados, no es posible negar la existencia de un derecho petrolero mexicano, cuyos orígenes en cuanto tal se remontan a la Ley Petrolera de 1901 y cuyas premisas básicas se ven anotadas constitucionalmente a partir de la Constitución de 1917. No es este el momento de iniciar un análisis del desenvolvimiento histórico del derecho petrolero Mexicano (24). Por ahora será suficiente indicar que éste encuentra su expresión jurídica actual a través de las siguientes normas, leyes y reglamentos.

Artículos 25,27,28 y 73 fracciones X y XXIX, 90, 93 y 123 apartado A fracción XXXI de la Constitución Política Mexicana; Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo del 29 de noviembre de 1958, y sus reformas; Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo del 25 de agosto de 1959 y su reformas; Reglamento de Trabajadores Petroleros; Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo en materia de petroquímica y sus reformas;

Además, por lo que concierne al que hemos llamado contenido administrativo del régimen<sup>69</sup> consecuencia de la estructura del monopolio petrolero del estado que guarda PEMEX, consideraremos también como integrantes del régimen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos conducentes, así como la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y su reglamento.

<sup>68</sup> Langlois, Alian. "Droit minier et marche internationa des matieres premieres: le casdu petrole" en "Les marches internationaux des matieres premieres". Paris. 1982. p.147

<sup>69</sup> G.H. Barrows. Op. Cit. P.426

Ahora bien, ¿ existe un derecho mexicano de la energía ?, La respuesta es positiva, sea que nos situemos en la posición de buscar su autonomía jurídica en la posición de buscar su autonomía jurídica, sea que intentemos integrarlo en un sistema unitario del derecho. Lo anterior llevaría a pensar que el derecho de la energía, más que un derecho, es un espacio jurídico de donde gravita un conjunto de normas pertenecientes a distintos sistemas. Su individualidad y su especialización derivan del hecho que las disciplinas que conforman el derecho de la energía tienen una comunidad de finalidades, a saber: regular las relaciones jurídicas derivadas de la exploración, de la producción, del transporte, de la transformación y del uso de la energía.<sup>70</sup>

Tampoco sería adecuado argüir, para negar el derecho de la energía su individualidad y su especificidad, el hecho de la dispersión de sus normas. Si bien existen en México, por ejemplo, aún algunas lagunas en la reglamentación de ciertas fuentes de energía, como es el caso de la energía solar, y si bien las normas que regulan las fuentes convencionales de energía no se encuentran inscritas en un mismo cuerpo legal, nuestra práctica jurídico-legislativa ha dado muestras de un vivo interés en la materia, notablemente en lo que respecta a los hidrocarburos en general, a la electricidad y, recientemente, a la energía nuclear.

Par volver al tema, tanderemos que el derecho de la energía puede ser subdividido en tantas disciplinas como fuentes de energía existen; derecho petrolero o derechos de los hidrocarburos líquidos y gaseosos, derecho de la electricidad, derecho nuclear, etc. De todas ellas, es el derecho petrolero el que más desarrollada ha alcanzado, en razón sobre todo del interés que el petróleo suscita y ha suscitado.

En este sentido, el derecho minero es también, como el derecho de la energía, un derecho de carácter tecnológico-económico. En efecto, desde sus inicios la actividad minera ha tenido que echar mano de los adelantos técnicos que fueron y van surgiendo para facilitar las acciones y faenas que comprende, y una diferencia de

---

<sup>70</sup> Garza, Garza Rodolfo, ensayo El Derecho Petrolero Mexicano, notas para discusión

grado en el contenido tecnológico no sabría justificar una diferenciación entre las dos disciplinas. Por otro lado, el contenido económico de la minería es el fundamento mismo de su desarrollo, por lo que no existe en este respecto distinción alguna con el derecho de la energía.<sup>71</sup>

La diferenciación histórica entre el derecho petrolero (como ramo del derecho de la energía) y el derecho minero, no opera como un mero capricho jurídico.

El objeto directo del derecho minero es constituido por los minerales, es decir, todo cuerpo constituido de materia inorgánica que contiene, al estado puro o en forma de mezcla, una o varias sustancias químicas determinadas, en proporciones tales que puedan ser aislados industrialmente. Por su parte, el objeto directo del derecho petrolero es constituido por los hidrocarburos, sean estos líquidos o gaseosos, y exclusivamente por ellos, cualesquiera que sean las proporciones de carbono e hidrógeno que en ellos se encuentren.

En lo que respecta al derecho del petróleo, su finalidad básica es la regulación de las relaciones jurídicas derivadas de la exploración, producción, transformación, transporte y distribución, en tanto que fuente de energía (las actividades petroquímicas y sus aplicaciones primarias y secundarias son incluidas en virtud de la naturaleza de los elementos de base, los hidrocarburos, y de las preocupaciones de política pública referentes al control de toda la cadena petrolera, así como del desarrollo de actividades estratégicas.

### ***3.- Definición del derecho petrolero.-***

Según definición de Ilardi: El Derecho petrolero o derecho de los hidrocarburos es el conjunto de normas jurídicas que disciplinan la (s) actividad (es) organizada (s)

---

<sup>71</sup> Ibidem 69

dirigida (s) a la prospección, exploración, extracción o producción, transporte, transformación industrial y distribución de hidrocarburos líquidos y gaseosos.<sup>72</sup>

El derecho petrolero regulará, pues, todos aquellos aspectos de la vida social de las empresas petroleras en cuanto unidades operativas, dejando naturalmente al derecho de sociedades el cuidado de los aspectos jurídico-sociales relativos, b) por trabajos petroleros entendemos la suma de actividades u operaciones que van desde la prospección superficial hasta la distribución del petróleo y sus derivados, pasando por su transformación industrial; es en un palabra lo que hemos llamado antes la “cadena petrolera”, una sociedad petrolera puede realizar una, varias o todas las operaciones mencionadas, de manera que se hablará de una inexistente, menor o mayor integración vertical de la misma.

Como disciplina jurídica, El Derecho de los hidrocarburos es la rama del derecho de la energía que estudia la creación, etc., El estudio del derecho petrolera implica el del régimen de propiedad de (1) subsuelo, por una parte, y el del régimen jurídico stricto sensu, por la otra.<sup>73</sup> Conviene, además, hacer bien la separación entre el derecho petrolero como régimen jurídico propiamente dicho y su estudio, en virtud de que éste deberá desarrollarse, pues su cabal comprensión, haciendo uso de técnicos de comparación, mientras que el primero no precisa sino un trabajo de exégesis del derecho nacional.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Se puede afirmar que en general (con la excepción a que nos referimos en sugerencia) el derecho petrolero es un derecho privado, en virtud de que los sujetos el mismo, es decir, las empresas o compañías petroleras, son sujetos del derecho privado, Varias críticas pueden dirigirse a esta aseveración. Por ejemplo el hecho de que prácticamente todos los países de mediano y alto desarrollo económico han constituido empresas públicas petroleras, con el objeto de intervenir directamente en la explotación, refinación y distribución de hidrocarburos, o en el control de su

<sup>72</sup> Tomado de Álvarez, op.cit. vol III, p. 893, nota 1783

<sup>73</sup> Rodolfo Garza Garza, Roberto Rios Herrán, Exploración de un modelo..”pp.56-57

importancia y su consumo interno; a este respecto. <sup>74</sup> Establece el autor, que un análisis fino de lo que hemos llamado la intervención inmediata estatal nos permitirá apreciar que en los diversos grados en que ésta se presenta, lo es en el sentido de que las empresas del estado actúan como personas morales privadas, y no en razón de su personalidad pública.

Otra crítica es aquella que se refiere al hecho del tratamiento jurídico diferente que se aplica a tierras privadas y tierras públicas, siendo el régimen norteamericano el ejemplo clásico.

Una crítica más la encontraremos en el hecho de la generalización de la corriente y, posteriormente, en su aceptación como norma del derecho de gentes, de la tesis de la soberanía nacional permanente sobre los recursos naturales. En nuestro concepto, dicha tesis tiene como consecuencia el reconocimiento general de que el “mineral interest” corresponde en todo tiempo al estado, como atributo de su soberanía, pero que el concepto clave para justificar la naturaleza pública o privada del derecho de los hidrocarburos se encontrará en el “working interest”, es decir en la determinación de los sujetos que pueden desarrollar las actividades de la cadena petrolera, y su estatuto jurídico o personería pública o privada.

El derecho petrolero es un derecho nacional. En todo caso podremos hablar de relaciones internacionales en materia de hidrocarburos, pero dichas relaciones encontrarán siempre su anclaje en los derechos nacionales de los diferentes actores internacionales.

En fin, se podrá discutir la teoría de la internacionalización de los contratos petroleros, pero la solución a los conflictos que ellos engendran será encontrada en las legislaciones nacionales.

---

<sup>74</sup> Ver también Garza Garza, *op.cit.*, p.57.

#### **4.- La renta petrolera.**

Podemos definir la renta petrolera como la suma actualizada de las ganancias generadas por un proyecto menos los gastos ligados al mismo (sin considerar la fiscalidad). La historia de la industria petrolera nos muestra con bastante claridad que la coordinación de actividades y la conclusión de diferentes tipos de acuerdo entre quienes controlan la producción, ha sido un fenómeno común con el propósito de limitar la competencia y conservar dicha renta.

Este tipo de situaciones han sido creadas debido a que las operaciones petroleras<sup>75</sup> poseen, con relación a las operaciones industriales clásicas, un cierto número de características fuera de lo común, entre estas características señalaremos principalmente:

- a) La larga duración: normalmente es necesario hacer inversiones durante un periodo no menor de 10 años.
- b.) Las inversiones son riesgosas; riesgos técnicos, riesgos políticos, riesgos inherentes a la imperfección de las previsiones sobre la duración de actividades consideradas.

---

c.) Finalmente y como contrapeso a los riesgos antes mencionados, las operaciones que tiene éxito hacen aparecer tasas de ganancias que en ciertos casos, no tienen comparación posible con la rentabilidad normal de los capitales invertidos en otras industrias. Aparece una renta importante y la repartición de la misma crea muy a menudo problemas delicados.

#### **5.- Los precios del petróleo.**

---

<sup>75</sup> CHAKIB Khelil; Fiscal Systems for oil, The Government "take" and competition for exploration investment. May 1995

La determinación del precio del petróleo en un mercado que ha perdido su homogeneidad es una tarea complicada. Para empezar, podemos decir que a diferencia de otros productos, no existe un precio único del petróleo. Los precios más importantes son aquellos establecidos por los países productores más importantes y son conocidos bajo el nombre de precio de venta de gobierno o precio oficial de venta.

Históricamente, la base para fijar estos precios ha sido el precio de venta real de una negociación (realized price) o el posted price, el cual es publicado y fijado por el productor y es, por regla general, más alto que el realized price.<sup>76</sup>

Otro método comúnmente utilizado para fijar el precio del crudo es el de la utilización de un promedio ponderado de los diferentes precios internacionales del mismo, tomando en cuenta los gastos de transporte y las diferencias en la calidad del petróleo. Los precios así fijados son conocidos bajo el nombre de precios de referencia a norm prices. Además de estos métodos para determinar los precios del crudo, existen, en la práctica comercial, otras formas<sup>77</sup> ampliamente utilizadas, entre estas podemos citar las siguientes;

---

El sistema del justo precio de mercado (fair market value system), la determinación del precio del crudo se hace por referencia a algún standard del mercado.

El precio negociado entre el comprador y el vendedor.

Los precios spot o a corto plazo, los cuales son altamente influenciados por el balance cotidiano de la oferta y la demanda.

#### **6.- Contratos petroleros.**

Los contratos petroleros han experimentado en los últimos años cambios numerosos y variados que han resultado de diferentes situaciones políticas, económicas y sociales.

---

<sup>76</sup> United Nations. Op. Cit. p. 19

<sup>77</sup> Ibid. p.25.

Estas situaciones han influido considerablemente sobre la naturaleza de las relaciones entre los gobiernos de los países productores y los inversionistas extranjeros, ya que es en función de los riesgos y ventajas potenciales estipuladas en el contrato que las sociedades petroleras deciden de arriesgar cantidades considerables de dinero. Por lo consiguiente, es de capital importancia que una vez que las partes se han puesto de acuerdo, éstas pueden contar con la validez, la estabilidad y la aplicabilidad del contrato en cuestión.

Los diferentes acuerdos petroleros pueden clasificarse en dos grandes categorías básicas; concesiones y contratos. Estos últimos pueden aún dividirse en tres diferentes clases, participación de la producción (production-sharing), contrato de riesgo y de servicio (risk-service), y el contrato de servicio o de trabajo sin riesgo (service or work contract). Junto con estas formas se acompaña una joint venture, la cual no es una categoría de acuerdos diferentes sino simplemente una asociación con sus propias reglas, gracias a la cual el estado o una compañía petrolera, están en condiciones de participar en cualquiera de las formas jurídicas arriba mencionadas, ya sea una concesión o un contrato.<sup>78</sup>

---

#### **61.- La Concesión Petrolera.-**

---

Desde principios de siglo<sup>79</sup>, hasta mediados de los años 50, la mayor parte de la producción petrolera mundial estaba regida por un sistema de concesiones; sistema controlado por las grandes compañías petroleras (Exxon, Shell, Texaco, Gulf, Mobil, Socal). La concesión petrolera se puede definir como el acto jurídico por medio del cual un Estado otorga a un tercero durante un tiempo dado y sobre una superficie determinada, el derecho exclusivo de explorar en búsqueda de yacimientos de hidrocarburos, y en caso de descubrimiento de alguno, el derecho de exclusivo de

---

<sup>78</sup> G.H. Barrows. Op. Cit.p. 426

<sup>79</sup> La primera concesión en el Medio Oriente (Irán) fue acordada en 1901 a Sir William D-Arcy por un periodo de 60 años y una superficie de 1,200 kilómetros cuadrados

extraer los diferentes productos del subsuelo y de disponer de los mismos, bajo reserva de cumplir con ciertas obligaciones técnicas, financieras y económicas.

Las características de una concesión clásica son: larga duración, normalmente de 60 a 70 años, grandes zonas cubiertas por la misma, algunas veces totalidad de un país, nula participación del Estado, pago de una renta fija, poder de la empresa extranjera de determinar el ritmo de la producción y su precio de venta.

El sistema de concesiones fue la forma contractual original en la industria petrolera mundial, y aún en nuestros días continúa siendo la más utilizada, existen concesiones en 121 países, normalmente utilizada conjuntamente con otra forma contractual.<sup>80</sup>

Cambios considerables fueron introducidos en la naturaleza de la concesión cuando los gobiernos de los principales Estados productores estuvieron en posición de refirmar su derecho a participar en la conducción de las operaciones petroleras. “El proceso de cambio fue económico y mayormente, político en esencia”.<sup>81</sup>

En la actualidad, las características básicas de la concesión incluyen el pago de un “royalty” y de un impuesto sobre beneficios netos, además se estipula un período de exploración más corto, de 5 a 6 años; un periodo de explotación menor, normalmente de 25 a 30 años; un mínimo de gastos de exploración, una superficie considerablemente menor, al igual que estipulaciones para la devolución de algunas partes de la misma (relinquishment provisions), y la capacitación del personal.

## **6.2.- Contratos “Production-Sharing”.**

Estos contratos aparecieron poco después de la gran ola de cambios que se registraron en la industria petrolera mundial durante los años 50 y principios de los 60, cambios que afectaron considerablemente el régimen de concesiones.

---

<sup>80</sup> G.H. Barrows. Op. Cit. p. 426

<sup>81</sup> United Nations “Main features and trends in petroleum and mining agreements” United Nations, New York, 1983.p. 2.

En el marco de un contrato de “production-sharing”, la compañía extranjera no es titular de derechos mineros sobre la zona donde ella interviene, sino que lo hace a título exclusivo en tanto que prestadora de servicios. El estado encarga a la compañía extranjera el emprender y financiar todos los trabajos para la exploración y el desarrollo de los yacimientos de hidrocarburos de la zona considerada.

Como contraprestación, en caso de producción, la compañía que financió la totalidad de los costos de exploración, desarrollo y explotación será reembolsada al 100%, y recibirá como remuneración una parte de la producción, según las modalidades estipuladas en el contrato.

Los elementos básicos, por lo consiguiente, de ese tipo de contratos: la recuperación de costos, la repartición de la producción (“production split”) entre la compañía extranjera y el gobierno del país productor y el impuesto sobre beneficios. Existe una división bien marcada entre el período de exploración y el periodo de explotación. Durante la exploración, la compañía extranjera es la única operadora. Ella asume, sola, todos los riesgos y todos los costos de la misma. Si la explotación no fructifica en un descubrimiento comercial, el contrato se dará por terminado. En el caso contrario, al hacer un descubrimiento comercial, la compañía extranjera comenzará la explotación del yacimiento. La producción es dividida entre la compañía extranjera y la compañía petrolera nacional. La parte de la compañía extranjera se divide en dos secciones:

La primera que se llama “cost oil” que corresponde al reembolso de los gastos de exploración y de los costos de producción. Esta es decreciente en la medida en que la compañía va amortizando sus gastos.

La segunda que recibe el nombre de “profit-oil” y corresponde a los beneficios.

La parte restante va a la compañía nacional y cubre, entre otras cosas, los impuestos y demás pagos de la compañía extranjera. La repartición del “profit-oil” es

normalmente del orden del 80 al 85% para el estado y de 20 a 15% para la compañía extranjera.

Sobre el plano jurídico, este contrato tuvo como consecuencia principal el de crear un derecho directo de propiedad de la compañía petrolera nacional sobre una parte del petróleo producido.<sup>82</sup> Este tipo de contrato fue inicialmente utilizado por Indonesia en 1966, y después muchos países lo han adoptado para regular sus relaciones con las sociedades petroleras internacionales.

### **6.3.- Los contratos de servicio.-**

Estos contratos fueron presentados en la escena internacional por la compañía francesa ERAP (Elf-Aquitaine), la cual concluyó dos contratos de este tipo con Irán en 1996, y con Irak en 1968.<sup>83</sup>

Este contrato da al estado productor la posibilidad de tener un control más directo sobre las estrategias de desarrollo y producción de sus recursos petroleros, ya que la compañía extranjera actúa como una prestadora de servicios durante la exploración y la producción. Como contraprestación, esta recibe una remuneración monetaria y el derecho a comprar una parte de la producción a precios preferenciales, Se cree que este tipo de contrato va a predominar durante la década de los 90 en las relaciones contractuales de los grandes países productores de petróleo como Arabia Saudita, Kuwait, Qatar, etc.-

### **6.4.- Los Contratos de Riesgo<sup>84</sup>**

Estos contratos fueron introducidos por Brasil en 1975, y están basados en forma considerable en los contratos arriba mencionados; con la diferencia fundamental que

---

<sup>82</sup> Oman, C. "New forms of investment in developing countries "OCDE. Development Centre Studies. París, 1984. p.81

<sup>83</sup> Ríos Herrán Roberto, Petróleo y Derecho Minero- ensayo-. París Francia.

<sup>84</sup> Ibidem 82

es la compañía extranjera quien soporta sola los riesgos inherentes a la exploración y debe aportar igualmente el capital necesario para el financiamiento de la misma. En caso de un descubrimiento, ella debe igualmente desarrollar a su costo el yacimiento. Como contraprestación ella recibe una remuneración monetaria que incluye el reembolso de los gastos incurridos. Existen igualmente disposiciones que le permiten comprar una parte de la producción los llamados acuerdos "buy-back".

La sociedad petrolera nacional procede generalmente a desarrollar las actividades de producción, sin embargo en algunos casos, puede ser la compañía extranjera que se encargará de ello.

#### **6.5.- Joint Ventures.-**

Para compañías con limitados recursos humanos y financieros, el "joint-venture" o aventura conjunta puede representar un móvil importante para desarrollarse en mercados extranjeros. Generalmente una compañía decide establecer un joint venture una vez que se cumplen las tres siguientes conclusiones.<sup>85</sup>

La empresa conjuntos es un arreglo de negocios a largo plazo y por lo tanto se basa en relaciones como resultado de estos, el cimiento preliminar sobre el que se construye la relación es a menudeo el núcleo de una empresa conjunta exitosa. Una empresa conjunta "contractual" es usualmente un arreglo de relativamente corto a mediano alcance entre dos partes para lograr un objetivo de negocios o proyecto particular, a menudo en un periodo específico de tiempo. Tales arreglos se basan solamente en un arreglo contractual entre las dos partes que define el fin a lograr, las obligaciones mutuas y las contribuciones de cada empresario y que especifica como se distribuirán las ganancias y las pérdidas de la empresa. La empresas conjuntas contractuales, no crean una entidad legal separada y se usan mayormente en empresas de negocios como los proyectos de construcción de bienes raíces, contratos de gobierno o arreglos de adquisición, acuerdos de servicios o proyecto de investigación y desarrollo.

---

<sup>85</sup> MEARS, Rona R. Empresas Conjuntas Mexicano-Norteamericanos, St. Mary's Law Journal, Vol23, 1992

## CONCLUSIONES.-

Las diferentes formas contractuales que acabamos de ver, han sido el resultado de un proceso de adaptación por parte de los diferentes actores del mundo petrolero, a los diferentes cambios político-económico que comenzaron hacia finales de los años 50. Dada la importancia del petróleo, muchos factores de tipo político, económico y social tienen una gran influencia en lo relativo a la forma en que este es explotado.

El contexto propio del mercado petrolero es el de una lucha constante, en donde los agentes que lo forman se encuentran para tratar de aumentar su participación en la riqueza resultante de la explotación de este recurso natural. Las formas contractuales arriba mencionadas son, en esta perspectiva, la respuesta jurídica a cambios económicos y políticos del marco de la explotación del petróleo.

## CAPITULO 9.- LOS CONTRATOS DE SERVICIOS MULTIPLES

### *I.- Introducción.-*

Para aprovechar los recursos naturales del país y reducir las costosas importaciones de gas, PEMEX ha diseñado una herramienta llamada Contratos de Servicios Múltiples (CSM). Según la paraestatal Este mecanismo es jurídicamente viable sin necesidad de modificar la Constitución, para que firmas expertas y exitosas en el ramo de cualquier parte del mundo, construyan y financien obras y provean servicios de mantenimiento para elevar la producción de gas.<sup>86</sup>

Para asegurar que la planeación y el contrato de explotación del gas continuará en manos de PEMEX, el modelo genérico de CSM contempla todo tipo de candados técnicos que garantizan el control permanente de PEMEX durante la ejecución de los

<sup>86</sup> [www.PEMEX.com.mx](http://www.PEMEX.com.mx)

## CONCLUSIONES.-

Las diferentes formas contractuales que acabamos de ver, han sido el resultado de un proceso de adaptación por parte de los diferentes actores del mundo petrolero, a los diferentes cambios político-económico que comenzaron hacia finales de los años 50. Dada la importancia del petróleo, muchos factores de tipo político, económico y social tienen una gran influencia en lo relativo a la forma en que este es explotado.

El contexto propio del mercado petrolero es el de una lucha constante, en donde los agentes que lo forman se encuentran para tratar de aumentar su participación en la riqueza resultante de la explotación de este recurso natural. Las formas contractuales arriba mencionadas son, en esta perspectiva, la respuesta jurídica a cambios económicos y políticos del marco de la explotación del petróleo.

## CAPITULO 9.- LOS CONTRATOS DE SERVICIOS MULTIPLES

### *I.- Introducción.-*

Para aprovechar los recursos naturales del país y reducir las costosas importaciones de gas, PEMEX ha diseñado una herramienta llamada Contratos de Servicios Múltiples (CSM). Según la paraestatal Este mecanismo es jurídicamente viable sin necesidad de modificar la Constitución, para que firmas expertas y exitosas en el ramo de cualquier parte del mundo, construyan y financien obras y provean servicios de mantenimiento para elevar la producción de gas.<sup>86</sup>

Para asegurar que la planeación y el contrato de explotación del gas continuará en manos de PEMEX, el modelo genérico de CSM contempla todo tipo de candados técnicos que garantizan el control permanente de PEMEX durante la ejecución de los

<sup>86</sup> [www.PEMEX.com.mx](http://www.PEMEX.com.mx)

contratos y estipula que todos los activos fijos construidos por las empresas privadas son propiedad de 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 las mantiene siempre PEP.

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

Por consecuencia, este esquema contractual no es una concesión ni un contrato de participación de riesgo, de producción o de ganancias compartidas, ni un contrato similar a los anteriores.

Los Contratos de Servicios Múltiples, han sido diseñados con estricto apego al marco legal actual.<sup>87</sup>

## **2.- Justificación.-**

Los CSM se crearon específicamente para el desarrollo de la infraestructura de gas natural, para que empresas de cualquier parte del mundo construyan y financien obras y provean servicios de mantenimiento para elevar la producción de gas. Estos contratos se licitarán públicamente y las empresas que cumplan con los requisitos técnicos y financieros podrán participar.

La empresa que ofrezca el precio más bajo por los servicios a ejecutar durante un plazo que va de 10 a 20 años (dependiendo del contrato), será la que se quede con la obra o con los servicios de que se trate. La diferencia fundamental entre los nuevos

---

<sup>87</sup> Artículo 27 y 134 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo de petróleo.

Ley General de Deuda Pública, Ley de Ingresos 2003 y Decreto de PEF 2003

contratos y los actuales es la duración de los convenios y el monto de las obras. La forma de contratación actual es por plazos promedio de uno a dos años, por obras relativamente pequeñas (PEMEX firma cerca de 10 mil contratos anuales) lo que genera un ejército de administradores en su control.

Con los CSM se amplía el plazo hasta 20 años, se realizan grandes obras integrales (se piensa firmar entre 5 y 7 contratos solamente) y el contratista es el responsable de llevar a buen fin cada fase del acuerdo, con metas muy claras desde el principio, lo que evita las burocracias en el control de los procesos.

Todavía el esquema legal y técnico no está del todo definido, como señalan los propios legisladores de todos los partidos . Sin embargo, el proyecto contempla la agilidad, la eficiencia y la transparencia en la firma de contratos entre el gobierno y la iniciativa privada, por lo que de aprobarse mejorarán la eficiencia de la paraestatal y aumentarán el ritmo de las inversiones en materia de gas natural. En todo caso, tanto las autoridades de la Secretaría de Energía como los de PEMEX se encuentran metidos en este proyecto, para transparentar las operaciones y poder contar con los recursos necesarios para el desarrollo de la infraestructura en el sector.

---

Según señalan, en los medios se establece que las actividades a cargo del contratista serán, entre otras: realización, procesamiento e interpretación de estudios sísmológicos; modelado geológico; ingeniería de yacimientos y de producción; planes de desarrollo, perforación, diseño y construcción de instalaciones; gestión de permisos; estudios ambientales; mantenimiento de instalaciones y pozos; operación de campos, y construcción de plantas de tratamiento de gas.

El contratista financiará toda la inversión y los gastos de operación, y está obligado a realizar un programa mínimo de trabajo fijado por PEMEX, durante el periodo inicial de desarrollo. Además, gozará de libertad operativa para realizar dicho programa mínimo de acuerdo con su criterio y juicio propios.

El contratista, tendrá, entre otros derechos, los siguientes: libre acceso de un lado a otro del área de contrato, así como a las instalaciones de producción existentes; uso de cualquier arena, grava, terreno y agua del dominio público; contratación de personal nacional y extranjero; importación de cualquier bien, servicio o equipo; financiamiento de todas las operaciones en la manera que lo decida, etc.

En el ámbito laboral, la empresa contratista recibirá del sindicato petrolero (STPRM) una lista de trabajadores que considere aptos para realizar las obras, pero sin la obligación de contratarlos. Además, los contratos tendrán cláusulas de "confidencialidad"

Por supuesto, es previsible que los trabajadores no los contratará directamente el sindicato petrolero pero sí los afiliará obligatoriamente, incluso el STPRM firmaría un contrato colectivo de trabajo con las empresas privadas. Ese contrato también sería fraudulento como ahora ocurre en el caso del SUTERM con las empresas eléctricas privadas.

En los términos de los CSM, las transnacionales podrán explotar el gas natural no asociado hasta por 20 años. Estos contratos se llevarían acabo a través de PEMEX Exploración y Producción (PEP).

De acuerdo a la información de PEMEX, la celebración de los contratos de servicios múltiples se realizará mediante rondas, cada una de las cuales ofertará una cierta cantidad de bloques. Las características de la primera ronda de los CSM son las siguientes: están a concurso ocho bloques en la Cuenca de Burgos, localizada en los estados de Tamaulipas y Nuevo León. La mayoría de los bloques colinda con Estados Unidos y su superficie varía entre los 600 y mil 700 kilómetros cuadrados.

“Los bloques cuentan con reservas probadas y certificadas internacionalmente; en consecuencia, el riesgo geológico es muy bajo y la posibilidad de que el contratista pierda su dinero es muy remota”

“Las empresas que participen en los CSM cobrarán 3.31 dólares por la extracción de cada millar de pies cúbicos de gas en la Cuenca de Burgos (al norte del país), mientras que si la misma extracción es realizada por PEMEX el costo es inferior a 1.5 dólares por millar de pies cúbicos, declaró Rodríguez Padilla, también investigador universitario. Acotó que el cálculo consta en un documento elaborado por Luis Ramírez Corso, director general de PEP, en un documento enviado al Senado el 23 de abril pasado”<sup>88</sup> .

“El especialista apuntó que para desarrollar la misma capacidad de producción unitaria en Burgos, PEMEX requiere de alrededor de 12 mil dólares por mil pies cúbicos de gas natural al día. Bajo los CSM, las compañías extranjeras que participen en la explotación cobrarán 15 mil dólares”, según la nota

Para Rodríguez Padilla “El proyecto se enmarca dentro del esquema Pidiregas (Proyectos de Infraestructura Productiva de Impacto Diferido en el Registro del Gasto Público), por lo que representan deuda contingente para el Estado. Los CSM no liberan inversión pública, al contrario, la comprometen. Por cada dólar que PEMEX obtenga con la venta de gas que le entreguen las empresas transnacionales, 67 centavos serán para pagar la deuda contratada con estas compañías”

“Además, evidencia que la política energética del Poder Ejecutivo es contradictoria: se busca abrir la industria eléctrica con el argumento de que el esquema Pidiregas es insostenible, pero se utiliza dicho esquema para abrir la exploración y producción de hidrocarburos -explica el también miembro de la Mesa Ciudadana de Observación de la Energía y asesor de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República”<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> González R, Lomas E, en *La Jornada* 15 Septiembre 2002.

<sup>89</sup> Rodríguez I, en *La Jornada*, 20 de Julio 2002

### ***3.- Análisis de las disposiciones legales.-***

Para PEMEX, los Contratos de Servicios Múltiples, han sido diseñados con estricto apego al marco legal actual.

Artículo 27 y 134 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo de petróleo.

Ley General de Deuda Pública, Ley de Ingresos 2003 y Decreto de PEF 2003.

De acuerdo a algunos de los principales términos establecidos en los CSM y su relación con los principales ordenamientos legales aplicables a la materia, destacan las siguientes:

Artículo 13 Constitucional y Ley de Obras Públicas y Servicios relacionadas con las mismas.

**CONCEPTO.-**

**CONTRATOS DE OBRAS Y SERVICIOS**

*Directriz Legal; Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional.*

Artículo 6. "Petróleos Mexicanos podrá celebrara con personas físicas o morales los contratos de obras y prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere...."

*Características del contrato; Contrato de Obra Pública sobre la base de precios unitarios.*

Directriz legal; Artículo 3 fracciones II y VII. "Quedan comprendidos dentro de la obras públicas...II. Los trabajos de exploración, geotécnica, localización y perforación que tenga por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas y, VII. Todos aquellos de naturaleza análoga"

Características del contrato; Cláusula 9.- “El contratista a su propio costo debe ejecutar y administrar la ejecución de las obras descritas en esta cláusula.... Para los efectos del presente contrato las obras estarán divididas en las categorías de desarrollo, infraestructura y mantenimiento.

*Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas.*

Directriz legal.- Artículo 52.- “La dependencia o entidad contratante oportunamente pondrá a disposición del contratista el o los inmuebles en que deben llevarse a cabo...”

Características del contrato; Cláusula 14.- “PEP permitirá en todo momento al contratista acceso razonable al área de trabajo”

Directriz legal.- Artículo 67.- “El contratista será el único responsable de la ejecución de los trabajos y deberá sujetarse a todos los reglamentos y ordenamientos de las autoridades competentes...”

---

Características de los contratos. Cláusula 9.- “PEP no remplazará a duplicará las obras contratadas en virtud de este contrato”

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

**ESTRICTO APEGO AL MARCO LEGAL ACTUAL**

**CONCEPTO: PROPIEDAD DE LA PRODUCCIÓN**

*Directriz legal.-* Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, Art. 1.- “Corresponde a la nación el dominio directo inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentran en el territorio nacional...”

Características del Contrato; cláusula 4.- “Los hidrocarburos producidos dentro del área de trabajo serán propiedad de PEP...”

## **PLANEACION Y CONTROL DE PEMEX**

Artículo 2 Ley Reglamentaria Artículo 27 Constitucional.-

Directriz legal 2.- “ Solo la nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos”

Características del contrato: Cláusula 4.- “Las partes reconocen que las actividades de exploración, explotación, elaboración y ventas de primera mano de gas constituyen actividades reservadas al Estado Mexicano”

Cláusula 10.- “PEMEX define para cada año las unidades de trabajo a realizar y las especificaciones técnicas. El contratista presta sus servicios bajo la continua supervisión del personal técnico de PEMEX”

“Solo el personal técnico de PEMEX autoriza ajustes al programa anual de prestación de servicios”

Cláusula 20.- “PEMEX autoriza los pagos previa revisión y autorización de la solicitud de pago (estimación) que presta el contratista”

### **PAGO POR SERVICIOS.-**

#### **DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS**

Directriz legal.- ley Reglamentaria artículo 27 Constitucional.-

Artículo 6.- “las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, serán siempre en efectivo y en ningún caso concederán por los servicios que se prestan o las obras que se ejecutan, porcentajes en los productos, ni participaciones en los resultados de las explotaciones”

Características del contrato.- Cláusula 4.- “la contraprestación que corresponda al contratista....se limitará al derecho a recibir en efectivo la contraprestación y los intereses financieros...” “Por ende, el contratista (a) no recibirá porcentaje en los

hidrocarburos producidos ni tendrá derecho alguno en adquirir los mismos...(b) no participará de forma alguna, ni recibirá beneficios derivados de los resultados de la explotación y (c) no será propietario de los activos fijos esenciales ubicados en el área de trabajo”

LOPySR Artículo 45.-<sup>90</sup> “Para los efectos de esta ley, los contratos de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas podrían ser....sobre la base de precios unitarios...”

Características del contrato, cláusula 17.- “El pago por las obras realizadas por el contratista se hará sobre la base de precios unitarios de conformidad con el artículo 45, fracción I de la ley de Obras Públicas y servicios relacionados”

#### **ADJUDICACION .-**

Directriz legal: Artículo 134 Constitucional.- “ la contratación de obras públicas que realicen (entre otras, la administración pública paraestatal del gobierno federal) se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas”

---

LOPySR, Artículos 27, 28 y 30 “Los contratos de obras públicas y las de servicios relacionados con las mismas se adjudicarán, por regla general a través de licitaciones públicas....las licitaciones públicas podrán ser II internacionales”.

Características del contrato.- 22 “Las obras objeto de este contrato fueron adjudicadas con base en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 3 fracción I,II y VII, 27 fracción I , 28 y 30, fracción II, y 38 de la Ley de Obras Públicas y tratados internacionales celebrados por el gobierno Federal de México mediante licitación pública internacional número-----  
----- ( la licitación).

---

<sup>90</sup> Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las misma.,

Bajo este esquema, es necesario establecer algunos parámetros de comparación en base a opiniones de especialistas en la materia que contradicen la postura de la par estatal PEMEX, y señalan que dichos contratos contienen términos que violentan la letra y/o espíritu de las Leyes Mexicanas, desde el punto de vista general y específico, a razón de las siguientes consideraciones:

Para Felipe Ocampo,<sup>91</sup> los CSM supeditan el pago de los servicios contratados al volumen de producción que se obtenga. Si se alcanza una cantidad de gas, cuyo precio de venta sea inferior al costo de los servicios, los pagos se diferencian. Señala que esto es contrario a lo que establece la Constitución y la ley reglamentaria del Artículo 27 constitucional en materia de petróleo, Artículo sexto que dice: "PEMEX podrá celebrar....contratos...de prestación de servicios. Las remuneraciones serán en efectivo y en ningún caso...participación en los resultados de las explotaciones".

Las actividades descritas como "mantenimiento" en los CSM incluyen también las de operación, control, transporte y acondicionamiento, es decir todas las actividades petroleras en esa área. En realidad se está creando un PEMEX (o un PEP) paralelo. Esta situación contraviene el Artículo 28 constitucional, párrafo 5, el cual establece que "el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo".

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS  
El Artículo 3 de la Ley Orgánica de PEMEX señala con claridad que el objeto de PEMEX Exploración y Producción es precisamente la exploración y producción del gas natural, y en el párrafo 3 dice: "las actividades estratégicas que esta ley encarga a PEP sólo podrán realizarse por estos organismos". Es claro que PEP debe realizar estas labores con personal propio y no convertirse en administrador de contratos, que transfieren a terceros sus obligaciones estratégicas.

---

<sup>91</sup>Publicación Petróleo y Electricidad, Los CSM, último eslabón para privatizar PEMEX, 15 de Mayo de 2003, Felipe Ocampo

El acondicionamiento del gas, para cumplir con las especificaciones requeridas en los CSM, requiere de instalaciones que necesariamente producirán los productos que la ley define como petroquímicos básicos: etano, propano, butanos, pentanos, hexanos y naftas. También la producción de estos se delega en el contratista, contraviniendo nuevamente la Ley Orgánica de PEMEX , Artículo 3-III, que define que PGPB tendrá como objetivo "el procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural..." etcétera.

En lo concerniente al marco laboral señala, que los CSM no promueven la utilización de mano de obra nacional ni en igualdad de condiciones. No existe una sola cláusula que obligue al contratista a considerar el uso de mano de obra nacional. La cláusula 21 y 22, que define el personal involucrado en el contrato, no obliga al contratista a respetar lo establecido en el Artículo 32 constitucional, que dice: "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".

Por otra parte destaca que en el anexo E del contrato se detallan los procedimientos para que el contratista se haga cargo de la operación de las instalaciones localizadas en el área licitada, y en el cual se admite la sustitución de personal de PEP por personal del contratista, que textualmente señala que "...siete días después del comienzo del periodo de transición, PEP notificará al contratista cuáles de sus empleados tenían responsabilidad primaria con anterioridad a la fecha efectiva sobre la operación o mantenimiento de los activos existentes de PEP. A partir de ese momento el contratista tendrá derecho a solicitarle a PEP que ponga a su disposición cualquiera o todos de dichos empleados de PEP.

Estas cláusulas contravienen el contrato colectivo de trabajo y se manifiesta que el contratista está en posición de sustituir empleados de PEP por empleados del contratista. La materia de trabajo de estos trabajadores se elimina sin más trámite.

A pesar de que algunos promotores de los CSM han reafirmado que estos se encuentran basados en la Constitución, la realidad es que el mandato Constitucional

en su artículo 27 es muy claro: “tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos... no se otorgarán concesiones ni contratos, ni sustituirán las que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley reglamentaria respectiva”.

Por otra parte José Antonio Rojas Nieto<sup>92</sup> señala en su artículo algunas otras consideraciones específicas en torno a las cláusulas de los contratos que establece que: , La cláusula 1 de estos contratos (presentada en el llamado Modelo Genérico de Contratos de Obra Pública sobre la base de precios unitarios de junio del 2002) señala su objeto: ”encomendar al contratista la ejecución y administración de las obras de desarrollo, infraestructura y mantenimiento a cambio- dice la cláusula 14 – de la contraprestación mensual en efectivo: 1) por las obras de mantenimiento de los pozos, infraestructura y demás instalaciones ya existentes; 2) por las obras de mantenimiento que sean atribuibles a obras de desarrollo y obras de infraestructura nueva; 3) por obras de desarrollo y obras de infraestructura recibidas (Por PEMEX)

Otros aspectos consisten en los siguientes: El primero, que los pagos a quienes se dio contrato (debiéramos decir concesión) de un área de Trabajo provendrán de la nueva producción (ver la cláusula 15) y para ello, PEMEX tendría que entrar en tratos con el contratista para medir esta nueva producción, sometiéndose a un complejo proceso para ello. Además pagará primero intereses, después obras nuevas en funcionamiento y finalmente obras entregadas. Lo cual podría consistir en un flagelo de violación a la Constitución, al igual que lo establecido en la cláusula 34 que indica que ningún funcionario, empleado, mandatario, miembro del personal del contratista o de sus subcontratistas será considerado por ningún motivo como empleado de PEMEX, lo que significa que el Sindicato de PEMEX deja de ser reconocido como el sindicato nacional de la industria, dando además un golpe severo a la legislación laboral.

---

<sup>92</sup> Ver Notas sobre los Contratos de Servicios Múltiples, Rev. El Cotidiano 117. ene-feb 2003

Añade, que una lectura continúa de los CSM, nos obligaría a analizar la Cláusula 2 en la que asegura “que las actividades de exploración, explotación, elaboración y ventas de primera mano de gas constituyen actividades reservadas al Estado Mexicano” y en la que se dice que el contratista recibirá su pago en efectivo; que no recibirán porcentajes en los hidrocarburos; ni tendrá derecho preferente a adquirir los mismos, ni cualesquiera otros productos de PEMEX; ni recibirá beneficios derivados de los resultados de explotación; ni será propietario de los Activos Fijos Esenciales ubicados en el área de trabajo; ni tendrá derecho alguno para explorar o producir hidrocarburos, ni estará en asociación con PEMEX; ni tendrá concesión, ni establecerá contrato de riesgo, ni contratos de producción o de ganancias compartidas, ni derecho preferente de opción sísmica o geológica, ni nada de eso. Pero esta misma segunda lectura nos conducirá a leer con detenimiento la cláusula tercera en la que se explica, con todo detalle, todo lo que harán los contratistas (Obras de Desarrollo, Obras de Infraestructura y obras de mantenimiento) que resulta ser, incuestionablemente a pesar de lo dicho en la cláusula 2, una franca sustitución de PEMEX, que viola los artículos 27 y 28 de la Constitución.

Entre la cláusula 3 (obras a ser ejecutadas) con las que comienza la parte II de los CSM (obras) y la cláusula 9 (plazo del contrato en la parte III, se describe con detalle el listado de obras que realizará el contratista (cláusula 3), sus obligaciones relacionadas con las obras de desarrollo, de infraestructura (cláusula 4), de mantenimiento (cláusula 5) y de transporte del gas a puntos de entrega a PEP (cláusula 6). Y ahí mismo se indican las obligaciones de PEP respecto a las obras (cláusula 7) y las condiciones para recibirlas (cláusula 8). Y uno puede sentir, así mismo, que la cláusula 2, la de la declaración de principios, no es sino retórica.

Nos lo confirma la parte del plazo del contrato, cuando en la cláusula 9 se habla de los 20 años o 7 mil 305 días que se da como plazo máximo total a la ejecución de obras. Sí, 20 años habremos de ceder áreas de trabajo a empresas transnacionales para que en nuestro propio país, nos entreguen el gas natural que necesitamos.

En la cláusula 10 (parte IV de precios unitarios), se establece la condición y el compromiso de pagar en efectivo con base en el cálculo de los precios unitarios de las obras, suma de costos directos, indirectos, costos de financiamiento, margen de ganancia y cargos adicionales. Ahí se anuncia el catálogo de precios unitarios aplicables a las obras; prospección sísmica de dos y tres dimensiones; perforación, profundización, estimulación, reparación, líneas de recolección, y abandono de pozos, gasoductos, compresores y otras obras de infraestructura y mantenimiento para el manejo del agua. Y ahí mismo se determinan mecanismos y formulas de ajuste de precios y métodos para atender imprevistos.

Y por si toda la descripción inicial de obras no fuera suficiente, en la cláusula 11 se definen las unidades de trabajo para cinco conjuntos de actividades que PEMEX ha hecho, sabe hacer y que puede seguir haciendo, de acuerdo al texto Constitucional sin negar la contratación tradicional de servicios en obras que PEMEX mismo diseña, impulsa, realiza y coordina: 1) prospección sísmica; 2) perforación, terminación y fracturamiento de pozos; 3) construcción de líneas de recolección; 4) reparaciones mayores de los pozos ; 5) abandono de pozos nuevos y pozos existentes. Y se indica la necesidad de determinar unidades de trabajo a realizar en un año determinado, mismas que corresponden a obras por 10 mil dólares.

Aquí se completa el marco de la relación con el contratista, con la definición de unidades de trabajo no reembolsables, unidades de trabajo reservadas y de obligaciones mínimas, y se afirma que todo se orienta a garantizar que las obras avancen. Y una vez más, la pregunta, de que sirve que las partes reconozcan que las actividades de exploración, explotación, elaboración y ventas de primera mano de gas natural constituyen actividades reservadas al Estado Mexicano.

Las partes VI (monto, contraprestación y formas de pago) y VII (otras disposiciones de los CSM confirman que PEMEX y el gobierno claudican en impulsar los mandatos constitucionales. En la parte VI, las cláusulas 12, 13, 14 y 15 del descuento general ofertado, del monto del contrato, de la contraprestación y dela forma de pago,

indican cómo es que el contratista deberá ejecutar las obras bajo su propio costo y gasto sin derecho a recibir anticipos, y como PEMEX pagará mensualmente la contraprestación basado, precisamente, en precios unitarios. Ahí se compromete al Contratista a aceptar como única contraprestación por la ejecución de las obras, el pago de las mismas, el que a decir de la cláusula 15, será mensual, basado en su avance, conforme a las normas para proyectos Pidiregas, y acorde a la Ley de Obras Públicas para los proyectos de infraestructura productivo de largo plazo. Como en todo contrato, se pagarán intereses sobre saldos insolutos cuando la limitación del ingreso disponible lo obligue. Este ingreso se determina como porcentaje del flujo de recursos generados por el área de trabajo, es decir, por parte del valor de la nueva producción de gas natural. Todo este gran apartado de lo que podemos caracterizar como la coartada – por aquello de que se cumple con la formalidad legal de pagar en efectivo-, no hace sino confirmar que el contratista sustituye plenamente a PEMEX en sus tareas y en sus responsabilidades constitucionales sustantivas.

El siguiente gran apartado, el VII, especifica una multitud de otras disposiciones –si, una multitud que se describe en la cláusula 16 a la 32-, no hace sino confirmar esa sustitución. Por ello se arriba a una complejidad legal sin precedentes: Seguros, Fianzas y Garantías, Residencia de Obra, personal del contratista y grupos de consulta, propiedad de la información, copias y tecnología; confidencialidad, fuerza mayor, rescisión de contrato y penas, terminación anticipada del contrato, suspensión temporal de obras, prórroga de la fecha de terminación, modificaciones en monto y plazo del contrato, indemnización; limitación de responsabilidades, disposiciones ambientales, cesiones y cambios de control, fuentes de financiamiento.....

Por su parte en artículo por separado, Alberto Barranco Chavarría <sup>93</sup> señala que aunque existe un abismo entre la laxitud entreguista planteada en el formato para los contratos de servicios múltiples diseñado por Petróleos Mexicanos y la rigidez de que habla la iniciativa priísta para su regulación, el punto medular de la propuesta es

---

<sup>93</sup> Publicación: El Norte, Terra Networks México S.A. de C.V. Fecha: 18 de Junio de 2002 Empresa/Rendija

justo la apertura de la rendija en materia de participación de los particulares en explotación de gas natural.

La vía para destrabar la exclusividad de la empresa pública, diseñada por los legisladores del ex partido oficial, José Natividad González Parás (Ahora Gobernador del estado de Nuevo León) y Salvador Rocha Díaz, es una reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Concretamente, la propuesta habla de modificar dos artículos: el cuarto y el sexto. En el primer caso, simplemente se le adicionaría un párrafo en el que se señalaría expresamente que "la exploración y el desarrollo de los yacimientos podrán ser contratados con particulares, aplicándose a los contratos respectivos lo dispuesto por el artículo sexto de esta ley".

En el segundo, naturalmente, se plantean las reglas para la participación del capital privado nacional y extranjero, puntualizándose, por si quedara alguna duda, que "Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiera", aunque acotando la opción a "utilizar al máximo sus recursos técnicos y financieros hasta donde su propia capacidad lo permita".

#### DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

La exposición de motivos del documento que se anticipó a la entrega de los formatos de PEMEX, si bien reconoce la vigencia de los párrafos cuarto ("Corresponde a la nación el dominio directo del petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos...") y sexto del artículo 27 de la Constitución ("Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos..."), reconoce que la paraestatal enfrenta problemas para cumplir su cometido.

Textualmente, se anota que "las restricciones presupuestarias y el excesivo régimen fiscal han venido afectando los programas de modernización y expansión del organismo, principalmente en los renglones de exploración, producción, refinación y petroquímica, merced a lo cual se han incrementado las importaciones de gas natural, derivados del petróleo y productos químicos.

"La presión más importante proviene de las importaciones de gas natural, ya que el consumo interno, especialmente en el sector eléctrico, está aumentando en forma considerable y se espera siga en la próxima década".

En ese escenario, los priistas reconocen la validez del planteamiento de contratos de servicios múltiples colocado por PEMEX en la mesa, que se pactarían "con empresas extranjeras especializadas que son las que, hoy por hoy, tienen la capacidad técnica y financiera necesarias para llevar adelante un programa que aceleraría el descubrimiento, la habilitación y la explotación de los depósitos de gas natural".

Ahora que en afán de atenuar el golpe que representa el viraje de 180 grados a la oposición priista frente a los intentos de privatizar el sector energético de la administración federal actual, los legisladores hablan de limitar la tarea de los contratistas a "explorar y habilitar en el menor tiempo posible", es decir, dejar la puerta para que sea la paraestatal en tal caso quien explote, y "a cobrar una cantidad fija por sus trabajos".

En ese horizonte, se cancelan la posibilidad de los llamados contratos de riesgo que implicarían otorgar un porcentaje de la producción, ventajas o prioridad en la compra futura del producto por parte del contratista, y desde otro ángulo los de servicio, que se realizan por cuenta de la empresa pública, asumiendo el riesgo geológico, comercial y financiero, para lo que PEMEX no cuenta con recursos.

El documento habla de fuerte presión de las compañías internacionales, con apoyo de sus gobiernos, para la celebración de contratos de riesgo que le son a todas luces

favorables y rentables, responsabilizándose al gobierno de "aprovechar las ventajas que tiene México como productor de un bien apetecido y defender los intereses de la nación contratando en términos de beneficio para ella".

**La alternativa que se plantea, en tal caso, es ubicar una fórmula, especial a partir de los contratos de prestación de servicios que defina desde el principio la contraprestación correspondiente "en una suma cierta y en dinero".**

Concretamente se habla de definir unidades de producción valoradas en dinero, a las que se le fijaría una tasa de interés cuya base podría ser la Libor, de Londres, que permita reembolsar los costos de operación de capital, los costos indirectos, más un margen de ganancia.

De acuerdo a las reformas planteadas al artículo sexto de la Ley Reglamentaria al artículo 27 Ramo del Petróleo, éstas serían algunas de las bases de los contratos.

-No podrá contener estipulaciones que limiten la soberanía energética que corresponde exclusivamente a la nación mexicana; que permitan que el prestador del servicio pueda realizar actividades de exploración y explotación por su cuenta y

riesgo, o que sujeten el contrato en un término excesivo y que no sea congruente con

la dimensión del área geográfica asignada y con las actividades u obras encomendadas.

-Los gastos de capital por la ejecución de la obra o prestación del servicio, así como el mantenimiento, correrán por cuenta del contratista.

-Siempre que las leyes y los tratados internacionales lo permitan, los prestadores de servicios o de las obras correspondientes deberán abastecerse preferentemente con servicios y productos nacionales y, de existir, de aquellos producidos o prestados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

-Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios no renunciarán a su derecho irrestricto de ejecutar servicios o realizar obras iguales o similares a las que sean materia del contrato correspondiente, en forma simultánea y paralela a las que ejecute o realice el prestador de servicio.

-Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán dar por terminado el contrato en cualquier momento durante su vigencia, en cuyo caso sólo tendrá la obligación de pagar la obra terminada hasta el momento.

-La capacidad de producción obtenida será siempre entregada a Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios para su extracción y comercialización de primera mano.

#### **4.- Comparación de los contratos de obras y los CSM.**

##### **Contratos celebrados**

Los serios cuestionamientos que se le hicieron a los Contratos de Servicios Múltiples (CSM) a finales de 2002 y a principios del 2003, calificados de intento de apertura disfrazada de las actividades de exploración y producción de hidrocarburos, llevaron al Senado de la Republica a solicitar a PEMEX no sólo el contrato pro forma que será propuesto a las compañías internacionales en los próximos meses, sino también copias de acuerdos que ya han sido firmados en áreas sensibles, a saber:

---

Los Contratos de Servicios Integrales (CSI) que comenzó a utilizar PEMEX en 1997 para contratar los servicios del subsuelo, que se insertan entre las actividades medulares que le son propias, por un lado, la planeación de la exploración y la explotación de yacimientos y, por el otro, la operación de la producción.<sup>94</sup>

El contrato para el procesamiento de gas natural -separación de líquidos como propano, butano y otros hidrocarburos (tipificados en la ley como "petroquímicos primarios")- en una plataforma petrolera privada en la Sonda de Campeche. Se trata de la plataforma de Westcoast Energy que procesa 7 millones de metros cúbicos de gas natural diarios, bajo un contrato de cinco años.

---

<sup>94</sup> Publicación: Petróleo y Electricidad, 11 de Junio de 2002, Víctor Rodríguez Padilla

El acuerdo con la Compañía Nacional del Petróleo de Japón (JNOC) para realizar prospecciones geológicas y geofísicas en la cuenca de Chicontepec, iniciado en noviembre de 1998 y concluido en julio de 2001, financiado a partes iguales entre dicha empresa y PEMEX (400 mil dólares cada uno).

Los contratos de compraventa a largo plazo celebrados por PEMEX con empresas refinadoras del golfo de México y el Caribe:

Clark Refining and Marketing, firmado el 10 de marzo de 1998, con entrega en la refinería de Port Arthur, Texas. El contrato comprende 158 mil barriles diarios por un periodo de ocho años contados a partir de la entrada en servicio de las unidades de alta conversión (2001).

Costal Aruba Refining Company NV, firmado el 30 de julio de 1998. Se trata de un contrato por 100 mil barriles diarios a entregar en Lagoweg, Aruba, por un periodo de 5 años contados a partir de la terminación del proyecto (2001).

Exxon Company USA, firmado el 25 de septiembre de 1998. El contrato establece el suministro de 65 mil barriles diarios, por un periodo de 5 años, a partir de la entrada en servicio de la coquizadora (2002).

Marathon Ashland Petroleum, firmado en mayo de 1999. El compromiso es la entrega de 90 mil barriles diarios a la refinería de Garyville en Louisiana, a partir de que la empresa compradora concluya la construcción de una unidad coquizadora.

En respuesta a la solicitud del Senado, a principios de abril del 2003, el director general de la paraestatal, Raúl Muñoz Leos, envió copia de 25 Contratos de Servicios Integrales, pero sin los anexos que describen con exactitud las actividades encomendadas a los contratistas (véase el cuadro 1). Aunque incompleta, la información es valiosa y confirma que, contrariamente a lo que asegura Luis Ramírez

Corzo, director de PEMEX Exploración y Producción, los CSI no son "exactamente lo mismo" que los CSM.

Por ejemplo, la duración promedio de los primeros varía de 0.2 a 4 años, en cambio para los segundos se plantea una extensión de hasta 20 años. De igual modo, el oficio fundamental de las compañías que participan en los CSI es el de servicios del subsuelo, en cambio con los CSM se busca la participación de las grandes empresas petroleras (Shell, Exxon, Texaco, BP), cuyo oficio de base es la exploración, desarrollo y explotación de yacimientos, es decir, la creación y apropiación de la renta del petróleo y el gas natural.

Los contratos de compraventa de largo plazo celebrados entre PMI y diversas empresas refinadoras, así como el contrato de compresión de gas natural celebrado entre PEMEX Exploración y Producción y la Compañía de Servicios de Compresión de Gas no fueron entregados. En una carta, Muñoz Leos le indica al senador Manuel Barlett, presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, que "en atención a las condiciones de confidencialidad, no resulta posible remitirle una copia de los mismos". Sobre el acuerdo con JNOC tampoco se recibió ninguna documentación.

---

Se entiende que por razones comerciales (competencia con otras empresas) los contratos de venta de crudo tengan cláusulas confidenciales (precios preferenciales, condiciones de pago favorables), pero resulta francamente extraño que un contrato de servicio de compresión de gas tenga ese carácter, sobre todo cuando se compara con los trabajos previstos en los CSI, los cuales sí son públicos. Además, Westcoast Energy no es una compañía de servicios sino una empresa petrolera internacional.

En ese sentido es muy probable que la última semana de mayo o la primera semana de junio se presente una iniciativa de ley para reformar, por lo menos, el artículo 6 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Un primer borrador sería el siguiente:

"Artículo 6. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiera.

A) En los contratos que celebren Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deberán incluirse estipulaciones:

-Que establezcan que las remuneraciones que reciban los contratistas solo podrán ser en cantidad absoluta de dinero por unidad de servicio u obra, remuneraciones que no podrán ser modificadas durante la vigencia del contrato;

-Que permitan que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios puedan dar por terminado el contrato, en cualquier momento durante su vigencia, en cuyo caso sólo tendrá la obligación de pagar los servicios prestados o la obra ejecutada hasta el momento de la terminación anticipada;

-Que establezcan que todas las decisiones fundamentales relativas a los servicios o a la obra encomendada, corresponderá tomarlas exclusivamente a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios;

-Que establezcan el derecho irrestricto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios de ejecutar servicios o realizar obras iguales o similares a los que sean materia del contrato correspondiente, en forma simultánea y paralela a los que ejecute o realice el contratista.

-Que establezca que no se otorgan áreas, zonas o bloques, donde la empresa contratista tenga el derecho a realizar en forma exclusiva actividades petroleras.

B) Los contratos que celebren Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios:

No podrán contener estipulaciones que limiten la soberanía energética que corresponde exclusivamente a la nación mexicana representada por el Estado, por lo que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deberán conservar todas las facultades de decisión respecto de todas las cuestiones fundamentales relativas a la materia del contrato que se celebra;

No podrán contener estipulaciones que permitan que el contratista asuma el carácter de operador de las instalaciones petroleras que sean materia del contrato que se celebra; y

No podrán contener estipulaciones que establezcan remuneraciones para el contratista en porcentaje de los productos que se obtengan en las instalaciones petroleras que sean materia del contrato que se celebra, ni que concedan participación alguna en el resultado de la explotaciones, ni que otorguen bonificaciones, permisos o derechos de cualquier tipo relacionadas con los resultados de la operación, ni que contengan cláusulas de desempeño a favor del contratista, ni compromisos de preferencia en la compraventa de productos de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios; ni derechos de propiedad sobre producción o explotación del producto obtenido".

**CUADRO 1**  
**CONTRATOS DE SERVICIOS MÚLTIPLES**  
 Calendario

Anuncio oficial	Diciembre 2001
Intercambio con empresas para	
fijar los términos de referencia	Enero-junio 2002
Conferencia promocional	
internacional	Febrero 2002
Publicación del modelo genérico	Abril 2002
Publicación de la convocatoria	Junio 2002
Recepción de propuestas	Septiembre 2002
Firma del contrato	Octubre 2002

Fuente: PEMEX

**CUADRO 2**  
**CONTRATOS DE SERVICIOS INTEGRALES**  
 Cuenca de Burgos 1997-2002

	Servicio integral	Contratista	Días de ejecución	Monto 2/		Fecha de inicio de obras
				Millones de dólares	Millones de pesos	
1	Deshidratación de gas natural en puntos de venta	Rafael Parra Sánchez	575	1.093	1.056	11/02/1997
2	Desarrollo de los yacimientos Arcabuz-Culebra	Dowell Schlumberger de México, Schlumberger Offshore Services y Schlumberger Overseas	578	109.780		02/05/1997
3	Acondicionamiento de localizaciones y perforación, fracturamiento y pruebas de 16 pozos exploratorios	Industrial Perforadora de Campeche	439	93.926		29/12/1997
4	Manejo de gas de pozos de baja presión	Consorcio de Servicios Mecánicos	81	0.096		12/10/1997
5	Manejo de 60 mmpcd de gas (estación Culebra)	Hannover Compressor Company	395	1.175		13/10/1997
6	Deshidratación de gas natural en Estación Culebra Norte	Part Technical Services	1014	2.918	6.158	24/03/1998
7	Equipo de émbolo viajero para 10 pozos, área Cuitláhuac	Herramientas Varco	120	0.052	0.215	02/03/1998
8	A árbol de válvulas	Proveedora de Instrumentación de	966		18.270	11/05/1998

		Totolapa				
9	Estudio integral de los campos Gémunis-Quitrin-Troncón-Presa	Avanti Consulting	193	0.935		22/06/1998
10	Manejo de gas de pozos de baja presión del distrito Reynosa	Consortio de Servicios Mecánicos	656	1.930		15/06/1998
11	Sistemas de Cómputo de la Gerencia de Burgos	AGI Mexicana	908	6.645		08/07/1998
12	Estudio integral de los campos Brasil-Ramírez-Treviño-Francisco Cano	AGI Mexicana	683	1.264		09/10/1998
13	Estudio integral de los campos Santa Rosalía-Santa Anita-Panorama	Avanti Consulting	366	0.528		03/11/1998
14	Estudio integral de los campos Reynosa-Cañón-Lomita-Polvareda	PGS Reservoir	600	1.530		26/10/1998
15	Deshidratación de gas natural en puntos de venta Burgos-Reynosa	Part Technical Services	1014	2.822	5.364	24/03/1999
16	Trailers Remolque-Habitación para control geológico en pozos exploratorios y delimitadores	Petro-Operaciones Nacionales de Renta	954		4.024	22/05/1999
17	Manejo de gas de pozos de baja presión	Continental Oilfield de México	960	4.094	3.560	16/05/1999
18	Perforación y terminación de pozos de desarrollo	Dowell Schlumberger de México y Schlumberger Offshore Services	730	68.957	135.424	08/7/2000
19	Operación y mantenimiento a	Proveedora de	905		40.6	10/07/2000

	equipos de bombeo de líquidos	Instrumentación de Totolapa				0
20	Perforación y terminación de pozos de desarrollo	PD Mexicana y BJ Services Company Mexicana	882	229.867	339.623	20/03/2001
21	Compresión de gas en los campos Arcos, Mier y Nilo	Continental Oilfield de México	1639	24.768	9.382	18/07/2001
22	Compresión de gas en los campos Cuitláhuac, Santa Rosalía, Mojarreñas y otros	Hannover Compressor Company	1569	40.733	15.105	16/07/2001
23	Compresión de gas en los campos Culebra, Arcabuz y Peña Blanca	Hannover Compressor Company	1609	54.244	17.505	06/08/2001
24	Compresión de gas en las estaciones Culebra 8A y Culebra 9	Continental Oilfield de México	180	0.765	0.100	09/09/2001
25	Compresión de gas en las estaciones Culebra 2A-4A y Arcabuz 34-4A	Hannover Compressor Company	180	0.670	0.900	15/03/2002

Notas. 1. Se trata de montos máximos. 2. Algunos proyectos contemplan pagos en pesos y/o dólares.<sup>95</sup>

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

##### **5.- Estrategias de Desarrollo y políticas energéticas**

En el año 2001, PEMEX aportó al fisco cerca de 35 millones de dólares en impuestos. Se trata de una aportación que resulta de agregar tres tipos de contribuciones. Los derechos de Extracción de Hidrocarburos (CECH), el Impuesto Especial de Productos y Servicios (IEPS); y el Impuesto al valor agregado (IVA). El primer tipo de impuestos- en realidad Derecho- se legitima por la propiedad nacional

<sup>95</sup> Información proporcionada por Raúl Muñoz Leos, director de PEMEX, al Senado de la República, 5 de abril 2002 (Ref: DG-022-2002).

de los hidrocarburos y resulta del reconocimiento del menor costo de producción del crudo y del gas natural en México respecto al costo mas alto que, en cada momento de ajuste oferta-demanda, soporta el mercado. El segundo tipo resulta del diferencial que se establece entre el precio externo de referencias de los petrolíferos –gasolinas, diesel, kerosinas, gas licuado del petróleo- y el siempre mayor precio interno determinado presupuestalmente con el objetivo de obtener, precisamente un diferencial para el Fisco, el denominado EPS. Finalmente el tercer impuesto IVA neto que se recoge al comercializar internamente petrolíferos y gas natural, una vez que se recupera el IVA pagado por PEMEX en sus compras.

Este preámbulo sólo tiene la intención de fortalecer la argumentación de quienes afirman que para asegurar que PEMEX no necesita dinero externo para su desarrollo, bastaría un acceso creciente no sólo a su ganancia industrial, sino a parte de su renta petrolera. Esto sin duda, le permitiría profundizar su fortaleza productiva y económica.

En la medida en que los CSM se plantean como mecanismo de apoyo financiero subsidiario para la explotación de la riqueza, no de PEMEX sino de la nación, tienden a ocultar esta regresiva realidad fiscal.<sup>96</sup>

Objetivos. Los argumentos de las altas autoridades de PEMEX y del país para implementar los CSM son básicamente dos:

**A.- Con los CSM se producirá más gas para soportar el programa de expansión de la generación de energía eléctrica, programa diseñado en base exclusivamente en plantas de ciclo combinado a gas. La única alternativa es importar el gas.**

**B.- El gobierno (PEMEX) no posee los recursos financieros para realizarlos con personal y equipo propios.**

---

<sup>96</sup> Notas sobre los Contratos de Servicios Múltiples, El Cotidiano 117, José Antonio Rojas Nieto, febrero 2003.

Para algunos analistas, la propuesta del Presidente Vicente Fox incluye cambios en la Constitución, así como en la legislación secundaria para abrir:

Refinación de petróleo, Gas natural no asociado, Petroquímica, Electricidad, así como la apertura del petróleo crudo y gas asociado mediante los **contratos de servicios múltiples (CSM)**.

La esencia del planteamiento oficial consiste en desmonopolizar y desestatizar las industrias de la energía, mediante la separación de actividades (desregulación) y la inclusión de actores diferentes a las empresas públicas (liberalización). Es casi seguro que también se tenga contemplado modificar la Ley de Inversión Extranjera para desnacionalizar el sector.

#### Petróleo

El Estado conservaría, formalmente, la exploración y explotación de petróleo crudo. Sin embargo, el sector privado también podría participar mediante los CSM que PEMEX ha venido promoviendo entre las transnacionales.

La apertura de la refinación se acompañaría, sin duda, de la apertura del transporte y el almacenamiento. La distribución de productos refinados ya se contrata con el sector privado.

Si Petróleos Mexicanos conserva el monopolio de la venta de primera mano, se confirmará el modelo organizativo que preveíamos desde 1994: productores independientes de gasolina suministrando a un comprador único (PEMEX).

#### Gas natural

Con la apertura de las actividades corriente arriba toda la cadena del gas natural no asociado quedaría abierta al sector privado, nacional y extranjero, desde la exploración hasta la venta al consumidor final.

Seguramente la apertura también se acompañaría de la prohibición a PEMEX de vender gas a los consumidores finales, tal como ha venido proponiendo la CRE. La

participación de la empresa pública se limitaría únicamente a la actividad de transporte.

Formalmente la exploración, producción y procesamiento de gas asociado quedaría en manos de PEMEX, sin embargo, la intención del gobierno es que el sector privado acabe encargándose de esas actividades mediante los CSM.

#### Petroquímica

La apertura sería completa. Le permitiría al sector privado extraer y procesar gas natural, materia prima para elaborar productos petroquímicos. La exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional afirma que ese negocio es muy rentable.

PEMEX ya no sería una empresa petrolera sino una agencia comercializadora de hidrocarburos al mayoreo. El sector privado se encargaría de las operaciones industriales y de la venta de algunos hidrocarburos.

No obstante para especialitas en la materia, los argumentos esgrimidos para promover dicha apertura son falsos al señalar que, existen otras formas para impulsar la industria energética del país, mediante la utilización de otros esquemas e insumos productores de energía.

---

Señalan, que se ha demostrado que la manera más económica de producir energía eléctrica en México es con el uso de combustibles líquidos, residuos de la destilación al vacío del crudo maya (ftav), materia prima con la que contamos en cantidades que exceden los requerimientos nacionales y que exportamos.

Al señalar, que ya la Secretaría de Energía, en su estudio de Prospectiva del Sector Eléctrico 2001-2010, (página 122, gráfica 28), demuestra que los costos de generación son más baratos utilizando ftav, que gas natural, aunque la inversión en plantas de ciclo combinado sea inferior que las que utilizan ftav. Los costos por

combustible, en centavos de dólar por kilowatt hora, son de 2.06 para ftav y de 3.28 para ciclo combinado (una diferencia de casi 60 por ciento).<sup>97</sup>

Las inversiones necesarias para aumentar la producción de gas, incluidos los CSM y otros, son del orden de 15 mil millones de dólares; las inversiones requeridas para proporcionar ftav son de 2 mil millones de dólares (inversión necesaria para 4 trenes de refinación de 150 mil barriles diarios cada uno, que hemos denominado "refinerías energéticas". Si se realizan estas inversiones se tendría la ventaja adicional de suprimir las importaciones de petrolíferos, que ya tienen un valor aproximado a la tercera parte de las exportaciones de crudo), una diferencia de 750 por ciento.

Señalan que, es indudable que PEMEX tiene la capacidad para conseguir financiamientos para sus proyectos productivos. La falta de recursos no es real. Lo que falta es decisión política para autorizar a PEMEX a negociar financiamientos, como todas las empresas petroleras del mundo. PEMEX podría negociar estos financiamientos en condiciones más ventajosas que algunos de los contratistas que concursarían en la licitación de los CSM.

Por tanto, no es necesaria la participación privada en los trabajos de exploración y explotación de gas natural. PEMEX podría realizarlos por administración directa y con personal, compañías e insumos nacionales. Este camino es el que defiende los intereses nacionales.

Si se autoriza a PEMEX contratar financiamientos, no tiene por qué afectarse el presupuesto del gasto social como falsamente se ha pregonado.

Si el análisis de los objetivos y el camino seleccionado demuestran que son erróneos, parecería ocioso revisar los contratos en detalle.

---

<sup>97</sup> Prospectiva del sector Eléctrico 2001-2010, Secretaría de Energía.

Otro de los argumentos en contra es que una de las principales funciones de PEMEX es servir de detonador de las actividades económicas industriales del país, por lo que al considerar que las compañías que participen en la licitación de los CSM serán extranjeras, ya que las nacionales no tienen la capacidad para acometer trabajos de esa envergadura.

Las mismas bases de licitación los margina. En el mejor de los casos, serán subcontratistas de las compañías extranjeras. Así lo han declarado altos funcionarios de PEMEX, y a confesión de parte relevo de pruebas. Existe la posibilidad de que los contratistas extranjeros, naturalmente, preferirán a sus proveedores tradicionales para el suministro de los equipos y materiales requeridos y emplearán personal y mano de obra de sus países.

Agregan que esta situación en nada beneficia a la economía nacional ni contribuye a bajar el altísimo desempleo que padece el país.

En contratos faraónicos semejantes, como son la reconfiguración de Cadereyta y otros contratados con compañías extranjeras, la ingeniería, los estudios técnicos, materiales y equipos y hasta los pilotes de concreto y el personal de construcción -- como soldadores y albañiles para poner refractario en los hornos (Tula hds de residuos)-- fueron de procedencia extranjera.<sup>98</sup>

En vista de los desagradables o trágicos resultados de este tipo de contratación "llave en mano", las autoridades de PEMEX han reiterado que en la reconfiguración de otras refinерías no se utilizará este esquema y que los contratos serán divididos con alcances más limitados. Es paradójico, absurdamente incongruente, que en vista de estos resultados se implementen en PEP contratos faraónicos equivalentes a los que ahora se repudian en PEMEX Refinación. Parece ser que el mando unificado esta

---

<sup>98</sup> Publicación: Petróleo y Electricidad, Fecha: 16 de Septiembre de 2002

fallando en sus bases elementales de fijar políticas congruentes y basadas en experiencias reales.

Por una parte el Ejecutivo federal llama a desarrollar el mercado interno y por otra promueve los CSM, que van en la dirección contraria y que no promueven la producción nacional para el mercado interno. La contradicción es evidente.

Existen, entre muchos otros, estudios serios de la Asociación de Fabricantes de Bienes de Capital que demuestran que por cada peso gastado en bienes de capital para obra pública, entre 40 y 60 por ciento retorna al gobierno en forma de impuestos. En este panorama resulta incomprensible el apoyo de la Secretaría de Hacienda a los CSM.

Resultan contradictorias o antinacionales las actitudes de diferentes sectores gubernamentales o privados impulsando estos contratos. Como por ejemplo, la Secretaría del Trabajo apoyando acciones para promover el empleo en el extranjero.

La de Economía promoviendo la utilización de materiales y equipos de procedencia extranjera, secundada por las cúpulas de las cámaras industriales, que conciente o inconscientemente cierran el mercado nacional a los productos que sus afiliados producen.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## PAQUETE DE REFORMAS FILTRADAS

Iniciativa publicadas:

Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Reforma de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

Reforma de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía

Reforma de la Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad

Ley Orgánica del Centro Nacional de Control de Energía

Iniciativas por publicarse:

Reforma de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo

Régimen fiscal minero para la exploración y producción de gas natural no asociado

Reformas a otras leyes: inversiones extranjeras, empresas paraestatales...

## REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo 27, párrafo 6

Texto actual

"...Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga objeto prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y

Texto propuesto por Vicente Fox

"...Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, excepto refinación y gas natural no asociado al petróleo, o de minerales radioactivos no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación la prestación del servicio público de energía eléctrica, en los términos que establezca la ley; en esta materia no se otorgarán

<p>la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".</p>	<p>concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines". Los particulares podrán generar energía eléctrica para consumo propio y para el Estado, así como generar electricidad y prestar servicios a los usuarios cuyo consumo rebase los mínimos previstos en la ley y cumplan con los requisitos que ésta establezca; el Estado garantizará el acceso y uso no discriminatorio de la Red Nacional de Transmisión y de las redes de distribución".</p>
<p>Artículo 28, párrafo 4</p>	
<p><b>Texto actual</b></p> <p>"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos, radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la</p>	<p><b>Texto propuesto por Vicente Fox</b></p> <p>"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos, radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; servicio público de energía eléctrica; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de</p>

materia".

acuerdo con las leyes de la materia. Asimismo, son áreas prioritarias para el desarrollo nacional sobre las que el Estado ejercerá su rectoría en los términos de las leyes respectivas, las actividades de refinación de petróleo, la exploración, explotación y procesamiento de gas natural no asociado al petróleo, así como la petroquímica".<sup>99</sup>

Por otra parte y como parte de las diversas estrategias impulsadas para sacar del complicado escenario de discusión en que actualmente se encuentra trabada la reforma energética, en convocatoria al inaudito, desde la trinchera del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados se está empujando una alternativa para transformar radicalmente la estructura orgánica de Petróleos Mexicanos, en cuyo marco se plantea una inyección de capital privado a título de inversión neutra, y se reintegra la posibilidad de participación de empresarios en el Consejo de Administración.

Dicha propuesta establece la posibilidad de transformar a la paraestatal en una Sociedad de Interés Público... a cuya vera se le dotaría de autonomía financiera y de gestión, además de despojarla de la camisa de fuerza que representa la rígida normatividad del entorno actual.

Lo curioso del caso, es que en afán de eludir la veda estatutaria del ex partido oficial, que habla de cerrar el paso a cualquier iniciativa que plantee la modificación de los artículos 27 y 28 de la Constitución, la propuesta colocada en la mesa por dos diputados del tricolor apunta al artículo 25.

<sup>99</sup> Página en internet de la Secretaría de Energía; <http://www.energia.org.mx>

La explotación del hidrocarburo, pues, seguiría siendo monopolio de Estado, sólo que la empresa responsable se manejaría bajo una estructura similar a las privadas, en el entorno de lo que en países como Canadá se les conoce como "Empresa de Estado".

La estrategia financiera de la paraestatal, es decir la posibilidad de contratar un préstamo del exterior; la colocación de un bono de deuda o la inversión en títulos expedidos por el propio Gobierno federal, se decide desde algún escritorio de la Secretaría de Hacienda.

Ahora que la Secretaría de la Contraloría determina la luz verde en materia de convocatorias públicas para concurso de obras, bajo el marco de lo dispuesto en la Ley General de Adquisiciones, con la novedad de que el año pasado el 60 por ciento del presupuesto se quedó en el aire al aplazarse una y otra vez los lanzamientos aduciendo irregularidades.

El hecho es que la propuesta priista habla de abrir el escenario a la participación del capital privado, aunque sin posibilidad alguna de control.

La estrategia habla de dividir el capital en dos series: A y B. La primera tendrá el sello de exclusividad oficial, y la segunda se abriría al público inversionista, en cuya gama lo mismo se lanzaría el anzuelo a los fondos de pensiones que a los grandes inversionistas nacionales.

El caso es que la propuesta priista plantea la colocación de una bomba: Derogar el punto de la Ley Orgánica de PEMEX que habla de otorgar en forma automática la presidencia del Consejo de Administración al Secretario de Energía en turno.

Ahora que la estructura se integraría por siete consejeros: tres del sector público, presumiblemente los Secretarios de Energía, Hacienda y la Contraloría; dos por parte del Sindicato Nacional de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, sólo

que con la obligación de tener etiqueta de expertos en la materia, y dos independientes, en cuyo estatus representarían a los inversionistas de la serie B.

El Consejo de Administración estaría facultado para nombrar o remover en su caso al director general. Lo cierto es que en la nueva fase de la empresa, el órgano tendría prácticamente un poder omnímoto en la toma de decisiones.

Aunque el paquete de iniciativas pretende reformar además leyes secundarias, como la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, la Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad y la Ley Orgánica del Centro Nacional de Control de Energía, no se modificaría la Ley de Inversión Extranjera, y ésta es una probable laguna.

## **CAPITULO 10.- CONCLUSIONES.-**

Hasta aquí, el presente estudio se ha enfocado a plantear los diferentes argumentos y puntos de vista de los actores e instancias con mayor relación directa en cuanto al tema, de los cuales se desprenden posturas encontradas, declaraciones agresivas, descalificaciones y solo en muy pocas ocasiones propuestas o alternativas para cabildear o negociar alguna alternativa que permita impulsar una reforma integral en materia energética o que por lo menos plante una opción viable que sustituya la intención de operar los Contratos de Servicios Múltiples.

Más allá de las posturas nacionalistas y defensoras de los intereses nacionales, la realidad nos muestra que es necesario impulsar el área de los recursos estratégicos del país, a fin de no sufrir consecuencias trágicas y de retroceso en un futuro inmediato. Es cierto, se requiere de cantidades importantes de dinero que la empresa –PEMEX- no tiene, y que en caso de contar con estos, dichos recursos actualmente son destinados a otros fines ajenos a los específicos y necesarios que requiere la empresa

que con la obligación de tener etiqueta de expertos en la materia, y dos independientes, en cuyo estatus representarían a los inversionistas de la serie B.

El Consejo de Administración estaría facultado para nombrar o remover en su caso al director general. Lo cierto es que en la nueva fase de la empresa, el órgano tendría prácticamente un poder omnímoto en la toma de decisiones.

Aunque el paquete de iniciativas pretende reformar además leyes secundarias, como la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, la Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad y la Ley Orgánica del Centro Nacional de Control de Energía, no se modificaría la Ley de Inversión Extranjera, y ésta es una probable laguna.

## **CAPITULO 10.- CONCLUSIONES.-**

Hasta aquí, el presente estudio se ha enfocado a plantear los diferentes argumentos y puntos de vista de los actores e instancias con mayor relación directa en cuanto al tema, de los cuales se desprenden posturas encontradas, declaraciones agresivas, descalificaciones y solo en muy pocas ocasiones propuestas o alternativas para cabildear o negociar alguna alternativa que permita impulsar una reforma integral en materia energética o que por lo menos plante una opción viable que sustituya la intención de operar los Contratos de Servicios Múltiples.

Más allá de las posturas nacionalistas y defensoras de los intereses nacionales, la realidad nos muestra que es necesario impulsar el área de los recursos estratégicos del país, a fin de no sufrir consecuencias trágicas y de retroceso en un futuro inmediato. Es cierto, se requiere de cantidades importantes de dinero que la empresa –PEMEX- no tiene, y que en caso de contar con estos, dichos recursos actualmente son destinados a otros fines ajenos a los específicos y necesarios que requiere la empresa

para su refinanciamiento y aplicación a nuevos proyectos de investigación y exploración de recursos energéticos.

Ante esta coyuntura, es necesario plantear como conclusiones del presente estudio dos hipótesis sustentadas en varias premisas que han quedado bien establecidas en el desarrollo del tema y de la presente investigación:

- La celebración de Contratos de Servicios Múltiples, no son la única opción para obtener ingresos suficientes que permitan invertir en proyectos de explotación y exploración de gas natural, electricidad y posiblemente en otras áreas en un futuro mediato.

- En todo caso, una reforma fiscal integral permitiría al Gobierno Federal obtener los recursos necesarios para financiar la obra pública y demás proyectos sociales, además de desregularizar o flexibilizar el esquema tributario respecto de las empresas paraestatales, de tal suerte que estas puedan destinar sus utilidades para el refinanciamiento de sus operaciones, bajo la adecuada supervisión de un órgano colegiado y demás medidas que permitan dar un adecuado seguimiento de las acciones que sean llevadas a cabo por el personal directivo y los subcontratistas.

- Ahora bien, en caso de no lograr consolidar la denominada “Reforma Fiscal”, la celebración de los Contratos de Servicios Múltiples, en ninguna de sus partes violentan la soberanía nacional ni vulnerar la seguridad nacional, de conformidad a los conceptos previamente establecidos sobre Soberanía y Seguridad Nacional respectivamente.

En todo caso, lo que se estaría violentado hasta este momento, es una amplia especulación de lo que podría significar en un futuro la apertura al sector privado del sector energético, sin que esta se encuentre sustentada en bases ciertas y científicas de los efectos reales que esta pudiera generar,

Hasta el momento, los beneficios que se obtendrían en caso de aprobarse los CSM se limitan a los siguientes aspectos:

La propiedad es de PEMEX (el gas es de PEMEX y es quien lo comercializa)

La utilidad es de PEMEX (no hay participación)

Se reducirán las importaciones la mitad en el 2006 evitando la salida de 1,300 millones de dólares en importaciones.

Los CSM fomenta la creación de empleos.

En un ejercicio útil correr la película hacia delante e imaginarnos lo que pasaría si no hay un consenso que permita aprobar alguna reforma en materia energética.

“Y qué pasaría si la Reforma Eléctrica simplemente no prosperara? “Qué ocurriría si no hubiera reforma alguna en gas natural y los Contratos de Servicios Múltiples de PEMEX fueran un fracaso? “Qué pasaría si PEMEX y la CFE siguieran siendo utilizados para completar los insuficientes ingresos fiscales del Gobierno aun a costa de dejar al sector energético sin remanentes para invertir?

Una respuesta que algunos proponen es que no pasaría nada. Y lo dicen porque en el pasado hemos vivido sin esas reformas y ha existido energía eléctrica y también hemos tenido combustibles petróleo y gas.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS  
No se tienen apagones generalizados ni tampoco hay que racionar los combustibles.

Por eso algunos tendrían la tentación de seguir como hasta ahora. “Por qué no? Si así hemos vivido, es un argumento que se esgrime. Pero la verdad es que hemos vivido en medio de una reforma sin reforma, por llamarla de algún modo.

Por ejemplo, en materia eléctrica, el crecimiento de la capacidad instalada que hemos tenido en los últimos años ha sido a través de las figuras que creó la Ley Eléctrica de 1992 que permitió la inversión privada en la generación bajo ciertas modalidades.

El financiamiento de las inversiones eléctricas y de la gran mayoría de las inversiones petroleras ha sido con recursos privados, usando la fórmula de los Pidiregas, que no son otra cosa que proyectos con deuda privada garantizada por el sector público.

La realidad es que en casi todos los ámbitos del sector energético, ya se vive con recursos privados. El problema es que esas fórmulas no son eternas. Funcionaron por unos cuantos años y se convirtieron en la vía para asegurar las inversiones energéticas. Pero cada día los fondos para este tipo de esquemas son más escasos y serán más caros.

Y peor aún, están cuestionados por la Suprema Corte de Justicia y por lo menos en materia eléctrica no podrán seguir en el futuro sin cambios constitucionales.

Si consideramos que las necesidades de inversión del sector energético como un todo son de 139 mil millones de dólares para el periodo 2000-2009, es decir, casi 14 mil millones de dólares al año, no hay ningún esquema financiero que asegure tener estos recursos.

---

La disponibilidad de energía no es una opción que pueda elegirse. Simple y sencillamente la vida diaria de una sociedad como la nuestra es inimaginable sin la energía.

Por esa razón la discusión no es si se efectúan o no esas inversiones sino con qué recursos son financiadas.

Una de las opciones, que existe sin duda, es que el Gobierno se encargue de realizarlas, lo que requeriría una combinación de escenarios. Primeramente un crecimiento de los precios y tarifas pues de ahí tendrían que salir los recursos; luego también debería aumentarse la deuda pública directa porque no hay incrementos

tarifarios que aseguren contar con los flujos requeridos para cubrir inversiones como las descritas.

La otra opción es repartir los costos de las inversiones dejando que los inversionistas privados asuman parte de ellas.

Hay que ser muy claros, en el corto plazo, sea a través de inversión privada o pública, lo más probable es que para un segmento de consumidores medios en los hogares tenga que darse un incremento de tarifas por el simple hecho de que siguen fuertemente subsidiadas.

Sin embargo, para el sector industrial, que ya no recibe subsidios hoy día, le implicaría seguramente una reducción de tarifas que acabaría beneficiando a los consumidores.

Pero hay otro factor. En la actualidad no sabemos bien a bien cuánto es el subsidio al consumidor en los hogares y cuánto es el que se requiere por las ineficiencias de los aparatos administrativos de la CFE y sobre todo de Luz y Fuerza del Centro.

Los trabajadores del Sindicato Mexicano de Electricistas tienen toda la razón para oponerse a esta Reforma Eléctrica. Una competencia en la industria les va a significar probablemente pérdida de los privilegios que se encuentran establecidos en su Contrato Colectivo. Y hasta ahora yo no conozco a ningún gremio que acepte así como así una pérdida de sus privilegios.

Es perfectamente legítimo que los defiendan, como seguramente lo harán, pero no lo es tratar de disfrazar esa defensa, con la imagen de que están luchando por la soberanía nacional.

En la propuesta de reforma que se ha dado a conocer hasta ahora todavía hay muchos detalles que deben discutirse.

Por ejemplo, es clave la función que tendrán las autoridades como la Comisión Reguladora de Energía y el Centro Nacional de Control Eléctrico (Cenace).

Para que haya real competencia en una industria en la que habrá un operador dominante, las regulaciones deberán ser muy cuidadosas. Si no es así, todo el objetivo de la reforma se vendrá abajo y aunque haya apertura a la competencia en generación para los grandes usuarios, podría anularse ésta simplemente porque no haya empresas privadas que realmente estén en la competencia.

El contrato exige el entrenamiento en tecnologías más avanzadas a mexicanos que no trabajen por el contratista. PEMEX y el contratista serán dueños conjuntos de nueva tecnología desarrollada.

Haciendo un esfuerzo por explicar con mayor detalle de cuáles son los caminos viables y las alternativas en las diferentes áreas, es importante hacer las siguientes distinciones sobre las diferentes estrategias del país, así como de algunos aspectos propios de su situación actual y de los posibles escenarios que se generarían en caso de dar lugar la aplicación de las reformas propuestas.

En el marco de la reforma al sector eléctrico, el Presidente Vicente Fox propone en México un mercado eléctrico con las siguientes características.

Los consumidores de electricidad serían clasificados en dos grupos: los que consumen anualmente más de 2,500 MWh (denominados “autoconsumidores”), y los que consumen menos de esa cantidad (llamados “usuarios” del servicio público”).

Los primeros podrían adquirir electricidad de tres fuentes: 1.) del mercado mayorista (llamado oficialmente “despacho de generación”), pagando por ella el precio spot; 2) de generadores y comercializadores mediante “contratos bilaterales” donde el precio sería negociado; 3) la importación.

Los usuarios del servicio público serían atendidos exclusivamente por entidades públicas (CFE, LFC y los organismos que se creen en el futuro), pero se les aplicaría el precio del mercado spot de acuerdo a la metodología fijada por la CFE y la SHCP. El límite de 2,500 MWh disminuiría gradualmente hasta que todos los consumidores pudieran elegir al suministrado de su elección.

Los nuevos generadores privados construirán centrales para vender a los autoconsumidores, al mercado mayorista o para exportar CFE, donde se incluyen los actuales productores independientes (PIE) y LFC generarían para abastecer a los usuarios del servicio público y, si tienen capacidad disponible y si la CRE les autoriza, podrían vender sus excedentes a los autoconsumidores, al mercado mayorista o a la exportación.

Seguirán existiendo las figuras de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción y generación en caso de emergencia. Los autoabastecedores y cogeneración con excedentes los entregarían a la CFE, y se les pagaría el precio de mercado spots.

---

En el despacho de generación, los primeros en ser despachados serían los contratos bilaterales, enseguida las centrales que no son sujetas a despacho y, finalmente, todo el resto de la capacidad pública y privada en orden de mérito. El precio del mercado (spot) sería el de la última central de CFE en ser despachada.

La entrega física de la electricidad seguirá estando a cargo de CFE y LFC, las cuales conservarían su integración vertical. El Cenace saldría de CFE para convertirse en un organismo autónomo responsable de la operación y control de la red, así como de la operación del mercado mayorista. Todos los participantes tendrán libre acceso a la red pagando una tarifa regulada por la CRE.

CFE y LFC tendrían autonomía de gestión, pero sujetas a las disposiciones, resoluciones y lineamientos en materia presupuestaria y de evaluación que emita la SHCP. También se mantendrían los controles de la Secretaría de la Función Pública. La CFE seguiría pagando un aprovechamiento que podría seguir utilizándose para bonificar los subsidios que decida el Gobierno Federal (SHCP).

La planeación normativa sería sustituida por una de tipo indicativo, pues el desarrollo del sector se fundaría esencialmente en mecanismos de mercado. La única excepción sería la planeación de la red eléctrica, la cual sería aprobada por la Secretaría de Energía a propuesta del Cenace. El programa de obras sería ejecutado por CFE, LFC u otros organismos.

Una paradoja inicial del proceso de privatización en Inglaterra fue que, aunque sus bases filosóficas se sustentaron en la creencia de las virtudes de la libre competencia, de ipso se aterrizó en una limitada liberalización de mercados en un primer momento, debido básicamente a las prioridades con que se implementó. Los cuatro objetivos principales del programa de liberalización en Inglaterra<sup>100</sup> fueron:

- 1.- Ampliar la distribución de la propiedad.
- 2.- Fortalecer el lado de los ingresos en las finanzas públicas.
- 3.- Otorgar a las direcciones corporativas mayor libertad y control sobre sus finanzas y decisiones operativas, así como una mayor sensibilidad a los requerimientos del consumidor.
- 4.- Liberalizar el mercado eléctrico.

El caso de México: En duopolio en el sector eléctrico en México, Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Luz y Fuerza del Centro (LFC); al igual que la mayoría de las empresas paraestatales crecieron por adición simple de capacidades, es decir, sin ajustarse a un plan de negocios. De suerte tal que sería difícil precisar en que momento el margen de reserva operativa, han ido gradualmente debilitándose como

---

<sup>100</sup> La economía política de la liberación del sector eléctrico en México e Inglaterra, Luis R. Almeida, ene-feb. 2003

consecuencia tanto de falta de lluvias en las presas del sureste y las restricciones de presupuesto de mantenimiento, como por el dinamismo de la demanda por servicio eléctrico y, por ende, cuando emergió la necesidad imperiosa de la reestructuración del sector.

Lo que sí se puede documentar plenamente es que el tema adquirió carta de naturaleza por otros motivos, justo cuando se incluyó la desregulación del mercado eléctrico y su eventual privatización de los activos públicos en infraestructura eléctrica, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, al enlistar a la electricidad en los grandes esquemas de desincorporación de Telecomunicaciones, carreteras, petroquímica, puertos, aeropuertos y ferrocarriles, con la pretensión de sostener el momentum de la política de redimensionamiento del sector público del país.

De ahí un primer elemento distintivo entre los procesos de reforma eléctrica de México e Inglaterra. Mientras que en esta última nación la reforma económica fue una política de Estado, endógena, soberana, consensuada, resultante e las convicciones del gobierno de confianza en las fuerzas del Mercado y con el propósito explícito de reanimar una aletargada economía en los 70s, en México tales procesos han sido primariamente inducidos desde afuera, vía negociación de paquetes de ayuda para superar crisis financieras coyunturales con los organismos financieros internacionales, esencialmente con el FMI y el Banco Mundial.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Otra característica en diferencia consistió en que mientras en Inglaterra, en un marco de niveles altos de ingreso nacional y bajas tasas de desempleo, el gobierno se planteó mejorar el servicio público de aquellas industrias que proveían los básicos vitales sin poner en riesgo la seguridad y mantenimiento y un nivel confiable de oferta; en México el proceso fue primariamente planteado como una medida para reafirmar la vigencia del modelo económico neoliberal, para ampliar la frontera de posibilidades de inversión altamente rentable al capital externo y, a la vez como objetivo subsidiario, fortalecer los precarios ingresos públicos para reducir los requerimientos

financieros del sector público y, eventualmente, coadyuvar al descenso de la tasa de interés en los mercados de dinero.

La complejidad de la reforma estructural en la industria eléctrica mexicana no estriba tan solo en los ajustes constitucionales que implica, sino en que reviste diversos alcances que responden, a los siguientes hechos:

-El progreso técnico (plantas generadoras de ciclo combinado basadas en gas) que técnicamente elimina la existencia de monopolio natural en la generación de electricidad.

-Condiciones de monopolio natural en la transmisión troncal de electricidad de larga distancia y alta tensión

-Los precios de electricidad en México son desmesuradamente elevados para los consumidores y al mismo tiempo las tarifas eléctricas están sensiblemente distorsionadas con subsidios excesivos y regresivos.

-En vez de que las autoridades fiscales asuman los montos del subsidio que ellas deciden, las empresas eléctricas se usan equívocamente como mecanismos de subsidización.

-Las compañías eléctricas revelan graves problemas de eficiencia en la administración de sus recursos humanos y materiales, y muchas de sus instalaciones son obsoletas.

-El suministro de fluido eléctrico muestra crecientes deficiencias de continuidad y calidad.

-El gobierno no posee suficientes recursos de inversión para garantizar el suministro en volumen, calidad y tarifas competitivos.

-El marco jurídico e institucional que norma la industria eléctrica es débil, insuficiente y exento de independencia.

-Las actuales empresas eléctricas carecen de la necesaria autonomía de gestión para operar con eficiencia y transparencia.

Si a todo lo anterior se adiciona la incertidumbre en materia de suministro de gas natural, claramente se ve que ello disuadirá cada vez en forma más creciente a la inversión en los sectores productivos, y se convertirá en debilidad competitiva de la economía nacional en los mercados internacionales. Más aún, mientras esta situación de indeterminancia sobre que hacer con CFE y LFC se prolongue, la economía no alcanzará su nivel de crecimiento potencial.

### **Reforma estructural.-**

En la reforma estructural de la industria eléctrica mexicana, tenemos que partir de la realidad que enfrentamos y dirimir en otras arenas las responsabilidades de la fragilidad financiera de sus empresas operadoras, los bajos niveles de inversión que la han debilitado productivamente, o cualquier otra discusión pública que se quiera delimitar para que la sociedad lo demande a través de procesos legales o políticos.

El imperativo de realizar una reforma eléctrica en esta área al menos por siguientes factores técnicos:

- 1.- La inflexibilidad del sistema eléctrico nacional para sustentar una estrategia de desarrollo a largo plazo debido a su apretado balance de oferta y demanda.
- 2.- El grado de obsolescencia física de sus instalaciones.
- 3.- Los altos requerimientos de inversión estimada en el sector energético para el periodo 2001-2009.
- 4.- Una estructura de altos costos del servicio eléctrico que se traduce en una política tarifaria cara.
- 5.- Subsidios regresivos canalizados vía tarifas eléctricas a los usuarios residenciales, industriales en media tensión y agrícolas. En el caso residencial, por ejemplo, la mayor parte del subsidio se concentra en la población de más altos ingresos.
- 6.- El país requiere convertir el abasto oportuno, suficiente y de calidad de electricidad en un factor real de competitividad internacional.

7.- La necesidad de acceder a las nuevas tecnologías que ya son competitivas en el ámbito comercial que colocan al alcance de cualquier empresa unidades generadoras de cada vez menor tamaño.

La propuesta de reforma del sector eléctrico, además de no comunicar apropiadamente la esencia de las motivaciones gubernamentales –refrendo de su vocación conservadora; la astringencia financiera ante la diferición de reforma fiscal; generar bases de alta rentabilidad a los inversores extranjeros para continuar manteniendo el rating de país de bajo riesgo-, tiene al menos dos ausencias fundamentales:

1.- Aunque clama la necesidad elevar la confiabilidad y la calidad del servicio, no asume el sector eléctrico como un instrumento de política en el contacto de un nuevo modelo económico.

2.- No hay una visión de política energética. La propuesta gubernamental de modernización del sector eléctrico no pretende la expansión del sistema nacional ni para el segmento del mercado que plantea reservar en exclusividad al estado, mediante la vinculación planeada con el resto de subsectores como el de los hidrocarburos, en especial de la industria del gas cuya demanda ha estado siendo explicado por su uso en la generación eléctrica.

Lo anterior se complejiza aun más por una administración gubernamental que ha perdido el sentido de donde reside la responsabilidad pública y en donde la responsabilidad privada, en materia de seguridad energética.

#### **Probables rutas de solución.-**

El servicio eléctrico se encuentra en el corazón de este debate debido a la importancia en la economía nacional y en la forma directa que ello impacta virtualmente sobre cada empresa o familia en el país.

La reforma estructural técnicamente es necesaria y un apremio nacional. Ante ello, las principales fuerzas participando en el debate nacional requieren flexibilizar las posiciones que hasta ahora mantienen irreductibles.

El gobierno federal de entrada no tiene muchas opciones toda vez que existe un entorno nacional adverso a la propuesta de modernización del sector eléctrico de la actual administración debido a dos factores importantes:

1.- El éxito relativo de la primera generación de reformas estructurales (desincorporación de entidades públicas, liberalización del sistema financiero, liberalización comercial) instrumentadas en la década de los ochenta y noventa y que tienen su expresión inequívoca en el aumento en la concentración del ingreso y el consecuente crecimiento del número de mexicanos en situación de pobreza.

2.- El sentimiento de frustración por el desvanecimiento de las enormes esperanzas depositadas en los cambios prometidos por el gobierno de la transición.

El concepto de soberanía efectivamente ha cambiado, pero no deberíamos emotivamente atrincherarnos en marcos normativos que inevitablemente han quedado superados por la dinámica de un sistema capitalista globalizado e interdependiente. De ahí que no se debería temer a modificaciones a nuestra Constitución Política si ello es técnicamente necesario y con ello se incentiva el crecimiento y el desarrollo económico nacional. Pero es importante mantener viva la tesis de que soberanía y rectoría estatal adquieren cuerpo mediante mecanismos tangibles para hacerlos efectivos. No es un asunto de mercado.

No deberíamos optar por un proceso de modernización que no pase por insertarse una redefinición del proyecto del país que necesitamos para la viabilidad de la nación, en otros términos, es necesario aprovechar la coyuntura para instalar una política energética efectiva.

En este contexto el poder legislativo debería de abandonar los candados dogmáticos de anteponer la defensa a ultranza de nuestra ley fundamental en sus artículos 27 y 28, y subestimar las realidades que arrojan los diversos diagnósticos de nuestro sector eléctrico y que demandan actuar rápidamente por el simple hecho de que ninguna estrategia de crecimiento y desarrollo del país se puede formular en una nación que incorpora al conjunto de incertidumbres que nos acosan, la insostenibilidad del servicio de un insumo que es constituye una suerte de plasma industrial, comercial, agrícola y residencial que permea a toda la actividad económica.

La alternativa entonces es la suscripción de un pacto nacional entre los principales participantes en el diseño, instrumentación y operación de los cambios que induzca la reforma eléctrica. Lo anterior a dos niveles: entre las autoridades gubernamentales competentes y el poder legislativo, ambos actuando en línea con los intereses nacionales, para mantener el control y la propiedad esencial de la infraestructura eléctrica del país, pero incorporando al sector privado nacional a financiar obra pública mediante esquemas que les generen rendimientos atractivos, y segundo, un acuerdo entre los grupos de presión, que incluyera a la administración de las compañías eléctricas, a los sindicatos, a asociaciones de usuarios y proveedores, para asegurar que el servicio del fluido eléctrico sea con eficiencia y calidad.

Las entidades del sector eléctrico tienen endogenamente la capacidad de reestructurarse productiva y organizacionalmente ante de optar por otras alternativas como las de desregulación acelerada y completa del sector al capital privado, el país tiene aún un gran tramo que recorrer en la buena administración de sus empresas paraestatales.

**Hoy hay posibilidades de establecer un régimen equilibrado de economía mixta para tales industrias, con una rectoría de estado reforzada y transparente, con incentivos estimulantes y responsabilidades claras para los inversionistas y los administradores públicos con precios y tarifas de los productos y servicios energéticos estimulantes para la inversión y beneficios para los consumidores, con**

competencia entre los actores en las áreas en que puede ser benéfica, con una soberanía nacional, reforzada por la correcta explotación de los recursos naturales, la expansión de la economía y el enriquecimiento de la población.

Problemática y alternativas de financiamiento para proyectos eléctricos.-

Régimen fiscal.

El círculo perverso descrito para las entidades energéticas es consecuencia, como se ha citado, de la debilidad relativa de las finanzas públicas. De esa manera, cambiar la dependencia fiscal que tiene el gobierno federal con respecto a PEMEX y CFE solamente será posible si se procede a realizar una profunda reforma fiscal que otorgue la holgura y flexibilidad a las autoridades para continuar sus programas de orden social y deje de exprimir las empresas públicas mencionadas. En este sentido, una base fundamental de acción podría centrarse en aumentar significativamente la base de contribuyentes, incrementar la eficiencia recaudatoria, reducir gastos superfluos del gobierno federal y efectuar ajustes fiscales considerando la equidad, transparencia y justicia de los mismos.

---

Si se tomara, a título ilustrativo, los montos semestrales de contribución de PEMEX y CFE correspondiente al 2002, y se duplicaran para representar la totalidad de este año, entonces se estará hablando de cerca de 320,000 millones de pesos (249,00 de PEMEX y 70,000 de CFE) que son absorbidos y utilizados por el gobierno federal. Estas cifras evidencian la profundidad de la reforma fiscal a realizar para sustituir esos recursos provenientes del sector energético y poder continuar con el apoyo actual a los programas sociales del gobierno federal.

Es interesante reflexionar sobre el concepto de aprovechamiento (capítulo IX, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica) en donde se menciona “los montos que se deriven del pago de aprovechamiento mencionado se destinarán para completar las aportaciones patrimoniales que efectúa el gobierno federal a la CFE para inversión en

nuevas obras de infraestructura eléctrica hasta el monto asignado para tal efecto, conforme al presupuesto de egresos de la federación y se aplicarán de acuerdo con los preceptos y lineamientos autorizados”. Valdría la pena retomar estos aspectos para realizar aportaciones patrimoniales a CFE, que no se ha efectuado desde hace varios lustros, con el propósito de complementar la inversión que CFE puede efectuar con sus propios recursos.

Finalmente, todavía no existe la flexibilidad presupuestal como para otorgar un tratamiento diferencial a aquellas empresas que como PEMEX y CFE, generan sus propios recursos, en relación a las distintas secretarías de estado que no obtienen recursos propios y dependen totalmente de los recursos fiscales de la sociedad. Este esquema presupuestal, establecido hace más de 40 años, necesitaría reformularse para adecuarlo a las nuevas condiciones y circunstancias, ciertamente más complejas y delicadas que vive el país.

En resumen el sector público eléctrico, en particular CFE, dispone, a través de sus ingresos generados por sus ventas, de fondos propios para asegurar sus programas de inversión. No obstante, el gobierno federal los toma para apoyar sus actividades de índole social. De esa manera, si se modificara la política actual, en particular la dependencia fiscal, se liberarían los fondos necesarios para fortalecer los esquemas de inversión de la CFE.

**DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS**  
**Esquemas financieros actuales.-**

**Pidiregas (Proyectos de impacto diferido sobre el registro de gasto público)**

Al amparo de esta denominación se ubican los PIE, Productores Independientes de energía eléctrica, que es la mecánica financiera más socorrida por las autoridades para alentar a la iniciativa privada en el escenario energético, en general y para la actividad eléctrica en particular. Así, en los últimos lustros, se han financiado proyectos de generación significando la puesta en marcha de 2,446 Mw. Es importante destacar

que la expansión futura también esta fundamentada en estas modalidades de participación, dejando prácticamente a un lado la generación proveniente del sector público ante la astringencia de recursos ya mencionada.

#### Obra pública financiada.-

Consiste en la realización de la obra constructiva por el sector privado y en el pago por las entidades eléctricas, al término de la construcción, con recursos presupuestales y/o créditos. Es un esquema financiero, también considerado como Pidiregas, que tiene la bondad de acortar tiempos en la obtención del financiamiento por parte del sector privado, además se obtienen mejores condiciones financieras por CFE al salir a los mercados internacionales. Se ha utilizado con menor intensidad y en obras de menor calibre, como transmisión y distribución. Un ejemplo particular es la terminal de carbón (recepción, descarga, manejo, almacenamiento, mezcla, transporte y entrega de carbón) de la central de Petacalco.

#### Posibles escenarios alternos.

##### Mantenimiento del esquema actual.

---

De continuar este escenario, en donde el sector privado realiza mayormente la expansión en generación del sistema eléctrico nacional, básicamente a través de la construcción, arrendamiento y transferencia de las centrales eléctricas, se estaría llegando a representar en el año 2010, cerca del 40% de la capacidad generadora total.

Mucho se ha comentado sobre la factibilidad de continuar o no el esquema actual de los Pidiregas en razón de que dicho endeudamiento no es soportable por parte de CFE. En este sentido, es conveniente examinar algunas cifras y efectuar algunas reflexiones para conocer su viabilidad. En otras palabras, es necesario realmente conocer si esta estructura financiera está agotada o tiene todavía posibilidades de continuar operando razonablemente.

Cifras recientes indican que, en 2001 las amortizaciones e intereses de los Pidiregas asumidos por CFE asciende a 104,000 millones de pesos (precios del 2001). Por otra parte, si la totalidad de esta deuda se sumara a los pasivos reportados por CFE a finales del 2001 (137,399 millones) los pasivos totales ascenderían a 241,399 millones. De esa forma la relación pasivos a capital pasaría de 26 y 74% respectivamente, a 39% y 61% respectivamente. Aún este caso se observa que la estructura financiera de CFE sería saludable pues se encuentra todavía por debajo de límites registrados en muchas empresas eléctricas en otras partes del mundo y consecuentemente, puede ser manejable financieramente.

Esta deuda de 104,000 millones de pesos, sin embargo, tiene un plazo promedio de alrededor de 25 años para solventarse. Es promedio significaría realizar pagos anuales cercanos a 4,000 millones de pesos, erogaciones que se pueden ubicar mejor si se consideran los ingresos por alrededor de 79,000 millones de pesos de CFE durante el año 2001. En términos relativos esta deuda tendría una incidencia de alrededor del 5% de lo ingresos totales de CFE. Porcentaje que puede considerarse altamente manejable, en particular comparado con el 39% que representa el aprovechamiento (rendimiento de capital pagado al Gobierno Federal) que paga regularmente CFE a las autoridades federales.

En síntesis, es factible proseguir con el modelo actual de financiamiento pues su incidencia sobre los ingresos totales de CFE es muy manejable. Podrían ser, no obstante, otras consideraciones, quizás de orden ideológico y operativo, las que podrían entorpecer su viabilidad futura. Desde el ángulo técnico, cabría mencionar en particular la disponibilidad de gas natural que podría poner en peligro la expansión del sistema eléctrico a base de ciclos combinados, aunque no en si mismo el esquema financiero utilizado. Sin embargo, si tendría repercusiones sobre la estructura financiera pues la tecnología y los ciclos de construcción de los ciclos combinados están dentro de escenarios más controlados, en términos de plazos de construcción y desempeño operativo.

Por estas razones sería conveniente realizar cambios a las condicionantes actuales de la estructura financiera de participación pública y privada. En este sentido, pudiera pensarse en acciones como:

- Otorgar viabilidad financiera a CFE al establecer un rendimiento (aprovechamiento) al Gobierno Federal equiparable al resto de las empresas eléctricas en el mundo. Es decir basado en resultados y no sobre activos de la empresa.
- Entregar realmente los subsidios tarifarios correspondientes, que han sido determinados por las autoridades federales y que han recaído en CFE y no en el gobierno federal.
  - Establecer compromisos más ambiciosos en materia de eficiencia y productividad además de la calidad del servicio prestado para incidir en costos menores.
  - Acelerar la diversificación de combustibles como se empieza a manifestar en el documento de Prospectiva del sector Eléctrico, 2001-2010, al no inducir a los generadores potenciales en el uso del gas natural.
  - Vincular mas estrechamente los contratos de largo plazo de electricidad con los de gas natural en vista de posibles restricciones de este insumo y para facilitar los esquemas financieros ante los organismos bancarios.

Escenario balanceado.-

Del examen de los escenarios comentados previamente, se deriva en forma natural otra alternativa que podríamos calificar como de equilibrio sectorial.

Significa, ante la magnitud de las transformaciones a realizar, establecer una gradualidad en su instrumentación y operación. De manera tal que se combinarán las virtudes y beneficios de la actuación conjunta de sectores públicos y privados.

Este escenario se basa en dos principios fundamentales.

- Otorgar autonomía financiera y presupuestal a CFE y
- Mantener la participación de la iniciativa privada, mediante las modalidades participativas previamente mencionadas (Pidiregas), autoabastecimiento, cogeneración, entre las principales.

Al aplicar esta alternativa de desarrollo equilibrado participativo, sectores público y privado, se estarían estableciendo condiciones futuras y certeras para el desarrollo sostenido de la actividad eléctrica del país. Se constituiría en síntesis, una estructura financiera vigorosa, incluso para enfrentar eventualidades de astringencia del capital privado, además de fortalecer una saludable competencia entre ambos sectores. Finalmente posibilitaría a CFE dar el mantenimiento adecuado al sistema eléctrico y fortalecer sus redes de transmisión y distribución para dar viabilidad y permanencia al Sistema Eléctrico Nacional.

De la exposición anterior pueden incluirse varias reflexiones.

a.- La sociedad , mediante las tarifas pagadas por el servicio eléctrico, es quien financia el desarrollo a largo plazo de la industria eléctrica.

b.- El Gobierno Federal no distrae recursos de sus programas prioritarios para canalizarlos a apoyar a las entidades energéticas en particular a PEMEX y CFE. Por el contrario son estas entidades quienes apoyan al gobierno federal mediante transferencias o ahorros de fondos a las autoridades federales.

c.- El panorama presente, en términos de finanzas públicas, estructura tarifaria, aspectos tarifarios, consideraciones presupuestales y régimen fiscal, actúa desfavorablemente sobre el financiamiento de proyectos eléctricos en las entidades energéticas.

d.- Los esquemas financieros actuales, diseñados para acrecentar la participación privada han tenido resultados al ser atractivos para los promotores de proyectos eléctricos.

e.- No parecer haberse agotado estas modalidades financieras de participación privada y podrían continuar funcionando adecuadamente para apoyar el desenvolvimiento del sistema eléctrico nacional.

f.- No obstante, el escenario relativo al mantenimiento del esquema actual no podría sostenerse indefinidamente, ya que la asfixia financiera en que se tiene a CFE empezaría a incidir negativamente al deteriorar los mantenimientos requeridos (generación, transmisión y distribución), dañando al desenvolvimiento balanceado del Sistema Eléctrico Nacional.

g.- De aprobarse por el Congreso de la Unión, se podría establecer un mercado eléctrico parcial, con base en los grandes usuarios de los sectores industriales y comerciales. No obstante, los beneficios de este escenario no están claros y podrían conducir a elevar costos financieros y riesgos, a la vez de inhibir el empuje con que venía participando la iniciativa privada.

h.- Un modelo de participación conjunta pública y privada, podría ser, sin embargo una alternativa ante la magnitud de los ajustes fiscales y los tiempos requeridos, Solamente un horizonte largo de tiempo permitirá terminar con la dependencia fiscal que tiene el Gobierno Federal de las empresas energéticas del país.

i.- También pueden perfeccionarse los esquemas financieros actuales de participación privada, a fin de darles agilidad y mayor flexibilidad operativa.

---

#### **Situación actual.-**

**DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS**  
Al concluir el presente trabajo, es probable que hayan surgido nuevas notas y propuestas respecto al tema, en un primer intento por sacar adelante la “Reforma energética” que pudiera servir como alternativa a la aprobación y utilización de los Contratos de Servicios Múltiples CSM, fue designado el 02 de Septiembre del 2003 como Secretario de Energía al político (PAN) Felipe Calderón Hinojosa, con la finalidad de que intensifique las negociaciones con las cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, quienes por su parte en igual circunstancias estará encabezada la comisión de energía por la fracción del Partido Acción Nacional.

Por su parte, la fracción del Partido de la Revolución Democrática, preparan una propuesta que será presentada ante la Cámara baja con la finalidad de disminuir la carga fiscal de la paraestatal, misma que deberá ser aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la finalidad de brindar una mayor autonomía financiera a esta y por consecuencia ofrecer una opción viable, mientras se continúa analizando y discutiendo otras formas de inversión en las áreas estratégicas del país, sin vulnerar o violentar la Soberanía y Seguridad nacional.

La realidad actual es que en octubre del 2003, Petróleos Mexicanos (Pemex) culminó la licitación de los primeros tres Contratos de Servicios Múltiples (CSM) que permitirán al sector privado nacional y extranjero participar en las obras de desarrollo, infraestructura y mantenimiento de campos de gas natural no asociado en México, en la Cuenca de Burgos, ubicada en la colindancia de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

La licitación de los tres bloques se caracterizó por el reducido interés de los inversionistas en los CSM, destacando que en cada uno de los diferentes concursos sólo quedó una empresa finalista, luego de que otras compañías petroleras interesadas que adquirieron las bases de participación desistieron del proceso.

- *Bloque Reynosa–Monterrey.* El 16 de octubre, la empresa española *Repsol YPF SA* ganó la licitación de este bloque, al ofertar un monto de 2 mil 437 millones 196 mil 256 dólares. Las bases de concurso para este bloque también fueron adquiridas por *ExxonMobil* (estadounidense) y *Total Fina ELF* (francesa); sin embargo, se desistieron de participar desde el acto de presentación de proposiciones y propuestas técnicas.
- *Repsol* es la mayor empresa petrolera de España y ocupa el onceavo lugar en ventas en el ámbito mundial, aunque no aparece en la lista de las 15 principales empresas productoras de crudo y gas natural. Cabe destacar, que la empresa española y Pemex mantienen una coinversión en Argentina en la

empresa *Yacimientos Petrolíferos Fiscales*, donde la paraestatal participa con 5% del capital social.

- *Bloque Cuervito*. El 23 de octubre se declaró como ganador de este bloque al consorcio *D&S Petroleum*, luego de que presentó una oferta económica por 260 millones 71 mil 938 dólares. El grupo es integrado por: *Teikoku Oil Co LTD* (japonesa), *Petróleo Brasilerio/Petrobras* (brasileña) y *D&S Petroleum* (mexicana). En este caso el consorcio formado por *Nexen Petroleum International* y *Techint*, en asociación con la empresa mexicana Grupo R, abandonaron su participación en el proyecto.

*Teikoku* es una empresa especializada en la exploración y desarrollo de petróleo y gas natural entre otros combustibles energéticos; asimismo, manufactura, vende y renta equipo y maquinaria relacionada con la industria de los hidrocarburos.

*Petrobras* es la principal petrolera de Brasil y es considerada una de las empresas de energía más importantes del mundo. En Brasil, opera 93 plataformas de producción, 10 refinerías, 16 mil kilómetros de ductos y 7 mil estaciones de combustibles.

*D&S Petroleum* es una subsidiaria de la empresa mexicana Grupo Diavaz, que tiene más de 30 años brindando servicios técnicos y de ingeniería a la industria energética mundial. Entre sus principales actividades, Grupo Diavaz provee servicios de alta tecnología relacionados con la exploración y producción de hidrocarburos dirigidos al sector energético nacional e internacional.

- *Bloque Misión*. El 30 de octubre, el consorcio integrado por *Industrial Perforadora de Campeche/IPC* (mexicana) y *Tecpetrol* (argentina), obtuvo la licitación para operar este bloque, luego de ofertar un monto por mil 35 millones 579 mil 600 dólares.

*IPC* es una compañía mexicana que inició sus actividades en 1985 perforando pozos petroleros terrestres y marinos. Cuenta con 31 equipos de perforación terrestres y dos semi-sumergibles distribuidos en cuatro bases de operación en el Golfo de México. *IPC* es subsidiaria del conglomerado mexicano Grupo R.

*Tecpetrol* es una compañía de exploración y producción de gas y petróleo, que opera en Argentina, Venezuela, Ecuador y Perú. Asimismo, es subsidiaria del conglomerado internacional Grupo *Techint*, cuya filial mexicana es también parte integrante del consorcio licitante.

La reducida participación de empresas en la licitación de los contratos, confirma la incertidumbre que prevalece entre los inversionistas por los cuestionamientos del Poder Legislativo en torno a su viabilidad. Como se recordará, el modelo de los CSM ha sido rechazado desde 2002 por los legisladores del PRI y PRD, que desde entonces han amenazado con interponer una controversia constitucional en cuanto se firmen los primeros, advirtiendo que existen implicaciones legales y constitucionales en detrimento de la soberanía del Estado sobre la explotación de los hidrocarburos.

Esta percepción es compartida por analistas del sector, quienes insisten en que las adjudicaciones se están realizando pese a que el Senado de la República ha reiterado su inconstitucionalidad y que Pemex se está exponiendo a que una vez culminada la subasta de los siete bloques, el Poder Legislativo impugne jurídicamente dichas licitaciones, lo que provocaría efectos negativos entre los inversionistas.

En contraposición, el secretario de Energía, Felipe Calderón Hinojosa, afirmó que la baja participación de las empresas extranjeras en los CSM se ha debido a las restricciones legales que en ellos existen. Sin embargo, destacó que aun cuando los Contratos no han logrado atraer a muchos inversionistas, "sí resultó ser una estrategia para aliviar las necesidades de Pemex".

Los días 5 y 12 de Noviembre del 2003, la paraestatal declaró desiertas las licitaciones para los bloques *Corindón–Pandura* y *Ricos*, ante la falta de propuestas técnicas y económicas por parte de las empresas que habían adquirido las bases respectivas, como la francesa *Total Fina ELF*, la española *Repsol YDF SA* y la estadounidense *Exxon Mobil*.

En contraparte, el bloque *Fronterizo* fue otorgado el 19 de Noviembre al consorcio *D&S Petroleum* (ganador de *Cuervito*), que presentó una oferta económica por cerca de 265 millones de pesos. Por este bloque también participó el consorcio integrado por las empresas *Amistad Energy Corporation* (estadonidense), *Daqing Oilfield Limited–Downhole Service Sub–Company* y *Tiainjin Dagang Shengkang Petroleum Technology Development Co Ltd* (chinas); sin embargo, sus propuestas técnica y económica fueron desechadas por no presentar la documentación completa requerida en las bases de licitación.

Finalmente, el concurso de *Olmos*, que también se iba a realizar el 19 de noviembre, se reprogramó para el 14 de enero de 2004 a petición de los participantes, quienes solicitaron que se extendieran los tiempos para integrar sus propuestas. Hasta el momento se desconoce qué grupos están interesados en este bloque.

---

Una vez obtenidos estos resultados, también en noviembre se formalizaron tres de los cuatro bloques ya licitados mediante la firma de los Contratos respectivos con los consorcios ganadores, el día 14, para el bloque *Reynosa–Monterrey*; 21, para *Cuervito*; y el 28, para *Misión*. A partir de lo anterior, las empresas podrán iniciar las obras de desarrollo e infraestructura de los campos de gas no asociado en la Cuenca de Burgos.

De acuerdo con Pemex, los cuatro bloques que lograron ser licitados generarán, en conjunto, inversiones por 4 mil millones de dólares, que permitirán a la paraestatal ahorros en costos por aproximadamente 750 millones de dólares durante la vida de los Contratos y alcanzar una producción diaria adicional de gas natural de 400 millones de pies cúbicos.

Finalmente, la paraestatal anunció que para el 2004 dará un giro importante a las nuevas licitaciones de los CSM, ya que además de lanzar otras licitaciones para la Cuenca de Burgos, impulsará nuevos Contratos para el desarrollo de los proyectos *Coatzacoalcos*, *Gas Terciario* y *Cuichapa*, en Veracruz y Tabasco, en los cuales se buscará dar preponderancia a las empresas nacionales.

A pesar de la relativa normalidad con la que hasta el momento se han desarrollado las etapas de licitación y firma de los bloques colocados con éxito por Pemex, el proceso aún esta enmarcado por la incertidumbre jurídica que podría afectar su desenlace en las próximas semanas.

Esta percepción es compartida por analistas del sector, quienes han cuestionado que las adjudicaciones se hayan seguido realizando pese a que el Senado de la República no ha dejado de cuestionar la constitucionalidad de los Contratos, insistiendo también en que Pemex se está exponiendo a que una vez culminada la subasta de los siete bloques, el Poder Legislativo impugne jurídicamente dichas licitaciones mediante la interposición de una controversia constitucional, frustrando aún más las expectativas de los inversionistas interesados.

De igual forma, es importante recordar que además de la amenaza de controversia — que es impulsada por el PRD y el PRI— se espera que antes de que termine el presente periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados dictamine el proyecto devuelto por el Senado de la República, en el que se reforman las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados, cuyos términos afectarían las características de los CSM tal como actualmente los oferta Pemex a los inversionistas privados.

De hecho, las posibles implicaciones de estas reformas aprobadas por el Senado influyeron en parte en el fracaso de las licitaciones de los bloques *Corindón–Pandura* y *Ricos*, y obligaron finalmente a Pemex a modificar la postura inflexible que había sostenido para compartir con el Senado el análisis del modelo genérico de los CSM (incluidas las licitaciones ya realizadas de los bloques *Reynosa–Monterrey*, *Cuervito*

y *Misión*) para revisar su constitucionalidad, solicitud que reiteradamente había hecho el Poder Legislativo desde 2001, y que sistemáticamente paraestatal había desdeñado.

El cambio de actitud mostrado ahora por Pemex en principio fue tomado positivamente por legisladores del PRD y PRI, quienes no han desechado la posibilidad de presentar la controversia constitucional en caso de que los argumentos de la paraestatal no le sean convincentes.

En este contexto, el presente estudio, no queda agotado hasta este momento, sino que será necesario continuar actualizándolo de manera permanente, conforme se presenten nuevos debates y propuestas de los principales sectores del país y el desenlace que tenga el análisis ante el Congreso de la Unión y posiblemente ante la Suprema Corte de Justicia. Lo anterior debido a la importancia que representa este tema no solo para dar viabilidad a una mayor inversión del sector energético nacional, sino como una política pública enfocada a proveer de un escenario de crecimiento industrial y económico del país y de sus ciudadanos.

Hasta entonces, la temática abordada será de especial interés para el futuro y los intereses de los casi 100 millones de Mexicanos, y solo en una menor medida como parte de las acciones que deben ser ejecutadas por el Gobierno Mexicano en el escenario mundial y ante los efectos de la globalización, adecuándose de esta forma a ser considerado como un país autosuficiente de energía y probablemente exportador en los próximos años.

## **.- BIBLIOGRAFIA**

i.- Roy Godson; Trucos sucios o cartas de triunfo; Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo, Revista de administración Pública Número 101, 2000.

ii.- Alberto Mendes Cardoso; El papel de la actividad de inteligencia en el inicio de la nueva era; Los Servicios de Inteligencia en el nuevo siglo; Revista de Administración Pública Número 101, 2000.

iii.- José Humberto Zárate, Ponciano Octaviano Martínez García y María de los Angeles Ríos Ruiz; Sistemas Jurídicos Contemporáneos, McGraw-Hill editores, 1997.

iv.- Oscar Rabasa, El Derecho Angloamericano, Editorial Porrúa, 1982.

v.- E. Salomé Ciscal de Ugarte, Carlos Moreiro González, Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea, Mc Graw-Hill editores, 1993.

vi.- CHAKIB Khelil; Fiscal Systems for oil, The Government "take" and competition for exploration investment; May 1995

vii.- Michael E. Murphy; Foreign Joint Ventures, Selected corporate, tax and Regulatory Issues; Copyright 1995, 1996 Faegre & Benson Professional Limited Liability Issues.

viii.- H.Le Leuch; Recent evolution of Petroleum and exploration Agreements in developing countries; New approaches to introduce more flexibility and progressivity in the contractual terms; Natural Resources forum , United Nations, New York 1986.

ix.- George W. Grayson; México The oil glut and structural reforms

x.- Arellano Rendón Francisco, El subsuelo mexicano, patrimonio nacional

xi.- Morineau Oscar; Los derechos reales y el subsuelo en México.

xii.- Ríos Herrán Roberto, Petróleo y Derecho Minero.

xiii.- J.DURKENSEY-WRAMSAY-L.GORDON-E.CECESKI, Estrategias energéticas para los países en desarrollo.

xiv.- Pacto petrolero de las Naciones Consumidoras de petróleo, Convenio referente a un programa energético internacional, Bruselas 21 de Sept 1974.

xv.- BAKER MACKENZIE, NAFTA hand book, a practical guide for doing business under Nafta, 1994

xvi.- Sergio Aguayo y Bruce Bailey; Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición. México. Siglo XXI, 1997.p.16.

xvii.- La seguridad Nacional en las relaciones México-Estados Unidos; México y los Estados Unidos en el contexto internacional y sus intereses en seguridad nacional; Martha Barcena Coqui.

xviii.- [www.cisen.gob.mx](http://www.cisen.gob.mx).

xix.- Véanse los artículos de Jorge Luis Sierra, Erubiel Tirado y Raúl Benitez en los números de Proceso 1243 y 1245 del 27 de Agosto y del 10 de septiembre del 2000.

xx.- La seguridad Nacional en las relaciones México-Estados Unidos; La interdependencia en las relaciones México-Estados Unidos y al seguridad financiera; Agustín Aguilar Jiménez.

xxi.- El Financiero, 11 de julio del 2000, p.1 y p.4

xxii.- El Universal , 02 de Octubre del 2002.

XXIII.- CARPIZO MACGREGOR, Jorge. *Estudios Constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 1980, p. 493.

xxiv.- El derecho divino es el conjunto de leyes eternas, objetivas y universales, dadas por Dios con objeto de ordenar, dirigir y gobernar al mundo, señalando los caminos de la comunidad humana. *Diccionario Juridico Mexicano*, Vol. 2, 9ª ed., UNAM-Porrúa, México, 1996, p. 983.

xxv.- La descentalización consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración central una relación que no es la de jerarquía. FRAGA, GABINO. *Derecho administrativo*, 13ª edición, Porrúa, México, 1969, p. 200.

XXVI.- SEPULVEDA, Cesar. *Derecho Internacional Público*, 18ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p. 84.

xxvii.- TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, 17ª ed., México, UNAM, 1980, p. 5.

XXVIII.- ROUSSEAU, Ch., *Droit International Public*, París, Sirey, 1953, p. 90-92.

xxix.- Archivo General de la Nación.  
[www.agnmex.com.mx](http://www.agnmex.com.mx).

xxx.- Diccionario para Juristas. Editorial Porrúa. Tamnet. Dirección en Internet.-  
[www.tamnet.com](http://www.tamnet.com).

xxxi.- Apéndices al Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.  
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

xxxii.- Constitución Política Mexicana

xxxiii.- Ley Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

