

315007



UNIVERSIDAD SALESIANA

INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA DE DERECHO

JUSTIFICACION JURIDICA DE LOS CONTRATOS DE
SERVICIOS MULTIPLES EN PETROLEOS MEXICANOS
(PEMEX.)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA DEL CARMEN SANTIBAÑEZ VERA

m 34768



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**JUSTIFICACIÓN JURÍDICA DE LOS CONTRATOS
DE SERVICIOS MÚLTIPLES EN PETROLEOS
MEXICANOS (PEMEX).**

Dedicatoria

A mis padres, por darme la vida e impulsar los proyectos emprendidos a lo largo de ella.

Gracias.

Agradecimientos

A Dios, por guiarme por el mejor camino.

A mis hermanos (Manuel, Oscar, Gabriel y Ángeles), por apoyarme y alentarme en todo momento para la realización de mis metas.

A mi familia (Gabriela, Cinthia, Luz del Carmen y Andrea), por su apoyo.

A mis Amigos, por brindarme su compañía tanto en los buenos y malos momentos.

A todos los que forman parte de la Asesoría Jurídica de PGPB, por todo el apoyo incondicional que me han brindado.

A el Lic. Alfonso Franco de Electroodos Infra por la oportunidad de crecimiento que le dio a mi familia.

A el Ing. Antonio Carrillo Rule, por creer en mi y brindarme el apoyo y oportunidad de formar parte de Trinity Industries.

A todos los maestros que a lo largo de mi vida han dedicado minutos de su tiempo en enseñarme parte de sus conocimientos.

A mi comité de tesis por el apoyo brindado para la realización de mis metas.

Gracias.

ÍNDICE

CAPÍTULO		PÁGINA
	INTRODUCCIÓN	I
I	EL CONTRATO	
	1.1 Aspectos generales.....	2
	1.2 Clasificación.....	5
	1.3 Efectos de los Contratos.....	13
	1.4 Contrato Mercantil.....	17
	1.5 El Contrato en el Derecho Administrativo.....	20
II	PEMEX	
	2.1 Entidad Paraestatal.....	29
	2.2 Pemex en la actualidad.....	31
	2.3 Sector Petroquímico.....	33
	2.4 Requerimientos de inversión y financiamiento.....	40
	2.5 Impacto Económico.....	45

	2.6 Perspectiva.....	50
III	CONTRATOS DE SERVICIOS MÚLTIPLES (CSM)	
	3.1 Consideraciones.....	55
	3.2 Fundamento constitucional.....	57
	3.3 Marco jurídico aplicable.....	63
	3.4 Aplicación.....	67
	3.5 Efectos.....	70
IV	JUSTIFICACIÓN JURÍDICA DE LOS CSM	
	4.1 Práctica Internacional y Derecho Comparado.....	75
	4.2 Controversia en México respecto a los CSM.....	79
	4.3 Licitaciones en México.....	84
	4.4 Análisis de viabilidad jurídica de los CSM en México	88
	4.5 Perspectiva.....	96
	CONCLUSIONES.....	103
	BIBLIOGRAFÍA.....	107

INTRODUCCIÓN

La industria petrolera tiene un papel estratégico en el desarrollo nacional e internacional. Las determinantes que intervienen en dicha industria están relacionadas con factores políticos, económicos y sociales, donde se afecta intereses públicos y privados.

En el caso mexicano, Petróleos Mexicanos (PEMEX) y sus subsidiarias específicamente PEP tienen una influencia decisiva en la inserción de México en el contexto mundial. Su objetivo como empresa paraestatal es maximizar el valor de las reservas de hidrocarburos para transformarlos en productos que contribuyan a la expansión económica y en el bienestar de los mexicanos.

Internamente, PEMEX tiene relevancia nacional como ninguna otra empresa mexicana. "Su contribución al Producto Interno Bruto, a la balanza comercial y a las finanzas públicas es crítica, aportando cerca del 34% de los ingresos federales." En el ámbito internacional, ocupa el noveno lugar en reservas de petróleo crudo, el vigésimo primer lugar en reservas de gas natural, el octavo productor de petróleo, y es el noveno en gas natural.

Considerando lo anterior, para hacer más eficiente la participación de PEMEX en el mercado petrolero internacional, debe adecuar los contratos de servicio y obra que le permiten operar sus actividades de explotación y producción petroquímica. Con ello, a través de los llamados

Contratos de Servicios Múltiples es posible obtener recursos, compartir el riesgo y mantenerse en la vanguardia tecnológica.

La demanda de gas en México, según estimaciones de PEMEX, crecerá 9% anualmente y el nivel de producción será insuficiente para cubrir las necesidades del sector eléctrico, industrial y doméstico. Igualmente, se considera que es más barato producir gas en México que importarlo.

Considerando lo anterior, la estrategia actual de PEMEX Exploración y Producción implica combinar los mecanismos tradicionales de contratación de obras y servicios para proyectos de gas, con nuevos esquemas de contratación que permitan reforzar rápidamente la capacidad de ejecución y el financiamiento con objeto de reducir las importaciones.

Ante ello, PEMEX ha diseñado una herramienta llamada Contrato de Servicios Múltiples. En esencia, este mecanismo permite que firmas expertas y exitosas del ramo de cualquier parte del mundo, construyan y financien obras y provean servicios de mantenimiento para obtener la producción de gas.

La controversia que ha mantenido la oposición política al gobierno federal, en torno a dicho contrato, se ha basado en el texto del artículo 27 Constitucional y su ley Reglamentaria. Ya que existe cierta controversia en que si se está haciendo un buen uso de ese artículo y su ley para favorecer realmente al país, para que mejore su desempeño y calidad en

la extracción del gas o se esta violando nuestras leyes y se esta favoreciendo la inversión extranjera.

Con lo anterior, cabe preguntarse entonces: ¿cómo es posible mejorar el desempeño de PEMEX?, ¿es posible continuar operando eficientemente, únicamente con el financiamiento del Estado y sin la participación de particulares nacionales o extranjeros? ¿Es el Contrato de Servicio Múltiples parte de un proceso de privatización petrolera en México?, para esto se han desarrollado los siguientes cuatro capítulos que hacen mención y tratan de resolver estas preguntas que se están planteando.

Para lograr el objetivo propuesto, la presente tesis se estructurará en cuatro partes. En el capítulo uno se hablará sobre el contrato, sus aspectos generales, elementos, clasificación, efecto y en particular se dará atención al objeto del derecho administrativo.

En el capítulo segundo, de forma específica, se hablará de PEMEX, desde sus antecedentes, su participación en el sector petroquímico, sus requerimientos de inversión y financiamiento, el impacto económico de la empresa en México y sus perspectivas.

En el capítulo tercero se desarrollará en relación a los Contratos de Servicios Múltiples tomando en cuenta su fundamento constitucional, el marco jurídico reglamentario aplicable, los elementos contenidos en él, su aplicación práctica en las operaciones de Gas Natural y los efectos de dicho contrato sobre otras actividades productivas.

Finalmente, en el capítulo cuarto se presentará la propuesta para justificar jurídicamente los CSM y terminar con la controversia sobre si alientan la privatización o simplemente son mecanismos que formalizan la operación cotidiana de PEMEX.

Los Métodos que se van a utilizar básicamente en la presente investigación son el método analítico, interpretativo e histórico, además de utilizar diversas fuentes para recopilar la información y basar el análisis que lleve a la propuesta. En primer lugar, se utilizará información bibliográfica y hemerográfica reciente que contribuya a identificar el entorno del tema. Posteriormente, haciendo uso de información pública y particular de México, se investigará documentalmente el sector petroquímico y la operación de PEMEX.

Adicionalmente, se utilizarán como marco conceptual libros de texto referentes a Derecho administrativo, Derecho Mercantil, a la Industria Petrolera y Organismos Internacionales, las cuales se estiman útiles para el estudio del entorno y para fundamentar la presente investigación.

CAPÍTULO I

EL CONTRATO

EL CONTRATO

1.1 Aspectos generales

El contrato es un instrumento comúnmente usado para regular las relaciones jurídicas. Aun cuando hipotéticamente sea suprimida la propiedad privada, el contrato existiría en el intercambio de bienes de consumo. Ante ello, sin formalizarlo o no los integrantes de una sociedad realizan diariamente contratos para adquirir, dar o hacer, productos y servicios.

"El *nexum*, derivado de *nectere*, que quiere decir ligar, fue la forma más antigua de contratación en Roma. Algunos autores lo entienden como un objeto híbrido compuesto entre el contrato y el derecho real. Originalmente, se designó a la venta que alguien hiciese de sí mismo o de los sujetos a su potestad con fines de garantía de una obligación, siendo en aquel entonces una forma para que los patricios acreedores mantuvieran en cautiverio a los plebeyos deudores."¹

Otras manifestaciones contractuales en Roma fueron el *mancipatio*, *stipulatio* y la *traditio*. A través del *mancipatio* se transmitía el dominio *ex jure quiritium*, tal como una compraventa real, cambio simultáneo de cosa por precio pagado en bronce no acuñado. El *stipulatio* fue considerado la forma general de obligarse por medio de una promesa verbal mediante una pregunta del acreedor y la respectiva respuesta del deudor.

¹FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho administrativo, contratos*. Porrúa, México, 2000. p. 15

Por su parte el *traditio*, siendo un negocio del derecho de gentes “implicaba que el propietario (*tradens*) de una cosa la entregara a otra (*accipiens*) con el propósito de que esta lo adquiriera.”²

La palabra castellana contrato proviene de la voz latina *contractus* que quiere decir lo contraído y de su derivación de participio pasivo del verbo *contrahere*, se entiende como acuerdo de voluntades.³

De acuerdo con el artículo 1793 del Código Civil para el Distrito Federal, los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos. Según ello, “el convenio es el género y el contrato es la especie, distinción que resulta ociosa en la actualidad conforme lo indica Ramón Sánchez Medal al indicar que el Código Civil hace desaparecer toda importancia a esta diferencia.”⁴

Con relación al contrato y la sentencia, se originan tres diferencias: 1) el contrato es un acuerdo de dos o más personas, la sentencia es un acto unilateral. 2) el contrato señala el comienzo de una relación jurídica entre dos o más personas, mientras la sentencia se enfoca a la divergencia y solución entre las partes. 3) la sentencia tiene ejecutoriedad y puede pedirse su cumplimiento mediante la fuerza pública; en el contrato es preciso que los derechos que surjan de él hayan sido reconocidos por una sentencia ejecutoria.

² *Idem*.

³ *Idem*.

⁴ *Ibid.* p. 20

Del Libro Cuarto Primera Parte referente a las Obligaciones, en el Título Primero Capítulo Primero del Código Civil del Distrito Federal y Código Civil Federal se indica en sus artículos 1792 y 1793 que un convenio es un acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones. Dicho convenio que produce o transfiere las obligaciones y los derechos se le llama contrato.

“Para la existencia de un contrato se requiere el consentimiento de las partes, y un objeto y motivo que de lugar al contrato. El contrato se perfecciona por el mero consentimiento expreso o tácito. Es expreso cuando se manifiesta verbalmente, por escrito o por signos inequívocos; en cambio es tácito cuando resulta de hechos o actos que lo presupongan, excepto cuando por ley la voluntad deba darse expresamente.”⁵

A partir del consentimiento, habiendo proposición y aceptación, los contratantes se obligan a lo expresamente pactado y a las consecuencias según su naturaleza, la buena fe, el uso o la Ley. Los contratantes pueden ser personas no exceptuadas por la Ley y capaces de representarse por un medio legalmente autorizado. El contrato se forma en el momento en que el proponente de la oferta recibe la aceptación lisa, llana y sin modificaciones.

El contrato puede ser invalidado por:

- Incapacidad legal de las partes o alguna de ellas;
- Por vicios del consentimiento derivados de error, violencia o dolo. El error invalida el contrato cuando éste recae sobre el motivo determinante de la voluntad de los que contratan.

⁵ FABRA VALLE, Germán y Felipe Castillo Sevilla. *Formularios de Contratos Civiles*. Neo Ediciones. Madrid. 1991. p. 34

Cuando exista violencia física o amenazas que afecten a un contratante será posible invalidar el contrato. De igual forma, cuando se emplee alguna sugestión, artificio para inducir a error o mantener en él a alguno de los contratantes, podrá invalidarse el contrato.

- Porque su objeto sea ilícito y contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres; El objeto debe ser la cosa que el obligado debe dar o el hecho que el obligado debe hacer o no hacer. La cosa debe existir en la naturaleza, tener una especie y estar en el comercio. El hecho debe ser posible y lícito.
- Porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma que la ley establece.

1.2 Clasificación

Conforme a la clasificación de los contratos en el derecho romano, éstos se clasifican en reales, verbales, literales y consensuales, considerando a los verbales y literales como formales.

Los contratos reales son aquellos en los que al acuerdo de voluntades se aparejaba la entrega patrimonial de una cosa, lo cual daba derecho a exigir su restitución o la contraprestación convenida. Ante ello, los contratos reales obligan y generan acción por el simple hecho de la entrega de una cosa.

Dentro de ellos, existen los nominados y los innominados. Para los primeros debe restituirse un objeto determinado y para los segundos se refiere a la contraprestación distinta a lo recibido.

Entre los contratos reales podemos encontrar el mutuo, el comodato, el depósito y la prenda, los cuales figuran en el Código Civil del Distrito Federal y Código Civil Federal, en materia común y para toda la República en materia federal, vigente.

Los contratos verbales antiguamente solo se celebraban mediante ciertas palabras solemnes relativas a una promesa. Entre ellos se destaca "la *promissio iurata* que es la promesa jurada por la que el liberto se obliga a prestar determinados servicios al patrono; la *dotis dictio*, relativo a la dote formulada por la mujer misma o bien por su deudor delegado o por uno de sus ascendientes agnados, la cual se constituía sobre todo tipo de bienes, propiedades, derechos reales y créditos, a cambio de la consiguiente aceptación del presunto futuro cónyuge."⁶ También existía la *vadiatura* y la *praediatura*, contratos que en esencia establecían una garantía por el hecho de un tercero.

De los contratos literales, en la época clásica del derecho romano destacaron la *transcriptio a re in personam* y la *transcriptio a persona in personam*, reservadas exclusivamente para ciudadanos romanos. También en esta categoría, de origen griego y aplicación en Roma se tiene al *syngraphae* y

⁶ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *Op. cit.* p. 35

los *chirographa*, a través de los cuales se hacía el reconocimiento de una deuda u otra obligación por parte del deudor.

Finalmente, los contratos consensuales, se caracterizan por perfeccionarse mediante el simple conocimiento de las partes, sin la necesidad de requisitos específicos. Ejemplo de ellos son la compraventa, el arrendamiento, la sociedad y el mandato.

Actualmente, los contratos pueden dividirse por el número de partes en unilaterales o bilaterales; Además pueden ser por su gratuidad en onerosos o gratuitos.

Por el número de partes:

El contrato unilateral existe cuando una sola de las partes se obliga hacia la otra, sin que ésta le quede obligada, tal como ocurre en la donación. Igualmente, el hecho de ofrecer al público objetos en determinado precio, obliga al dueño a sostener su ofrecimiento y cumplir lo prometido, por ejemplo el contrato de promesa de venta.

Si acaso el promitente desea revocar su oferta, deberá hacerlo por el mismo medio en que publicó su ofrecimiento. Por su parte, en el contrato bilateral las partes se obligan recíprocamente, según los artículos 1835 y 1836 del Código Civil del Distrito Federal.

“Algunos autores aceptan una tercera categoría: contratos bilaterales imperfectos. En ellos se prevén obligaciones a cargo de una de las partes y

eventualmente la otra parte puede resultar obligada por la existencia de hechos posteriores, tal como reparar perjuicios sufridos.”⁷

Ante dicha primera clasificación puede ocurrir que en el contrato unilateral no exista la formalidad del doble ejemplar. Es decir, que como una de las partes nada debe no habría forma de exigir el cumplimiento de la obligación de la otra parte a cambio del cumplimiento que le corresponde. “La consecuencia del contrato bilateral, permite exigir del otro el cumplimiento de sus obligaciones contractuales al cumplir las suyas, lo cual significa una regla elemental de buena fe, como en el caso del depósito o el comodato.”⁸

Por su gratuidad:

El contrato oneroso es aquel en que se estipulan provechos y gravámenes recíprocos, tales como cosa por dinero, cosa por cosa, goce de la cosa por dinero, servicio por dinero, entre otras modalidades. Este, a su vez puede dividirse por su riesgo en cumulativo o conmutativo y aleatorio. Es oneroso cumulativo cuando las prestaciones que se deben mutuamente las partes son ciertas desde que se celebra el contrato.

Estas contraprestaciones se consideran equivalentes desde el punto de vista económico, dado que se pactan valores análogos. Es oneroso aleatorio cuando las prestaciones de las partes dependen de la realización de un acontecimiento incierto y no están determinadas de manera fija, tal como una renta vitalicia que dura hasta que termine la vida del que la recibe.

⁷ BORDA, Guillermo A. *Manual de Contratos*. 16ª. Perrot. Buenos Aires. 1993. p. 56

⁸ FABRA VALLE, Germán y CASTILLO SEVILLA Felipe. *Op. cit.* p. 36

Los contratos conmutativos están sujetos a resolución o reducción de las prestaciones excesivas por causa de lesión. Por su parte, los aleatorios asumen el riesgo de que el contrato pueda resultar desventajoso, especulando en la posición contraria.

El contrato gratuito es aquel donde el provecho es solamente de una de las partes. No obstante ello, no deja de ser gratuito el contrato por la circunstancia de que eventualmente puedan surgir obligaciones a cargo de la parte que nada prometió, por ejemplo en el caso de donación, comodato y depósito gratuito.

Un tercer grupo de contratos incluye a los contratos neutros, tal como la fianza. Este tipo de contratos viene a insertarse en otros, de manera que lo que sirve de causa a las obligaciones contraídas por la parte beneficiada en la fianza no es la promesa del fiador, sino la del otro contratante.

Las consecuencias jurídicas derivadas de los contratos onerosos y gratuitos resultan en que los contratantes por contrato oneroso están mejor protegidos por la ley que aquellos por contrato gratuito. Adicionalmente, las cláusulas dudosas en los contratos onerosos deben ser interpretadas en el sentido que más favorezca el equilibrio de los contratantes; en los contratos gratuitos, en el sentido que más favorezca al deudor.

A su vez, los contratos también pueden clasificarse por su perfeccionamiento en consensuales y reales, formales y no formales. A la vez por su previsión o regulación legal, pueden ser nominados e innominados; en atención a la formación del consentimiento son cumplimiento instantáneo,

diferido, sucesivo o periódico; por su naturaleza son principales y accesorios, de cambio y de asociación, preliminares y precontratos y el autocontrato.

Por su perfeccionamiento:

Los contratos consensuales son aquellos que quedan concluidos por el mero consentimiento, también llamados no formales, tal como la compraventa. Los reales quedan concluidos sólo con la entrega de la cosa sobre la cual versa el contrato, en ellos el mero acuerdo es ineficaz para obligar a las partes, tales como el depósito, lo cual no concuerda con el derecho romano que exige el cumplimiento del principio de autonomía de la voluntad.

La validez de los contratos formales depende de la observancia de la forma establecida por la ley. Los llamados puramente consensuales o no formales adquieren validez sin depender de la ley y basta con el acuerdo de voluntades expresada escrita, verbal o tácitamente. En la medida en que la ley lo establezca, el contrato formal tiene un régimen más favorable a la validez del acto.

Por su regulación legal:

Los contratos nominados o típicos son aquellos que están previstos y legislados en el Código Civil para el Distrito Federal. Son los más frecuentemente usados y por tanto la ley marca lineamientos sin limitar la voluntad de las partes. Por su parte, los contratos innominados o atípicos no están legislados en la ley, resultando de la creación de las partes. En la medida en que por circunstancias prácticas son utilizados por más integrantes de la

sociedad, tienden a regularse, tal como los relacionados con el turismo, los espectáculos, etcétera.

Bajo el principio de la libertad de las convenciones, nada se opone a que las partes acuerden contratos mixtos. Es decir, que de los contratos típicos se tomen elementos para hacer combinaciones complejas o simples, pero que cubran los requerimientos de las partes.

Los contratos mixtos pueden ser combinados, en sentido estricto o subordinados de otra especie. Los contratos mixtos combinados pueden ser vender una cosa y prestar un servicio a cambio de un solo precio en dinero. Los contratos en sentido estricto pueden ser un contrato de trabajo que a la vez supone una sociedad y el contrato subordinado de otra especie podría ser el ejemplo de renta de un departamento, donde el dueño toma a su cargo proveer la calefacción y agua por la misma renta.

Respecto al momento del cumplimiento:

Los contratos instantáneos implican que las partes cumplen con todos sus derechos y obligaciones en el momento mismo del contrato. Los de ejecución diferida se refieren cuando las partes postergan el cumplimiento de sus obligaciones a un momento ulterior. Los de ejecución sucesiva son aquellos donde las relaciones de las partes se desenvuelven en el tiempo, tal como el contrato de trabajo. Por su parte, en los de ejecución continuada una de las partes cumple su obligación, quedando pendiente la de la otra parte.

Por su naturaleza independiente o relacionada:

Los contratos principales y accesorios son parte de las relaciones entre individuos e instituciones. Los contratos principales existen por sí solos, en cambio los accesorios no se conciben sin el principal. Si fuera nulo o quedara resuelto el principal, el accesorio quedaría sin efecto, tal como la fianza.

El caso típico de una venta hace que existan intereses contrapuestos. El vendedor pretende vender más caro y el comprador pagar lo menos; ante ello, mediante el contrato se llega a un acuerdo donde las partes asumen un precio único. En los contratos de asociación, los intereses son coincidentes. Los socios unen sus esfuerzos y capitales para el logro de un bien común.

En la medida en que los negocios son complejos y la conclusión de ellos requiere de un tiempo prolongado, la existencia de contratos preliminares y precontratos se hace frecuente. Los contratos preliminares establecen las bases esenciales de la negociación sin cerrar en un acuerdo. En cambio en el precontrato, se establece un acuerdo definitivo sobre los puntos del contrato sin que todavía no se entregue la cosa.

Con todo ello, en el Código de Comercio se rigen diversas especies de contratos, tales como el contrato preparatorio de la promesa, de la compraventa, de la permuta, de las donaciones, del mutuo, del arrendamiento, del comodato, del depósito y del secuestro, del mandato, del contrato de prestación de servicios, de las asociaciones y de las sociedades, de los contratos aleatorios, de la fianza, de la prenda, de la hipoteca, de las transacciones y el contrato estimatorio.

1.3 Efecto de los contratos

La fuerza obligatoria de los contratos tiene dos orígenes: la voluntad de los contratantes y la necesidad de tráfico. La libertad de las personas para decidir espontáneamente y sin presiones su destino, sin que afecte a los que lo rodean, otorga a los contratos vitalidad. En tanto no sean contrarios a las leyes y a la moral su fuerza queda intacta.

De igual forma, la fuerza obligatoria relacionada con el interés público está relacionada con la necesidad de tener un instrumento en el que se tejan las relaciones jurídicas de los interesados. Así, es considerado un medio para la vida económica, la promoción de la riqueza y el orden social en contra del abuso, el exceso, la buena fe y las buenas costumbres.

La afectación a la igualdad entre las partes y a la buena fe pueden llegar a modificar las cláusulas de los contratos, cuando éstas se consideren excesivas o provoquen lesión a alguna de las partes. Ante la buena fe, se cree que el contrato significa un documento que otorga confianza, certeza, legalidad y protección jurídica.

Los efectos de los contratos recaen sobre las partes, los sucesores y los terceros. Cada uno en su momento, dependiendo del tipo de contrato, adquiere derechos y obligaciones. En determinado momento, la figura de las partes resulta plenamente identificable, sin embargo tanto los sucesores como los terceros muchas veces no son contemplados explícitamente dentro de los términos de un contrato.

Las partes de un contrato, también conocidas como otorgantes del acto, "son aquellas personas que, ya sea por sí o por intermediario de un representante legal, se han obligado a cumplir ciertas prestaciones y han adquirido ciertos derechos. Cuando no existe representante, el otorgante es el signatario, en caso de que éste exista puede suscribir el acto sin ser tocado por sus efectos jurídicos."⁹

Los sucesores universales (herederos) de los otorgantes, en determinado momento y bajo ciertas circunstancias, son considerados partes de un contrato. El efecto del contrato se extiende sobre ellos a la muerte del otorgante y cuando se ha realizado la posesión hereditaria, materia de estudio del derecho sucesorio. No obstante lo anterior, las excepciones podrían ser:

- Que los derechos y obligaciones no se extiendan a los sucesores universales por disposición de la ley. Tal como un contrato que obliga a un pintor a hacer un retrato;
- Que las partes hayan dispuesto que los efectos del contrato no se extiendan a los herederos;
- Que habiendo inventario de una herencia, la obligación de los sucesores universales solo se extienda hasta el monto de bienes dejados por una de las partes.

Los efectos de un contrato también pueden recaer en los terceros. De ellos, pueden agruparse en tres los sucesores a título singular, los acreedores

⁹ BORDA Guillermo A. *Op.cit.* p. 60

y el tercero propiamente dicho. Los primeros, son aquellos que estando relacionados con un contrato, en el cual no tienen ninguna injerencia, se ven afectados o beneficiados por la transmisión de una cosa. Por ejemplo, al comprar un departamento, el comprador tiene la obligación de pagar los gastos comunes del edificio. Igualmente, si existe un contrato de arrendamiento por un local y éste se vende, el nuevo dueño tiene la obligación de respetar lo convenido por su antecesor hasta el término del contrato.¹⁰

La existencia de una deuda no priva al deudor de la libre administración de sus bienes. Al celebrar el deudor un contrato, los acreedores quirografarios pueden inconformarse al verse afectados. Más aún, si el deudor realiza un contrato, simulado o no, en fraude de los acreedores estos podrán oponerse y hasta lograr su impugnación o anulación.

Considerando que toda la sociedad debe guardar respeto a los contratos, los terceros no tienen ninguna relación obligatoria y por tanto permanecen relativamente ajenos a sus efectos. Sin embargo, una excepción podrían ser los contratos colectivos de trabajo en donde personas ajenas al acto quedan sujetas a derechos y obligaciones sin que siquiera tengan conocimiento de ello.

Ocurre en algunos contratos, tal como un seguro de vida, en que la obligación asumida por una de las partes no se establece a favor de la otra, sino de un tercero. Con ello surgen las siguientes relaciones:

¹⁰ ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Derecho civil mexicano*. Porrúa, México. 1976 p. 49

- Existe un estipulante que ha contratado con el fin de favorecer a un tercero;
- Existe un promitente u obligado que debe cumplir la prestación a favor de un tercero;
- El estipulante tiene el derecho de hacer cesar el beneficio al tercero y recibirlo él, en todo caso el promitente no tiene derecho a negarse;
- La quiebra del estipulante no tiene efecto sobre el beneficiario; en caso de muerte, el beneficio es adquirido por el tercero por derecho propio y no a título de herencia o legado;
- Los acreedores no pueden pretender derecho sobre la prestación adeudada por el promitente;
- Aun cuando el tercero rechace el beneficio, el contrato entre el estipulante y el obligado permanece. Si el beneficiario renuncia a su beneficio y el estipulante fallece, el derecho al beneficio corresponda a sus herederos.
- El beneficio puede ser revocado hasta que sea aceptado por el beneficiario. Sin embargo, en el caso de algunos contratos, como el de seguro de vida, este puede ser revocado en todo momento, aun después de la aceptación del beneficiario.

Existen otros efectos derivados de los contratos relacionados con acciones indirectas o directas. De las acciones indirectas, llamadas también subrogación u oblicua, un acreedor para defender la garantía de pago de sus créditos puede intentar, en nombre del deudor, acciones que posee éste contra terceros.

En las acciones directas, por vía de derecho propio y en beneficio exclusivo del accionante, se puede pedir se cumplan las obligaciones estipuladas en un contrato entre las partes. Por ejemplo, en un accidente de trabajo el obrero puede ejercer acción directa contra la Aseguradora que el patrón contrató.

1.4 Contrato Mercantil

En términos del artículo 3° del Código de Comercio vigente son comerciantes:

- I. "Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria; Se entiende capacidad legal cuando según las leyes comunes una persona es hábil para contratar y obligarse, y a quien las mismas leyes no se lo prohíben expresamente.
- II. Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles, y
- III. Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio."

Los que profesan el comercio tienen la obligación de publicar la calidad mercantil, inscribir en el Registro Público de Comercio los documentos cuyo tenor y autenticidad deben hacerse notorios, mantener un sistema de

contabilidad y conservar la correspondencia que tenga relación con su giro comercial, según el artículo 16 del Código de Comercio.

En el Libro Segundo Título Primero Capítulo I relativo a los Actos de

Comercio, el artículo 75 indica que la ley reputa actos de comercio a:

- I. Todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías;
- II. Las compras y ventas de bienes inmuebles;
- III. Las compras y ventas de porciones, acciones y obligaciones de las sociedades mercantiles;
- IV. Los contratos relativos a obligaciones del Estado u otros títulos de crédito corrientes en el comercio;
- V. Las empresas de abastecimientos y suministros;
- VI. Las empresas de construcciones y trabajos públicos y privados;
- VII. Las empresas de fábricas y manufacturas;
- VIII. Las empresas de transportes de personas o cosas por tierra o por agua, y las empresas de turismo;
- IX. Las librerías y las empresas editoriales y tipográficas;
- X. Las empresas de comisiones, de agencia, de oficinas de negocios comerciales y establecimientos de venta en pública almoneda;
- XI. Las empresas de espectáculos públicos;
- XII. Las operaciones de comisión mercantil;
- XIII. Las operaciones de mediación en negocios mercantiles;
- XIV. Las operaciones de bancos;
- XV. Todos los contratos relativos al comercio marítimo y a la navegación interior y exterior;
- XVI. Los contratos de seguros de toda especie, siempre que sean hechos por empresas;
- XVII. Los depósitos por causa de comercio;
- XVIII. Los depósitos en los almacenes generales y todas las operaciones hechas sobre los certificados de depósito y bonos de prenda librados por los mismos;
- XIX. Los cheques, letras de cambio o remesas de dinero de una plaza a otra, entre toda clase de personas;
- XX. Los valores u otros títulos a la orden o al portador y las obligaciones de los comerciantes, a no ser que se pruebe que se derivan de una causa extraña al comercio;
- XXI. Las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil;
- XXII. Los contratos y obligaciones de los empleados de los comerciantes en lo que concierne al comercio del negociante que los tiene a su servicio;
- XXIII. La enajenación que el propietario o el cultivador hagan de los productos de su finca o de su cultivo;

De los contratos mercantiles en general, el Código de Comercio del artículo 77 al 88 establece que las convenciones o contratos ilícitos sobre operaciones de comercio no producen obligaciones ni acciones judiciales. Dentro de los contratos lícitos, las partes se obligan en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que la validez del acto comercial dependa de la observancia de formalidades determinadas.

Si los contratos mercantiles son celebrados por correspondencia, se perfeccionarán hasta que se conteste aceptando la propuesta. Si el contrato mercantil es celebrado por medio de correspondencia telegráfica, y previo a ello este medio fue admitido por contrato escrito entre las partes, el contrato producirá efectos.

En general, en los contratos mercantiles "no se reconocerán términos de gracia. Se entenderá el día de veinticuatro horas, los meses según el calendario gregoriano y el año de trescientos sesenta y cinco días. Si no se establece término prefijado por las partes o por el código mercantil, las obligaciones serán exigibles a los diez días después de contraídas. Los efectos de morosidad ante el incumplimiento de obligaciones comenzará al día siguiente de su vencimiento o desde el día en que el acreedor le reclame al deudor."¹¹

Las obligaciones derivadas de los contratos mercantiles deberán cumplimentarse en el lugar determinado en el contrato o aquel en que según la

¹¹ VÁSQUEZ DEL MERCADO, Oscar, *Contratos mercantiles*. Porrúa, México, 1992, p. 47

naturaleza del negocio, la intención de las partes deba considerarse adecuado o por árbitro judicial.

Si en el contrato no se determina con precisión la calidad y especie de las mercancías, el deudor deberá comprometerse a entregar una mercancía media. Si acaso se fija en el contrato pena de indemnización contra el que no lo cumplió, la parte perjudicada podrá exigir ya sea el cumplimiento del contrato o la pena prescrita.

1.5 El contrato en el Derecho Administrativo

En términos de la administración pública, los actos administrativos, emanados de un órgano administrativo, no exigen el acuerdo de voluntades como lo hace el contrato. De esta forma, el contrato en relación con el Estado adquiere, al menos, dos matices. Cuando el Estado actúa como poder público y mantiene sus prerrogativas de autoridad puede, sin que se haya extinguido el término contractual, intervenir, ampliar, modificar o revocar el contrato. Por otra parte, cuando el Estado funciona en su calidad de sujeto de derecho privado, los contratos que celebre están regidos por el derecho civil, pero atendiendo a un interés general a diferencia de los contratos entre particulares.

"El advenimiento del Estado de Derecho fue el resultado de la convergencia de circunstancias, tales como la revolución inglesa (1688) y francesa (1789). Igualmente, incluyó la emancipación americana (1776) y las

teorías políticas enunciadas por Montesquieu (división de poderes) y Rousseau (la ley como expresión de la voluntad general).¹²

En el Estado de Derecho se reconocen y tutelan los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos, mediante el sometimiento de la Administración a la ley. En él, se ubica a la Administración como esencialmente ejecutiva, encontrando en la ley su fundamento y el límite de su acción bajo el llamado Derecho Administrativo.

El Derecho Administrativo es "una rama del Derecho Público Interno (éste es público porque no existe lucro e interno porque es diferente del internacional). Está compuesto por normas jurídicas que regulan la actividad administrativa del Poder Ejecutivo y la actividad materialmente administrativa de dicho Poder, el Poder Legislativo y de los entes públicos no estatales."¹³

La tarea del Derecho Administrativo es arbitrar los cauces jurídicos necesarios para la defensa de los derechos colectivos, asegurando la realización de los intereses comunitarios. Sus características son¹⁴:

- Común: Es un derecho que, al igual que el derecho civil, es relativo a todas las actividades derivadas de la relación entre el Estado y los particulares.

¹² ROJAS FRANCO, José Enrique. *La suspensión del acto administrativo en la vía administrativa y judicial*. 4º. Mundo Gráfico. Costa Rica 1999 p. 100

¹³ CARBALLO BALVENERA, Luis. *La oportunidad para impulsar un nuevo avance en la jurisdicción administrativa federal*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2001 p. 89

¹⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Problemas del derecho público al comienzo del siglo, conferencias en Argentina*. Civitas. Madrid. 2001. p. 79

- Autónomo: Al ser una rama autónoma del Derecho tiene sus propios principios generales. Se autoabastece como un sistema jurídico autónomo paralelo al derecho privado.
- Local: Es un derecho de naturaleza local porque tiene que ver con la organización política.
- Exorbitante: Excede la órbita del derecho privado, porque donde hay una organización estatal hay Derecho Administrativo. No hay plano de igualdad entre partes, ya que una de ellas es el Estado, que tiene facultades de poder público.

El fundamento constitucional del Derecho Administrativo en el ordenamiento mexicano está contenido en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁵

En dicho artículo se indica que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Igualmente, se establece que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el

¹⁵ Publicada en el Diario Oficial del 5 de febrero de 1917, en vigor desde el 1° de mayo de 1917.

Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La sujeción al ordenamiento jurídico de todos y cada uno de los órganos de las distintas entidades públicas constituye un principio fundamental en todo Estado de Derecho. Cuando el Estado legisla, juzga o administra lo hace a través de un procedimiento. El procedimiento administrativo será por tanto, el cauce formal de la función administrativa para realizar los fines a ella encomendados, protegiendo las prerrogativas públicas y las garantías individuales.

Tomando en cuenta la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 2 fracción XXII, el procedimiento administrativo es un conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general.

“El procedimiento administrativo no concluye su tarea en la sola elaboración del acto, éste necesita ser ejecutado y superar toda objeción o impugnación administrativa para alcanzar vida definitiva dentro de la misma administración.”¹⁶

Con ello, el acto administrativo es la decisión general o especial que, en ejercicio de sus funciones, toma la autoridad administrativa, y que afecta a derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas,

¹⁶González Pérez, Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal*. Porrúa, México. 2000. p. 85

incluidos los que se derivan de un contrato. Dentro de la división de los Poderes públicos, es el que procede del ejecutivo, a diferencia del acto legislativo (o ley) y del judicial (resolución, auto o sentencia).

Además, en el acto administrativo, la autoridad o el agente ha de obrar como representante de la Administración pública en tanto que es persona de Derecho Público. De proceder como persona jurídica privada, las relaciones encuadrarían dentro de las civiles, con los privilegios que en todo caso se atribuyen al Estado y a otras entidades aun en su aspecto particular.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹⁷ en el artículo primero establece las bases de organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Por su parte, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

A su vez, son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, en términos del artículo 45 de la citada Ley.

¹⁷ Publicada en el Diario Oficial del 23 de noviembre del 2000.

Dentro del contexto de la Administración Pública, el contrato administrativo tiene rasgos distintivos en términos de su juridicidad, su bilateralidad y contractualidad, la desigualdad de sus partes, su formalidad, su régimen jurídico y su finalidad.

Respecto a su juridicidad el contrato administrativo es un acto jurídico, que junto al acto administrativo unilateral es realizado por la administración pública en el ejercicio de su función administrativa para producir efectos jurídicos predominando el interés público sobre el interés privado.

Siendo bilateral, en el contrato administrativo, ambas partes acuerdan obligaciones mutuas y recíprocas, razón por la que los contratantes tienen el muto y recíproco carácter de deudores y acreedores entre sí, al haberse obligado los unos recíprocamente respecto de los otros.

Naturalmente, la administración pública es evidentemente desigual a cualquiera de sus contrapartes; ante ello, el contrato administrativo, sin que esto demerite su celebración, ubica en la mejor situación a las partes en un plano de igualdad. Cabe señalar, "que si estuviera regulado por el derecho privado, una de ellas estaría en situación de privilegio respecto a la otra; si fuera regulado por el derecho público, se estaría hablando de un convenio de coordinación o un acto complejo o colectivo."

Estando sujeto al derecho privado, su existencia rebasa la órbita y los límites de este, generando derechos y obligaciones impensables y aun inadmisibles como son la posibilidad de su modificación, de su ejecución

directa o de su rescisión o revocación unilateral por parte de la administración pública contratante.¹⁸

Por lo que respecta a la libertad de las partes, en el contrato administrativo, la administración pública enfrenta restricciones a su libertad contractual que van desde la selección del cocontratante hasta la estructura y términos del propio contrato.

A su vez, "el cocontratante ve restringida su libertad de participar en la redacción del clausulado, mismo que es formulado por la otra parte en términos de la normativa jurídica en vigor. Además el cocontratante carece de libertad para subcontratar, transferir o ceder el contrato administrativo que suscribe."¹⁹

Con ello, el contrato administrativo puede definirse como un contrato celebrado entre un particular, o varios, y la administración pública, en ejercicio de función administrativa, para satisfacer el interés público, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado. Con lo que es pertinente anotar que:

- Los contratos entre particulares no pueden ser administrativos.
- Los contratos entre personas de derecho público no son administrativos, sino interadministrativos o convenios de coordinación.
- No son contratos administrativos los que no busquen el interés público o se sujeten a un régimen exorbitante del derecho privado.

¹⁸ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Op. cit.* p. 30

¹⁹ *Ibid.* p. 31

- Son contratos administrativos los celebrados por la administración pública centralizada o parastatal, incluso por áreas administrativas del Poder Legislativo y Judicial y los órganos constitucionales autónomos a condición que cumplan con lo anteriormente expuesto.

CAPITULO II

PEMEX

CAPÍTULO II

PEMEX

2.1 Entidad Paraestatal

Petróleos Mexicanos es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Como ente jurídico realiza actos jurídicos consecuentes con sus actividades, dentro de ellas se ubica a los contratos administrativos objeto de la presente tesis. Ante ello, es importante analizar cómo nace esta paraestatal y el porque de la importancia de su análisis.

Hacia 1915, trabajadores de la refinería de El Águila iniciaron una huelga que concluyó tres días después con las negociaciones entre la empresa y los huelguistas. Esta fue una de las primeras movilizaciones en el sector petrolero en busca de mejores condiciones laborales en las compañías petroleras, principalmente extranjeras.

Más adelante, en 1919, "se registraron nuevos conflictos laborales, esta vez en contra de la Pierce Oil Corporation, en Tampico; así también el descontento se extendió hacia las compañías Huasteca, Corona, El Águila, Mexican Gulf y Texas. En esa época el gobierno, a través del ejército

mexicano, intervino para disolver el conflicto, evitando así el incendio de la refinería Pierce Oil Corporation."²⁰

Una vez más, en 1924, se levantó una huelga en Tampico contra El Águila, en la cual los trabajadores resultaron triunfantes al lograr que la empresa reconociera al sindicato y se concertase la firma de un contrato colectivo de trabajo, uno de los primeros en el país.

Una de las primeras acciones importantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, constituido formalmente el 16 de agosto de 1935, fue la redacción de un proyecto laboral. Este documento pretendía sustituir los distintos contratos colectivos que regían las relaciones de trabajo en cada una de las empresas petroleras.

A lo anterior, sucedieron diversos acontecimientos relevantes. El 28 de mayo de 1937 estalló una huelga en diversas compañías extranjeras que duró doce días. Esta huelga fue declarada legal por parte de la Junta de Conciliación y Arbitraje, lo que motivó la intervención conciliatoria del gobierno del Presidente Cárdenas.

Luego de que los trabajadores reanudaron sus actividades el 9 de junio de ese mismo año, la Junta de Conciliación emitió un laudo a favor de los trabajadores. En esta situación, las autoridades laborales incluyeron la realización de un peritaje sobre las condiciones financieras y operativas de

²⁰ *Historia de la industria petrolera*. PEMEX. México. 2000. p. 10

las empresas para saber realmente si podían o no cumplir las exigencias del sindicato.

Ante el incumplimiento del laudo emitido por la Junta de Conciliación y Arbitraje que condenaba a las compañías extranjeras a cumplir las recomendaciones hechas por dicho peritaje, "el 18 de marzo de 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas del Río decretó la expropiación de la industria petrolera, luego de que los empresarios no sólo incurrieran en un caso de rebeldía ante una sentencia, sino que vulneraban la soberanía nacional, dejándola a expensas de las maniobras del capital extranjero."²¹

2.2 Pemex en la actualidad

Al día de hoy, Petróleos Mexicanos (PEMEX) es una empresa paraestatal que juega un papel estratégico en el desarrollo económico y social del país. Tiene importancia regional operativa relevante en Veracruz, Tabasco y Tampico, pero también participa en todos los estados, abasteciendo materia prima a todos los sectores industriales y de servicios.

Su contribución a la producción anual, a la balanza comercial y a las finanzas públicas no es igualada por ninguna otra empresa mexicana, pública o privada.

²¹ MEYER, Lorenzo. *Las perspectivas del petróleo mexicano*. El Colegio de México. México 1990. p. 23

Sin embargo, la importancia de la industria petrolera medida en términos económicos ha venido disminuyendo en los últimos años. Esta reducción se ha dado en un contexto de lento crecimiento económico nacional e internacional, pero también a causa de los recientes sucesos armados en el oriente medio que han influido en la producción y determinación de la demanda y precios internacionales del petróleo.

Desde la administración salinista hasta la fecha, la paraestatal ha modificado su estructura operativa y administrativa. Fue dividida en cuatro unidades de negocio con autonomía administrativa, las cuales reportan sus operaciones y resultados a PEMEX Corporativo.

El cambio en PEMEX obedeció a la pretensión de mejorar la eficiencia, acortar las decisiones a las acciones, tener mayor flexibilidad, lograr mayor rentabilidad y agilizar el proceso de privatizaciones en áreas no estratégicas.

Por otro lado, se han tomado medidas correctivas para fomentar la inversión y la integración vertical, pero ello ha sido insuficiente porque aún persisten problemas estructurales que deben ser atendidos para que el sector petroquímico junto con PEMEX esté a la altura de los estándares exigidos por la industria petroquímica en el mundo.

“Un factor incontrolable que debe destacarse en la administración de la paraestatal es que la política de comercialización de PEMEX no está en función de precios internacionales sino en costos de oportunidad, lo cual

incide significativamente en su producción.²² Además PEMEX, se reserva el derecho de comercializar productos básicos en el exterior y en el manejo de ductos, lo cual impide negociar directamente a sus clientes la compra de insumos con el exterior.

Actualmente, la política de comercialización de PEMEX incluye la fijación de precios en el mercado doméstico utilizando como referencia los precios vigentes de la costa del Golfo de Estados Unidos y sumando a estos los costos de internación al país.

Lo anterior, requiere de reglas claras para el abasto de materias primas, lo que permitiría a los consumidores contar con horizontes amplios de planeación, mayor certidumbre para la toma de decisiones en materia de inversión, y generar así mayor eficiencia en la operación de los mercados domésticos, hecho que busca lograrse mediante la realización de contratos de suministro de largo plazo.

2.3 Sector petroquímico

La operación y administración de PEMEX es muy importante en la evolución del sector petroquímico dado que el costo de las insumos suministrada por ella en promedio es el 75% del costo total de producción.

²² ALMEIDA GARZA GALINDO, Alejandro. *Determinación del precio internacional del petróleo: opciones para México*. FCE México. 1994. p. 91

El abasto oportuno, la calidad de sus productos, la política de precios, los canales de distribución y las reglamentaciones en materia de productos básicos determinan en gran medida la competencia de la industria petroquímica dentro del mercado interno y externo.

A pesar de la aparición de la Ley de Competencia Económica en 1993, cuyo objetivo es investigar y en su caso aplicar sanciones a prácticas monopólicas y oligopólicas que afecten el buen desarrollo de la competencia, PEMEX continua controlando la cantidad o el precio.

Ante esta situación las empresas petroquímicas, mexicanas o transnacionales tienen limitada la oferta de sus insumos básicos y muchas veces no tienen certidumbre en el abasto.

El sector petroquímico mexicano es un importante proveedor de insumos al resto de la actividad económica y algunos de sus productos se han convertido en una fuente de divisas para el país. La petroquímica mexicana representa más del 3% de la capacidad instalada a nivel mundial, ocupa el quinceavo lugar en el mundo y es líder con respecto al mercado latinoamericano.

PEMEX "participa con el 40% y seis grupos industriales junto con la paraestatal controlan el 95%. El 50% de las inversiones son privadas y el 25% proviene de inversión extranjera directa. Las pequeñas empresas

generalmente están especializadas en nichos de mercado rentables en el largo plazo.”²³

Entre 1960 y 2002, el consumo aparente en esta industria se incrementó 65 veces, con un crecimiento promedio anual de 15%. El sector petroquímico comprende cerca de una quinta parte de la producción manufacturera, provee materia prima a 42 sectores económicos y utiliza bienes y servicios de 31 otros sectores.

La Secretaría de Energía es el organismo regulador de la industria petroquímica a través de la Comisión de Petroquímica (CP). Conforme a la regulación, los productos petroquímicos básicos resultan de los procesos realizados en la primera etapa de transformación del petróleo o gas en subproductos utilizados en procesos primarios en otras industrias.

Los productos básicos solo pueden ser extraídos, producidos y comercializados por PEMEX. Por su parte, la petroquímica secundaria se ocupa de aquellos productos elaborados a partir de los productos básicos, en donde el sector privado puede participar en su elaboración y comercialización.

La cadena de valor de la petroquímica se caracteriza por enormes adiciones de valor agregado que pueden ser aprovechadas en cada fase. Se estima que el petróleo duplica su valor al convertirse en básico y al pasar de básico a intermedio. A su vez, se estima que el valor se incrementa entre

²³ *Historia de la industria petrolera. Op cit. p. 15*

tres veces y al convertirse en petroquímico secundario se incrementa en 8 y, en el caso de las especialidades, el incremento puede ser mucho mayor.

Hasta 1986, la CP otorgaba permisos únicamente a aquellas empresas a las que PEMEX proveía insumos petroquímicos básicos para ser utilizados como materia prima, sin importar si estos debieran ser importados o producidos por el mismo PEMEX.

Posteriormente y hasta la fecha, la Secretaría de Energía, la CP y la paraestatal acordaron que PEMEX solo proveería en la base de contratos anuales con cada consumidor, según su capacidad y dando libertad de satisfacer la demanda excedente vía importaciones.

Históricamente, la petroquímica ha pasado por cuatro etapas importantes²⁴:

1. De 1950 a 1976, las materias primas básicas se proporcionaban en la planta del cliente, cubriendo el proveedor fletes y seguros y al 80% de los precios internacionales.

2. De 1976 a 1986, se añade al esquema de incentivos anterior un descuento del 30% si se cumplían ciertos requisitos de exportación y de localización de las plantas en polos de desarrollo, más Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIS) del 30% asociados a la inversión, uso de energéticos y empleo.

²⁴ ALBINA GARAVITO, Rosa y José Luis Manzo (coordinadores). *La petroquímica mexicana*. Nuestro Tiempo Mexico. 1996. p. 15-26

3. De 1986 a 1990, las materias primas empiezan a suministrarse en las plantas de PEMEX y se eliminan los precios preferenciales y los CEPROFIS. Adicionalmente, la entonces Secretaria de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), hoy Secretaría de Energía, estableció en 1990 que independientemente de participar en la industria petroquímica secundaria y la no regulada, todos los productores tenían que registrarse ante la Comisión y deberían proporcionar toda la información que les requiera con respecto de su operación, la cuál era tratada de manera estrictamente confidencial.

4. La última etapa, de 1991 a la fecha, se caracteriza por la apertura de la economía a las importaciones, la prevalencia de los criterios de rentabilidad sobre los de fomento, una inversión limitada de PEMEX y políticas más estrictas sobre ecología y seguridad industrial.

Entre las dos últimas etapas tiene lugar un acelerado proceso de desregulación de la petroquímica, de existir 36 productos petroquímicos básicos reservados al Estado, se pasa a sólo 8 en 1992 y de 66 petroquímicos secundarios en 1989 se llega a 13 en ese mismo año. Además, se amplía el número de productos liberados de restricciones para ser elaborados por el sector privado.

De esta manera, se dio el primer paso en búsqueda de mejorar el mercado interno, vía competitividad y eficiencia en los mercados. También, se modificó la ley que regula el sector petroquímico y la Ley de Inversiones

Extranjeras para dar suficiente espacio a la modernización y crecimiento de la industria.

La evolución del sector petroquímico, considerando sus objetivos y problemas pueden observarse en el siguiente cuadro:

ANO	BÁSICOS	SECUNDARIOS	INVERSIÓN EXTRANJERA	OBJETIVOS	PROBLEMAS
1989	19	66	40%	FOMENTO DE LA INVERSIÓN NACIONAL Y EXTRANJERA.	INCERTIDUMBRE EN EL ABASTO. ALTOS COSTOS DE TRANSPORTE.
1992	8	13	40%	FOMENTO A LA INTEGRACIÓN VERTICAL.	POLÍTICA DE PRECIOS DE PEMEX. INCERTIDUMBRE EN EL ABASTO. PERMISO DE SEMIP PARA PRODUCIR.
1993 a la fecha	8	13	100%	DISMINUIR RIESGO DE EXPROPIACIÓN. AUMENTO DE COMPETITIVIDAD.	POLÍTICA DE PRECIOS DE PEMEX. PERSISTEN LOS BAJOS NIVELES DE INTEGRACION. PERSISTE LA INCERTIDUMBRE DE ABASTO. IMPOSIBILIDAD PARA ABASTECERSE DE INSUMOS BÁSICOS SIN LA INTERVENCIÓN DE PEMEX.

Fuente: El petróleo en México y en el mundo. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México. 1997

El sector petroquímico se caracteriza por ser intensivo en capital y de tecnología importada; sin embargo, no ha logrado ser eficiente debido a la falta de modernización e integración vertical. Las abundantes reservas probadas de crudo no han significado precios bajos en insumos y paralelamente los costos de energía, transporte y salarios son factores que no ha sido resueltos por las autoridades.

Prácticamente, no hay integración vertical en la cadena de producción, lo cual refleja limitada diversificación de ingresos y dependencia que se traducen en monopolios. Históricamente, el sector ha estado

subsidiado por lo que actualmente presenta problemas de eficiencia aunado a dificultades en la transportación de insumos y productos terminados.

Así mismo, las regulaciones sobre inversión extranjera en el sector ha frenado la modernización de la planta productiva en detrimento de la productividad por empleado y de capital. El obstáculo regulatorio a la integración vertical fue eliminado con la nueva clasificación, ya que define como petroquímicos básicos a las materias primas que se utilizan a nivel internacional como precursores en la elaboración de petroquímicos.

La demanda nacional por los insumos petroquímicos se ha venido incrementado debido a la sofisticación de los consumidores industriales; no obstante persisten niveles que afectan la rentabilidad de los negocios. Esta situación ha presionado a los proveedores de insumos a eficientar sus recursos, procesos y bienes finales para de esta manera evitar que sus clientes busquen otras fuentes de abastecimiento en el exterior.

Como en los sectores químicos y petroquímicos hay signos positivos en el mercado, los proyectos para el trato de los desperdicios y las plantas para la elaboración de catalizadores automotrices están incrementándose. El mercado de químicos mexicano se ha beneficiado de la recuperación de Estados Unidos y Canadá ya que se ha reducido la cantidad de químicos y petroquímicos desplazados a México y en cambio se están mejorando las oportunidades de exportación para los mexicanos.

En materia ecológica, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ha emitido una serie de estándares técnicos que establecen las guías para el trato de las emisiones y desperdicios. La dependencia continuamente señala normas sobre las emisiones del aire, imponiendo parámetros similares a aquellos que se emiten en los Estados Unidos para la industria química y otras manufactureras.

Todas las regulaciones ambientales influyen en la industria, obligando a la construcción de proyectos para el tratamiento de agua y desperdicios. Las auditorías ambientales han incrementado su atención sobre el manejo de los riesgos en los procesos incluyendo la prevención de accidentes y la conducción de desperdicios tóxicos, cabe aclarar que este tipo de regulaciones exigen que las empresas inviertan considerablemente en equipos de control y regulación de emisiones, desechos y seguridad ambiental.

2.4 Requerimientos de inversión y financiamiento

A partir de 1976, se impulsó una mayor actividad en todas las áreas de la industria de PEMEX, "la política del Presidente José López Portillo impulsó un salto en la producción petrolera y en las reservas de hidrocarburos, por lo que el petróleo se convirtió en la principal fuente de

divisas del país, ya que llegó a representar el 75 por ciento de sus exportaciones.”²⁵

El aumento productivo de esta época estuvo ligado al descubrimiento de los campos de la Sonda de Campeche, considerada hasta la fecha como la provincia petrolera más importante del país y una de las más grandes del mundo.

En la década de los ochenta, la estrategia de la industria petrolera nacional fue la de consolidar la planta productiva mediante el crecimiento, particularmente en el área industrial, con la ampliación de la capacidad productiva en refinación y petroquímica.

A partir de 1990, se inició un programa de inversiones financiado por el Eximbank y el Overseas Economic Cooperation Fund de Japón denominado "Paquete Ecológico", que comprendió la construcción de un total de 28 plantas de proceso en el sistema nacional de refinación, el cual fue terminado en 1997.

Con lo anterior, sus objetivos fueron mejorar la calidad de las gasolinas, reducir el contenido de azufre en el diesel y convertir combustóleo en combustibles automotrices, así como elevar las características de los residuales a fin de cumplir con las normas ambientales adoptadas por el Gobierno de México.

²⁵ MEYER, Lorenzo. *Op. cit.* p.43-48

En julio de 1992, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, iniciativa que envió el Ejecutivo Federal.

Mediante dicha ley se emprendió una reestructuración administrativa y organizativa bajo el concepto de líneas integradas de negocios que incorpora criterios de productividad, responsabilidad, autonomía de gestión, definiendo bajo un mando único actividades operativas y de apoyo. Por tanto, PEMEX descentralizó y desconcentró funciones y recursos para cumplir todas las actividades implícitas de la industria petrolera y sus áreas estratégicas.

Esta ley establece la creación de los siguientes organismos descentralizados subsidiarios de carácter técnico, industrial y comercial, cada uno de ellos con personalidad jurídica y patrimonio propios: PEMEX Exploración y Producción, PEMEX Refinación, PEMEX Gas y Petroquímica Básica y PEMEX Petroquímica, bajo la conducción central del Corporativo PEMEX.

A partir de esta reestructuración administrativa de PEMEX, se llevó a cabo una transformación profunda de la empresa para maximizar el valor económico de las operaciones y para planear y ejecutar proyectos de inversión y financiamiento con mayor solidez y rentabilidad.

De esta manera, en los años 1995 y 1996 se fortalecieron los programas operativos de PEMEX para mantener la producción de

hidrocarburos y aumentar la elaboración y distribución de productos petrolíferos de mayor calidad, principalmente gasolinas PEMEX Magna y PEMEX Premium, así como PEMEX Diesel a nivel nacional.

El año de 1997 marcó el inicio de una nueva fase de expansión de la industria petrolera mexicana, mediante la ejecución de importantes megaproyectos de gran envergadura para incrementar los volúmenes de producción de crudo y gas y mejorar la calidad de los combustibles.

Por su importancia estratégica y económica, "se iniciaron el Proyecto Cantarell para renovar, modernizar y ampliar la infraestructura de este complejo, con el fin de mantener la presión en este yacimiento, ubicado en la Sonda de Campeche, a través de la inyección de nitrógeno; el Proyecto Cadereyta orientado a la modernización y reconfiguración de la refinería, Ing. Héctor Lara Sosa, en el Estado de Nuevo León para construir 10 nuevas plantas de proceso y ampliar otras 10 existentes."²⁶

Así mismo se inició el Proyecto Cuenca de Burgos para aprovechar el enorme potencial gasífero de la región norte de Tamaulipas y obtener una producción adicional de gas natural de 450 mil a mil 500 millones de pies cúbicos por día hacia los primeros años del nuevo siglo XXI.

Durante el año 2000, se establecieron las bases para el diseño del Plan Estratégico 2001-2010, en el cual se propusieron las estrategias

²⁶ ALBINA GARAVITO, Rosa y José Luis Manzo. *Op. cit.* p. 45

operativas para maximizar el valor económico de las actividades operativas de PEMEX, la modernización de su administración para generar ahorros, así como los cambios necesarios en la relación con el Gobierno Federal, tales como un nuevo tratamiento fiscal, una nueva regulación basada en el desempeño y un control administrativo moderno de acuerdo a resultados.

Con el comienzo del siglo XXI, se inició una nueva era en la industria petrolera mexicana con la implantación de estrategias orientadas a buscar un crecimiento dinámico de Petróleos Mexicanos, mediante la ejecución de importantes proyectos dirigidos a la producción de crudo ligero, a la aceleración de la reconfiguración de las refinerías, al mejoramiento de la calidad de los productos, a la optimización de la exploración para gas no asociado y a la integración de alianzas con la iniciativa privada para revitalizar y fomentar a la industria petroquímica.

Para cumplir estas metas, se continúa la reestructuración del Corporativo, con el propósito de mantener el liderazgo en la operación integral de la empresa, dar seguimiento a la nueva planeación e identificar los cambios encaminados a alcanzar mayores rendimientos y una mejor operación de las instalaciones con costos y calidad de nivel mundial.

2.5 Impacto económico

Con cifras definitivas, en el año 2000 PEMEX "contribuyó a los recursos del Estado con cerca de 37% de la recaudación fiscal; el valor de sus ventas fue cercano a 443 mil millones de pesos y su utilidad de operación fue de 279 millones de pesos."²⁷ En términos de producción de crudo, es hoy la tercera corporación petrolera del mundo, en producción de gas la novena y la undécima en capacidad de refinación.

"Algunos sectores trabajarán bien bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), otros no. Entre los sectores de la industria manufacturera que han mostrado mayor dinamismo como resultado del programa de apertura comercial, el sector petroquímico destaca por su creciente participación en los mercados externos."²⁸

Los beneficios del TLCAN no ocurren de la noche a la mañana. Existen participantes reguladores en el mercado que intervienen con influencia decisiva, tales como la Secretaría de Energía y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). La apertura comercial y la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias han hecho que el sector petroquímico mexicano establezca contratos de largo plazo para la compra de insumos en el exterior.

²⁷ Informe 2000.PEMEX. México. 2001. p. 2-5

²⁸ GEORGINA Kessel y CHONG-SUP Kim, *Lo negociado del TLC. El sector petroquímico en el Tratado Trilateral de Libre Comercio*. ITAM.México. 1994. p. 129

En el capítulo VI del Tratado Trilateral se establecen los derechos y obligaciones de las partes con relación a petróleo crudo, gas natural, productos refinados, petroquímicos básicos, carbón, electricidad y energía nuclear. México mantiene el carácter estratégico del sector energético y por lo tanto se negociaron mecanismos para establecer restricciones al comercio internacional de estos productos.

En el caso de la petroquímica básica, "las reglas acordadas se aplican a los componentes del gas natural, las naftas y la materia prima para negro de humo, de acuerdo con la nueva clasificación petroquímica. Dados los bajos niveles de aranceles que se aplican actualmente al comercio exterior de petroquímicos en los tres países, no se anticipan impactos significativos en los flujos comerciales con la entrada en vigor del tratado trilateral. Los mayores impactos provendrán del aumento en los flujos de capital extranjero."²⁹

"Probablemente los aspectos de mayor relevancia del sector se encuentran consignados en el anexo 602.3, en donde México se reserva la inversión en plantas de procesamiento y la producción de petroquímicos básicos y sus insumos, así como el comercio exterior, el transporte, el almacenamiento y la distribución de dichos petroquímicos. En estas

²⁹ *Ibid* p 137- 142

actividades no se permite la inversión privada tanto nacional como extranjera, únicamente la estatal."³⁰

En materia de desgravación arancelaria, actualmente alrededor del 47% de las compras de productos petroquímicos que realiza México está libre de arancel. Para el resto, este fluctúa entre el 10% y el 15%. En lo que respecta a las importaciones mexicanas, la mayoría de los productos elaborados por el sector privado quedará libre de arancel en un período de 10 años, el cual está por cumplirse.

La excepción son las fibras acrílicas, cuya desgravación es inmediata y la fibra de nylon, cuya desgravación es a 6 años. En estos productos las empresas mexicanas son altamente competitivas. En el largo plazo, se espera que con el TLCAN se incrementen las exportaciones a Estados Unidos y Canadá en porcentajes superiores a una décima anual, constante por los próximos años.

Las negociaciones del tratado en materia de inversión eliminan las restricciones a la participación del capital de Estados Unidos y Canadá en el sector secundario, otorgando trato nacional a los inversionistas de cualquiera de los tres países. Otro aspecto que dará mayor seguridad a los inversionistas extranjeros se relaciona con el menor riesgo por expropiación. En este rubro se acordó que la única causa de expropiación sería la de utilidad pública y con base no discriminatoria.

³⁰ *Ibid* p. 145-146

Los resultados de las negociaciones en materia de textiles y sus derivados tenderán a impactar positivamente en el potencial de crecimiento del sector petroquímico. Dentro del sector textil, el renglón que ha experimentado una mayor contracción ha sido el de hilados y tejidos de fibras blandas.

En cuanto a barreras arancelarias para textiles, se acordó la eliminación inmediata por parte de Estados Unidos de los picos arancelarios. Se fijó un arancel máximo del 20% a las exportaciones mexicanas y éste se eliminará en un periodo máximo de 10 años. Respecto a las barreras no arancelarias, Estados Unidos se comprometió a eliminar cuotas de importación para los productos textiles mexicanos que cumplan con las reglas de origen, mismos que representan más del 90% de las ventas a dicho país.

México cuenta con dos ventajas principales: primero, la cantidad de reservas petroleras, las cuales ocupan el quinto lugar en el mundo y segundo, una demanda interna creciente. Algunas empresas mexicanas se han consolidado como altamente exportadoras, particularmente en algunos segmentos del mercado mundial como fibras sintéticas, resinas y algunas especialidades. Las oportunidades se ampliarán con la entrada en vigor del TLCAN, al reducirse los aranceles de las exportaciones a Estados Unidos y Canadá. Además deberán considerarse los elementos críticos para

ajustarse a la evolución de la petroquímica secundaria, como se muestra en la siguiente Tabla:

**ELEMENTOS CRÍTICOS PARA LA EVOLUCIÓN DE PEMEX
Y EL SECTOR PETROQUÍMICO**

Desregulación del sector petroquímico básico y secundario y su clasificación	El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá	Infraestructura en transportes, comunicaciones y servicios
Incorporación y desarrollo de tecnología de punta	Integraciones verticales y alianzas estratégicas con socios extranjeros	Fomento a la inversión extranjera con tratamiento nacional

Fuente: El petróleo en México y en el mundo. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México. 1997

La industria tiene los recursos humanos especializados que han adaptado y en algunos casos mejorado la tecnología externa. Las fuentes para financiar la inversión en equipo anticontaminante, en seguridad industrial, en la reconversión y en la reubicación de sus plantas continúan siendo escasos, por lo que las empresas petroquímicas deberán tener la creatividad suficiente para sobrevivir en un entorno cada vez más competitivo y complejo.

Otro factor adverso que afecta a la petroquímica es la insuficiente integración vertical de la industria y su ubicación lejos de los principales proveedores de insumos básicos. Esto le ocasiona elevados costos de

transporte y problemas logísticos, a lo que se suman costos de energía eléctrica mayores y una infraestructura de almacenamiento y distribución costosa e ineficiente en relación a sus competidores internacionales.

2.6 Perspectivas

Entre los principales retos a lograr en PEMEX y el sector de la petroquímica secundaria son superar los bajos niveles de integración vertical y actualizar la tecnología de proceso y la escala de producción en productos petroquímicos, principalmente básicos e intermedios.

Se prevén también fusiones y adquisiciones de empresas para alcanzar mayores niveles de integración vertical y el cierre de plantas obsoletas. Las alianzas estratégicas entran también dentro de este contexto, toda vez que se pueden aprovechar sinergias entre grupos o empresas con una menor inversión.

La apertura a la inversión extranjera en la industria, tenderá a promover mayores flujos de capital y con ellos, un mayor acceso a tecnologías de punta.

Mientras no se disipen las fuentes de incertidumbre que afectan a la industria, su dinamismo se verá frenado. La industria tendrá que acelerar las inversiones que requiere, dado que se estiman más inversiones para

satisfacer la creciente demanda interna, abatir sus índices de contaminación, elevar su capacidad de reciclaje y ampliar su plataforma exportadora.

Considerando ello, los escenarios para el sector son:

VARIABLES	FAVORABLE	DESFAVORABLE
INFRAESTRUCTURA PORTUARIA Y TERRESTRE	Privatización y modernización de puertos y caminos disminuyendo sus tarifas a nivel internacional. Desarrollo y modernización de ferrocarriles. Incremento de la competitividad y eficiencia en telecomunicaciones.	Falta de mantenimiento a puertos y caminos. Cancelación de planes de privatización en las áreas que impactan directamente a este sector.
TASAS DE INTERÉS	Disminución del diferencial entre tasas pasivas y activas. Disminución de tasas de interés para el fomento industrial con recursos nacionales y fuentes extranjeras.	Incremento en las tasas de interés nacional e internacional.
INVERSIÓN EXTRANJERA	Fomento y creación de facilidades para alentar la inversión, manteniendo un entorno de certidumbre legal, referentes a propiedad intelectual y transferencia de tecnología y utilidades.	Falta de reglamentación y protección a la propiedad privada, intelectual y de tecnología, así como la falta de estímulos para el fomento de la inversión en forma eficiente y competitiva que desaliente a la inversión extranjera y perjudique a la nacional por falta de alianzas estratégicas.

APERTURA COMERCIAL	Disminución de las barreras no arancelarias, adaptabilidad del empresario al nuevo modelo de crecimiento y desarrollo bajo nuevas condiciones de competitividad como son precio y calidad.	Aumento de barreras no arancelarias a productos mexicanos y a las importaciones de insumos.
MEDIO AMBIENTE	Desarrollo de una industria para el manejo, almacenamiento, transportación y reciclaje de los desperdicios y productos altamente tóxicos. Educación e información en la prevención y manejo de accidentes con sustancias tóxicas.	No importación, en una primera fase, de la industria que maneje y recicle los desechos tóxicos y no permitir el desarrollo, en una segunda fase, de este tipo de industria. No prevención y manejo de desastres químicos. Subestimar las regulaciones ambientales emitidas por SEDESOL, SEMIP y otras dependencias estatales y federales.
PEMEX-INSUMOS	Que PEMEX continúe su proceso de reestructuración, modernización y eficiencia.	Que PEMEX acentúe la burocratización de su proceso de privatización en el sector secundario.
PRECIOS INTERNACIONALES	Estabilidad de los precios internacionales para planear con mayor certidumbre y en horizontes más largos.	Incremento en la inseguridad pública y surgimiento de grupos de poder de conflicto y desestabilización.
POLITICA LABORAL	Mejoramiento de las relaciones obrero - patronales, para incrementar la productividad en beneficio de ambas partes bajo el entorno de libre competencia.	Rompimiento de las relaciones sindicato - empresa, que disminuyen la productividad, eficiencia y disminuyen su posición competitiva.

POLÍTICA DE GOBIERNO	Que se vuelva a la etapa de crecimiento económico y estabilidad política que México venía viviendo hasta finales de 1993.	Persistencia de la sobreoferta del producto que provoca detrimento de los precios internacionales.
POLÍTICA MONETARIA	Control de la inflación y continuidad con el régimen del deslizamiento del tipo de cambio del peso frente al dólar.	Incremento en los niveles de inflación y devaluación del peso frente al dólar.
POLÍTICA FISCAL	Disminución de las tasas impositivas conjuntamente con un aumento en la base tributaria.	Incrementos en las tasas impositivas y desaliento a la inversión nacional y extranjera.

Fuente: El petróleo en México y en el mundo. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México. 1997

CAPITULO III

**CONTRATOS DE SERVICIOS MÚLTIPLES
(CSM)**

CAPÍTULO III

CONTRATOS DE SERVICIOS MÚLTIPLES (CSM)

3.1 Consideraciones

Desde 1995, con la reforma al Reglamento de Gas Natural, empresas privadas iniciaron su participación en las actividades de transporte y distribución. "Hasta la fecha se han invertido 1,250 millones de dólares en 91 proyectos de transporte y 988 en 21 proyectos de distribución."³¹

La demanda de gas en México, según estimaciones de PEMEX, crecerá 9% anualmente y el nivel de producción será insuficiente para cubrir las necesidades del sector eléctrico, industrial y doméstico. Igualmente, se considera que es más barato producir gas en México que importarlo.

No obstante el incremento sustancial en la inversión autorizada para PEMEX a partir de 2002, el crecimiento de la producción nacional de gas quedará cada vez más rezagado con respecto al incremento de la demanda en el país.

³¹ GUASO, Sergio. *Proyecto de los Contratos de Servicios Múltiples*. PEMEX. México. 2002. p 58

Aunado a lo anterior, "PEMEX administra alrededor de 10 mil contratos anuales que obligan a cientos de técnicos expertos a dejar de atender sus actividades estratégicas para elaborar, celebrar y administrar contratos tradicionales."³²

De las circunstancias comentadas previamente la empresa paraestatal ha planteado dos alternativas: 1) importar cada vez más gas, desperdiciando y dejando de aprovechar los propios recursos naturales o 2) utilizar el gas natural del país, reducir las importaciones, ahorrar 1,300 millones de dólares anuales, generar empleos en México y aumentar la demanda de insumos nacionales.

Reconociendo que la alternativa ofrece desventajas económicas, la estrategia actual de PEMEX Exploración y Producción (PEP) implica combinar los mecanismos tradicionales de contratación de obras y servicios para proyectos de gas, con nuevos esquemas de contratación que permitan reforzar rápidamente la capacidad de ejecución y el financiamiento con objeto de reducir las importaciones.

Ante ello, PEMEX ha diseñado una herramienta llamada Contrato de Servicios Múltiples. Este mecanismo, jurídicamente viable, permite 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.

³² *Ibid.* p.64

Con el propósito de seguir asegurando que la explotación de gas continuará en manos de PEMEX, "el Modelo Genérico de Contratos de Servicios Múltiples 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 la empresa mexicana."³³

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

3.2 Fundamento Constitucional

Basado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 25, 27, 28 y 134, los Contratos de Servicios Múltiples son considerados por Pemex como instrumentos que cumplen con la legalidad y normatividad vigente.

³³ *Modelo Genérico de Contratos de Servicios Múltiples*. PEMEX. México. 2002. p.12

Del Artículo 25 constitucional³⁴ se desprende que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

El mismo artículo señala que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se indican en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

El Artículo 27 constitucional³⁵ menciona que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Entre otras cuestiones, el mencionado artículo indica que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las

³⁴ Publicada en el Diario Oficial del 5 de febrero de 1917, en vigor desde el 1º de mayo de 1917.

³⁵ *Idem*

islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

El dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

De la misma forma, el artículo 27 constitucional indica que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la

Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.

El artículo 28 constitucional establece que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes.

A este respecto, se indica que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Atendiendo al Artículo 134 constitucional, los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Respecto a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, el artículo primero y segundo mencionan que corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional incluida la plataforma continentales mantos o yacimientos.

Sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos de la misma ley.

Particularmente, el artículo tercer indica que la industria petrolera abarca:

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

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

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

1. Etano;
2. Propano;
3. Butanos;
4. Pentanos;
5. Hexano;

6. Heptano;

7. Materia prima para negro de humo;

8. Naftas; y

9. Metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos.

Conforme el Artículo 4 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo³⁶, la Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el Artículo 3º de la referida Ley, que se consideran estratégicas en los términos del Artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

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

³⁶ Publicada en el Diario Oficial del 29 de Noviembre de 1958, en vigor desde el 30 de Noviembre de 1958.

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

Así mismo el artículo sexto de la misma ley señala que Petróleos Mexicanos podrá celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, serán siempre en efectivo y en ningún caso concederán por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones.

3.3 Marco jurídico aplicable

El marco jurídico que cumple el Contrato de Servicios Múltiples está contenido en³⁷:

- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
- Ley General de Deuda Pública³⁸ y Ley de Ingresos 2003³⁹

³⁷ NAVA VÁZQUEZ, José Cesár. *Presentación sobre CSM en el III Encuentro y Exposición Internacional de Tecnología Petrolera 2003*. PEMEX. México. 2003.

³⁸ Publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976, en vigor desde el 1º de enero de 1977

³⁹ Publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 2003, en vigor desde el 1 de enero de 2004

- Artículo 134 Constitucional y Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas⁴⁰.

En particular, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en el artículo sexto señala que PEMEX podrá celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiera; en este sentido se establece que el pago por el servicio será con base en precios unitarios, tal como también lo señala el artículo 45 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

En el artículo tercero fracciones II y VII de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional se indica que quedan comprendidos dentro de las obras públicas los trabajos de exploración, geotécnica, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas y todos aquellos de naturaleza análoga.

De la misma ley, en el artículo primero se desprende que corresponde a la nación el dominio directo inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional.

En su artículo sexto se detalla que las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, serán siempre en efectivo y en ningún

⁴⁰ Publicada en el Diario Oficial del 4 de enero del 2000, en vigor desde el 2 de Marzo del 2000

caso concederán por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones; por ende, el contratista no recibirá beneficios derivados de los resultados de la explotación y no será propietario de los activos fijos esenciales ubicados en el área de trabajo.

Respecto a la Adjudicación de los Contratos de Servicios Múltiples, en el artículo 134 Constitucional se menciona que la contratación de obra pública que realicen (entre otras, la administración pública paraestatal del Gobierno Federal), se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas.

Al respecto en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas⁴¹, conforme los artículos 27, 28 y 30 se indica que los contratos de obras públicas y los servicios relacionados con las mismas se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, incluyendo las internacionales.

Para obtener el mayor beneficio posible para PEMEX, apegándose a las Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas⁴², en el artículo 38 se ordena que si resultare que dos o más proposiciones son solventes porque satisfacen la totalidad de los requerimientos

⁴¹ *Idem*

⁴² *Idem*.

solicitados por la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición cuyo precio sea el más bajo.

Ante ello, los Contratos de Servicios Múltiples (CSM) son contratos de obras públicas sobre la base de precios unitarios que cumplen con la Constitución y las leyes mexicanas. A través de ellos se agrupan en un solo contrato los servicios que PEMEX siempre ha contratado.

Bajo los CSM, la propiedad y dominio de los hidrocarburos son de la Nación. PEMEX mantiene el control de la exploración y explotación. El contratista únicamente recibe un pago fijo por las obras realizadas y los servicios prestados. Con los CSM se prevé se incrementará la producción de gas natural, con lo que se podrán sustituir importaciones y se creará un número importante de empleos para los mexicanos.

Cabe destacar las similitudes y diferencias sustanciales entre los contratos tradicionales y los CSM. "Entre las similitudes destaca que ambos son servicios contratados, según lo previsto en el artículo 3 de la Ley de Obras Públicas; el control de las obras está supervisada totalmente por el personal de PEMEX; la propiedad de la producción es

de PEMEX y los pagos efectuados a los contratistas son el efectivo por la ejecución de obras y la prestación de servicios." ⁴³

Por otra parte, entre las diferencias importantes se destaca que "la duración de los contratos tradicionales es de 1 a 2 años, mientras que los CSM son entre 10 y 20 años; el número de contratos tradicionales, por ejemplo en un área específica, podría llegar a ser de más de 1,000 contratos tradicionales, en cambio bajo el esquema de CSM podrían ser media docena de contratos en un periodo de 20 años; en cuanto al esfuerzo para contratar y administrar, bajo el contrato tradicional se requiere un gran número de técnicos dedicados a la administración, bajo el CSM el contratista resuelve el problema de coordinación entre contratos." ⁴⁴

3.4 Aplicación

El modelo del CSM no depende de la aprobación de la reforma a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Las bases de licitación se podrán adquirir a partir del día de publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación y hasta, e inclusive,

⁴³ GUASO, Sergio, *Op. cit.* p. 97-98

⁴⁴ *Ibid.* p.100

el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de propuestas.

Las bases están disponibles para consulta y venta en el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (CompraNET) o bien en el domicilio que Pemex Exploración y Producción (PEP) señale en la convocatoria.

En el marco de la Transparencia y el Combate a la Corrupción, se promueve la participación de cualquier interesado en la revisión, previa a la publicación de las convocatorias, de las bases de licitación. En el mismo sentido, se lleva a cabo la publicación y difusión de dichas bases en Internet. Lo anterior, con el fin de hacer transparente el proceso de licitación de los CSM.

Consecuentemente, a través de la publicación de los elementos de las bases en la página de Internet, los posibles interesados, en igualdad de circunstancias, podrán conocer las generalidades de las mismas en cuanto a su concepción, criterios y estructura y, en su caso, formular las opiniones y recomendaciones que consideren pertinentes.

En rigor, los eventos del proceso de licitación pública son los siguientes:

Evento	Periodo	Fundamento Legal
1. Publicación de la Convocatoria en el Diario Oficial de la Federación	Inicio del proceso de licitación	Art. 32 de la LOPSRM ⁴⁵
2. Visita al sitio de la realización de los trabajos(visita de obra)	Entre el cuarto día natural siguiente a aquél en que se publique la convocatoria y el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones	Art. 33, fr. XV de la LOPSRM
3. Junta(s) de aclaraciones	Definida(s) por PEP, posterior(es) a la visita al sitio de la realización de los trabajos y previa(s) a la fecha de el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones	Art. 33, fr. III de la LOPSRM
4. Límite de Venta de Bases	Hasta, inclusive, el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones	Art. 33 de la LOPSRM
5. Presentación de Proposiciones y Apertura de la Propuesta Técnica, exclusivamente.	Mínimo cuarenta días naturales, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria	Art. 34 LOPSRM y TLC
6. Apertura de Propuestas Económicas	Definida por PEP, entre la fecha de presentación y apertura de proposiciones y previa a la fecha de fallo	Art. 37, fr. V de la LOPSRM
7. Fecha de fallo	Máximo cuarenta días naturales, contados a partir de la fecha de presentación y apertura de proposiciones	Art. 37, fr. V de la LOPSRM
8. Formalización del Contrato	Dentro de los treinta días naturales siguientes al de la notificación del fallo	Art. 47 de la LOPSRM

Fuente: PEMEX. Contratos de Servicios Múltiples. México. 2003

⁴⁵ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. *Op. cit.*

3.5 Efectos

Tomando en cuenta la siguiente tabla, el CSM no es una concesión, ni un contrato de participación de riesgo, de producción o de ganancias compartidas, ni siquiera un contrato similar a los anteriores:

Tipo de Convenio	Derecho exclusivo de explorar y explotar	Propiedad de la producción
Concesión	Empresa privada	Empresa privada
Contrato de Asociación	Compartida	Compartida
Producción con riesgo compartido	Empresa pública	Compartida
Contrato de servicios	Empresa pública	Empresa pública

Fuente: Contratos de Servicios Múltiples. PEMEX. México. 2002

Los atractivos para las empresas contratistas son:

- Con base a precios unitarios, el contratista puede realizar sus trabajos con estándares de eficiencia.
- Los trabajos se realizarían en áreas con reservas probadas.
- La estructura del impuesto sobre la renta en México es favorable para los contratistas respecto a otros países.

- No hay riesgo en la comercialización del gas.
- Se prevén requerimientos bajos de inversión inicial y alta resolución de las inversiones por los cortos tiempos de perforación.

Por su parte, los beneficios para México son:

- Fortalecimiento de la industria del gas natural. Se espera duplicar el monto de inversión en Burgos (zona de gas natural importante) para alcanzar 1,300 millones de dólares.
- Producción adicional de gas natural de 1,000 millones de pies cúbicos.
- Asegurar el suministro de gas natural para la generación de energía eléctrica.
- Menor costo de gas natural al país, al pasar de 3.7 dólares por metro cúbico de importación a 2.5 al producirse en México.
- Ahorro de divisas de 1,350 a 2,000 millones de dólares.
- Captación de mayores recursos fiscales cercanos a 11,000 millones de pesos al año.
- Creación de 10,000 fuentes de trabajo, de los cuales 2,500 son empleos directos y 7,500 indirectos. La derrama

económica por los empleos nuevos sería de al menos 1,500 millones de pesos al año.

- Crecimiento de la economía regional en los estados de Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila.
- Mayor demanda de bienes y servicios de origen nacional, estimada en 3,000 millones de pesos por año.

El impacto positivo esperado, bajo la utilización de los CSM es "reducir las importaciones de 1,419 millones de dólares en 2003 a 613 en el 2006, haciendo que los CSM aporten un ahorro de 1,351 millones de dólares en gas natural."⁴⁶

En caso de controversia entre las partes contratantes, el formato del Contrato de Servicios Múltiples contempla las leyes dentro de la Parte IV Otras Disposiciones y el apartado XXXV Leyes Aplicables, Perito Independiente, Arbitraje y Contratación que el contrato se registrará e interpretará con base en las leyes de México, las diferencias técnicas y operaciones podrán ser resueltas a través de un Perito Independiente; si alguna de las partes no estuviera de acuerdo se someterá la controversia, disputa, reclamaciones o conflictos al arbitraje institucional con sede en la ciudad de París, Francia, de acuerdo con el Reglamento de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional.

⁴⁶ NAVA VAZQUEZ, José César. *Op. cit.*

El laudo arbitral podrá ser tramitado en cualquier tribunal de jurisdicción competente y en el caso del PEMEX, podrá ser tramitada en cualquier tribunal federal con sede en la Ciudad de México.

Igualmente, en el contrato se indica que queda expresamente entendido que un tribunal mexicano no puede ordenar un embargo precautorio o un embargo para auxiliar en la ejecución de una sentencia o ejecución sobre cualquiera bienes de PEMEX u otros de sus organismos subsidiarios, de conformidad con lo establecido en el Artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

CAPITULO IV

JUSTIFICACIÓN JURÌDICA DE LOS CSM

CAPÍTULO IV

JUSTIFICACIÓN JURÍDICA DE LOS CSM

4.1 Práctica internacional y derecho comparado

Aunque España no figura como uno de los principales productores de petróleo, el cambio en su legislación resulta particularmente interesante, dado el contraste con la norma en materia de petróleo en México. Desde 1998, el sector hidrocarburos español se ha liberado completamente, cancelando la reserva exclusiva del Estado en materia de propiedad de petróleo y gas. Ante ello, conviene tener presente lo que es un paso delante a los Contratos de Servicios Múltiples mexicanos.

En la Ley 34/1998⁴⁷, se indica en la exposición de motivos que dicha Ley tiene por objeto renovar, integrar y homogeneizar la distinta normativa legal vigente en materia de hidrocarburos.

Se pretende conseguir así una regulación más abierta, en la que los poderes públicos salvaguarden los intereses generales a través de la propia normativa, limitando su intervención directa en los mercados cuando existan situaciones de emergencia. De igual forma, se busca que la regulación permita que la libre iniciativa empresarial amplíe su campo de actuación.

⁴⁷ Informe 6/1999 de la Comisión Nacional de Energía sobre el Proyecto Real de Decreto de Comercialización de Productos Petrolíferos. España, 2 junio, 1999

El primer bloque material que aborda la Ley es el relativo a la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos que han venido siendo reguladas por la Ley 21/1974, de 27 de junio⁴⁸.

Las principales novedades que la citada ley contiene son⁴⁹:

- su adecuación al ordenamiento constitucional la supresión de la reserva en favor del Estado,
- la regulación de los almacenamientos subterráneos,
- la creación de la figura del operador y
- el especial hincapié en las obligaciones de desmantelamiento de las instalaciones que los concesionarios deben asumir.

La supresión de la reserva en favor del Estado responde a la necesidad de configurar tal Estado como regulador y no como ejecutor de unas determinadas actividades industriales. Ello limita al Estado si lo considera oportuno, para promover la investigación de un área concreta a través de la convocatoria de los correspondientes concursos.

Los almacenamientos subterráneos, carentes de regulación, constituyen un núcleo fundamental tanto de la seguridad del sistema de gas natural como de otros tipos de hidrocarburos.

⁴⁸ Boletín Oficial del Estado. Num. 21. España. 27 junio 1974

⁴⁹ *Idem.*

En cuanto al operador, es la entidad que actúa como responsable ante la Administración del conjunto de actividades desarrolladas en el ámbito de investigación y explotación de hidrocarburos cuando existe titularidad compartida.

El refinado de petróleo y el transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de productos petrolíferos se regulan desde una perspectiva de mayor liberalización, suprimiendo preexistentes autorizaciones para el ejercicio de la actividad por la mera autorización de instalaciones afectas a una actividad que por la naturaleza de los productos manejados requiere una especial atención.

Tan sólo, como excepción, se mantiene la autorización de actividad para los operadores al por mayor que, en el conjunto del mercado de hidrocarburos líquidos, son responsables del mantenimiento de las existencias mínimas de seguridad, garantía básica del sistema.

"Resalta que el suministro de gases licuados del petróleo envasado, según la Ley, trata de extender a todo el sector de hidrocarburos la supresión de la obligatoriedad de distribución a domicilio.⁵⁰"

La regulación del sector del gas trata de avanzar en la liberalización del sector y de recoger los avances habidos en esta industria desde la promulgación en 1987 de la Ley de disposiciones básicas para un desarrollo

⁵⁰ Informe 6/1999 de la Comisión Nacional de Energía sobre el Proyecto Real de Decreto de Comercialización de Productos Petrolíferos. Op. cit.

coordinado de actuaciones en materia de combustibles gaseosos, haciéndolo compatible con un desarrollo homogéneo y coherente del sistema gasista en el territorio Español.

Sobre la base de la homogeneidad ya aludida como criterio que preside la norma, se pretende también que la homogeneidad se mantenga en el enfoque básico dado al sistema de gas natural, en relación con el sistema eléctrico.

Se trata en ambos casos de suministros que requieren conexiones físicas entre productores y consumidores. Al no tener sentido económico la duplicidad de estas interconexiones, el propietario de la red se configura como un monopolista del suministro. La separación entre la propiedad de la infraestructura de transporte y el servicio que dicha infraestructura presta y la progresividad en este proceso de separación son las dos herramientas que unidas a la Ley 54/1997⁵¹, de 27 de noviembre, del sector eléctrico se utilizan para transformar el panorama de la industria del gas natural.

No obstante, la ley que se viene comentando recoge otras posibilidades técnicas de suministros a partir de combustibles gaseosos distintos del gas natural, dentro de los que, por su incidencia, cabe destacar los suministros de gases licuados del petróleo por canalización.

⁵¹ Boletín Oficial del Estado. Num. 54. España. 27 noviembre, 1997.

4.2 Controversia en México, respecto a los CSM

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 más rezagado con respecto al incremento de la demanda en el país."⁵²

Lo anterior 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.

De la propuesta hecha por los CSM, principalmente el Partido Revolucionario Institucional, a través de los senadores Manuel Bartlett y Cantón Zetina, ha manifestado su posición contraria a la implantación de los CSM⁵³.

El entonces secretario de Energía, Felipe Calderón, a pesar de las opiniones en contrario, "tras reconocer que el actual ambiente político no es propicio y las reformas en materia energética propuestas por el presidente Vicente Fox enfrentan mayor oposición en el Senado de la República, se indicó que en el segundo semestre de 1994 México alcanzará su meta de producción de un millón 950 mil barriles de petróleo crudo de exportación."⁵⁴

⁵² Guaso, Sergio. Contratos de Servicios Múltiples. PEMEX. México. 2003. p.10.

⁵³ Becerril Andrea. Exigirán senadores anexos de los contratos de servicios múltiples. *En La Jornada*. México. Junio 25, 2002

⁵⁴ Rodríguez, Ismael. En el Senado la mayor oposición a la reforma energética. afirma Calderón. *En La Jornada*. México. mayo 27, 2004

Sin embargo, en los argumentos opositores se insiste en indicar que los CSM tiene el "afán de engañar y ocultar lo que ya se sabe: que esos contratos son el inicio para dar a extranjeros la explotación de gas natural y petróleo."⁵⁵

Así también, han señalado que el recurso que preparan en contra de la implementación de los CSM no será una controversia constitucional.

En declaraciones recientes afirman que buscarán otra vía en donde, después de un estudio a fondo de los CSM, se demuestre no sólo las fallas jurídicas, "sino las trampas y simulaciones utilizadas para pasar por encima de la Constitución sobre todo el artículo 27."⁵⁶

También, ha declarado que hasta el momento no tiene una fecha precisa para presentar el recurso, a fin de determinar las responsabilidades a los funcionarios involucrados en la venta de los recursos energéticos del país.

El senador panista Fauzi Hamdan en el 2001 también expresó inconformidad a los CSM. En una carta enviada a Ernesto Martens, entonces Secretario de Energía, indicaba que sostener la constitucionalidad del CSM por medio de lagunas jurídicas, "implicaría incurrir en un fraude a la ley, pues más bien se trataría de un mecanismo para eludir la prohibición expresa de Carta Magna".

⁵⁵ Becerril, Andrea. Presentará fracción del PRI iniciativa contra los CSM. *En La Jornada*. México. Febrero 21, 2004. p.32.

⁵⁶ Becerril Andrea. Exigirán senadores anexos de los contratos de servicios múltiples. *En La Jornada*. México. Junio 25, 2002. p.38

Para julio de 2002 el propio senador Hamdan cambió radicalmente su posición y llegó a asegurar que “para mí no hay atisbo de inconstitucionalidad. Son contratos que permite la ley reglamentaria, aún en el contexto de la Constitución porque se realizan por cuenta y obra de PEMEX” y añadió que “si hay quienes cuestionan esta situación, que planteen la controversia constitucional”.⁵⁷

De igual manera, aceptó que en aquel momento no se podía realizar la controversia constitucional porque no había materia de litis, pues no se podía plantear una impugnación sin la firma del contrato.

Uno de los primeros contratos firmado fue anunciado por PEMEX en el 2003. El CSM fue otorgado a la empresa española Repsol “por una oferta de dos mil 437 millones 196 mil 256 dólares americanos, por las obras y servicios que ejecutará durante los 20 años del plazo del contrato en el bloque Reynosa-Monterrey.”⁵⁸

Recientemente, PEMEX publicó en el Diario Oficial de la Federación la convocatoria para la adquisición de las bases de licitación de los primeros cuatro bloques de los Contratos de Servicios Múltiples (CSM) que se desarrollarán en la referida cuenca de Burgos.⁵⁹

⁵⁷ *Ibid.* p.39

⁵⁸ Boletín de Prensa 03 Pemex Refinación y Producción. México, octubre 16, 2003.

⁵⁹ Diario Oficial de la Federación. México, julio 29, 2004

Según PEMEX, "los CSM duplicarán la producción de gas natural no asociado en la región, que actualmente asciende a unos mil 100 millones de pies cúbicos diarios, evitando con ello el crecimiento de las importaciones del hidrocarburo que ya rondan los 800 millones de pies cúbicos por día."⁶⁰

La misma fuente indica que las bases para la nueva convocatoria pública internacional, tienen un costo de 124 mil dólares, para las que corresponden al bloque más grande, y de 77 mil dólares, para las de menor tamaño. El arranque de las obras está programado para noviembre 14 del 2004,⁶¹ fecha en que los senadores del PRI podrían presentar demandas penales contra los funcionarios que firmen dichos documentos.

Ante los extremos expuestos, el CSM según el Gobierno Federal cumple con la Constitución y las leyes reglamentarias sobre la materia. Uno de los elementos esenciales es que no traslada propiedad y paga los servicios sobre la base de precios unitarios, en el cual la propiedad de los hidrocarburos y las obras ejecutadas la mantiene siempre PEMEX.

Igualmente, desde la perspectiva del Estado, los CSM no requieren modificación alguna de leyes vigentes, pues han sido diseñados con estricto apego al marco legal actual.

⁶⁰ RUIZ, Jonathan. "Anuncia Pemex fechas para licitar CSM". *En Reforma*. México. Julio 21, 2003, Finanzas. p. 23.

⁶¹ Boletín de Prensa 03 Pemex Refinación y Producción. México. octubre 16, 2003

A su vez, los Contratos de Servicios Múltiples generan una serie de beneficios para la modernización de PEMEX y el fortalecimiento del país al contribuir a la autosuficiencia energética. Otros beneficios son:

- la propiedad y la facultad de comercializarlo es de PEMEX
- la utilidad es de PEMEX, no hay participación de los contratistas ni en la producción, ni en las utilidades.
- Implica ahorro en divisas para México
- alienta la reducción de importaciones
- se reducirían a la mitad las importaciones de gas en 2006, evitando la salida de 1,300 millones de dólares en importaciones
- el empleo se genera en México
- se busca la preferencia para los servicios de origen mexicano, cuando son competitivos en precio y condiciones de entrega.
- hay preferencia para trabajadores y profesionistas mexicanos que cuentan con el conocimiento y la experiencia requerida.
- existe transferencia de tecnología para PEMEX
- el contrato exige el entrenamiento en tecnologías más avanzadas a mexicanos que no trabajen para el contratista.

- se pacta el empleo de tecnología avanzada con obligaciones de entrenamiento específico para personal de PEMEX exploración y producción.
- PEMEX y el contratista serán dueños conjuntos de nueva tecnología desarrollada, a fin de alentar la continuidad de la inversión.

4.3 Licitaciones en México

En términos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶², los recursos económicos federales del Estado y sus paraestatales deben satisfacer los objetivos a los que estén destinados. El mismo precepto señala que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes, prestación de servicios y la contratación de obra, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

El artículo anterior, sigue diciendo que cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas,

⁶² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Op. cit.*

requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

De conformidad con lo anterior, las bases de licitación para los Contratos de Servicios Múltiples de PEMEX se podrán adquirir a partir del día de publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación y hasta, e inclusive, el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de propuestas⁶³.

Debido al volumen, naturaleza y características de la información técnica que forma parte integrante de las bases de licitación, ésta no está disponible en CompraNET. Para ello, PEP proporcionará el paquete de información técnica en medio electrónico y magnético (disco compacto y cinta magnética DLT) en el domicilio que PEP señale, exclusivamente a aquellos licitantes que hayan comprado las bases de licitación y que hayan suscrito previamente el convenio de confidencialidad establecido.

Cabe indicar que la publicación por Internet no significa el inicio de la licitación; más bien esta inicia con la publicación de la convocatoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación y concluye con el fallo correspondiente. A este respecto, PEP promueve la participación de

⁶³ Nota. Dichas bases se encontrarán para consulta y venta en el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (CompraNET). [En línea]. Disponible: <http://www.compranet.gob.mx> o bien en el domicilio que PEMEX Exploración y Producción (PEP) indique para la convocatoria.

cualquier interesado en la revisión, previa a la publicación de las convocatorias, de las bases de licitación.

En el mismo sentido, lleva a cabo la publicación y difusión de dichas bases en Internet. Lo anterior, con el fin de hacer transparente el proceso de licitación de los CSM. Consecuentemente, a través de la publicación de los elementos de las bases en la página de Internet, los posibles interesados, en igualdad de circunstancias, podrán conocer las generalidades de las mismas en cuanto a su concepción, criterios y estructura y, en su caso, formular las opiniones y recomendaciones que consideren pertinentes.

Los eventos que constituyen el proceso, el periodo y el fundamento legal conforme la se indican en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas⁶⁴, se muestran a continuación:

Evento	Periodo	Fundamento legal
1. Publicación de la Convocatoria en el Diario Oficial de la Federación	Inicio del proceso de licitación	Art. 32 de la LOPSRM
2. Visita al sitio de la realización de los trabajos (visita de obra)	Entre el cuarto día natural siguiente a aquél en que se publique la convocatoria y el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones	Art. 33, fr. XV de la LOPSRM
3. Junta(s) de aclaraciones	Definida(s) por PEP, posterior(es) a la visita al sitio de la realización de los trabajos y previa(s) a la fecha de el sexto día natural previo al acto de	Art. 33, fr. III de la LOPSRM

⁶⁴ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Digesto. México. 2002

	presentación y apertura de proposiciones	
4. Límite de Venta de Bases	Hasta, inclusive, el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones	Art. 33 de la LOPSRM
5. Presentación de Proposiciones y Apertura de la Propuesta Técnica.	Mínimo cuarenta días naturales, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria	Art. 34 LOPSRM y TLC
6. Apertura de Propuestas Económicas	Definida por PEP, entre la fecha de presentación y apertura de proposiciones y previa a la fecha de fallo	Art. 37, fr. V de la LOPSRM
7. Fecha de fallo	Máximo cuarenta días naturales, contados a partir de la fecha de presentación y apertura de proposiciones	Art. 37, fr. V de la LOPSRM
8. Formalización del Contrato	Dentro de los treinta días naturales siguientes al de la notificación del fallo	Art. 47 de la LOPSRM

Fuente: PEMEX, 2002

4.4 Análisis de viabilidad jurídica de los CSM en México

Los Contratos de Servicios Múltiples son instrumentos del Gobierno Federal, y en particular de PEMEX, para administrar la planeación y control de la explotación de gas. Estos contratos fueron diseñados, en términos de la Constitución y de las leyes reglamentarias aplicables en la materia. Partiendo de la base constitucional, se presenta a continuación el análisis de su viabilidad jurídica.⁶⁵

El artículo 27 Constitucional señala que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

De igual forma, señala el precepto que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

⁶⁵ GUASO, Sergio. Taller legal de CSM. México. 2002. pag.12.

En los casos a que se refiere el párrafo anterior, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas.

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado. La Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.⁶⁶

A este respecto, el CSM es un contrato de obra pública sobre la base de precios unitarios, en el cual la propiedad de los hidrocarburos y las obras ejecutadas la mantiene siempre PEP.

⁶⁶ Modelo Genérico de Contrato de Obra Pública sobre la Base de Precios Unitarios. *Op. cit.*

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

El artículo 28 constitucional establece que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios. De igual forma, se indica que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado, incluyendo al petróleo y los demás hidrocarburos y petroquímica básica.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

En este sentido, el CSM constituye un instrumento, que controlado por PEMEX, como empresa paraestatal está constituida para el manejo

eficaz de los recursos materiales, humanos y naturales de que dispone el Estado en materia de petróleo y gas.

Sin que el CSM sea una concesión, dado el interés general en busca de la eficiencia, si es un esquema donde se cumple con la Constitución, a la vez que permite una mejor operación y distribución de tareas entre el Estado y los particulares, siendo así el CSM una modalidad contemplada en la Constitución para la buena utilización social de los bienes de la Nación.⁶⁷

Por otro lado, en el formato de Contrato de Servicios Múltiples, propuesto por PEMEX se señala en el apartado de Marco Jurídico que las Partes reconocen que las actividades de exploración, explotación, elaboración y ventas de primera mano de gas constituyen actividades reservadas a la Nación mexicana de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

A su vez, se indica que el Contratista ejecutará las Obras previstas en el Contrato para el beneficio de PEP con sujeción a las Disposiciones Aplicables y los términos y condiciones previstas. Así también, el PEP ejercerá el control y supervisión permanente de las Obras y tomará las decisiones fundamentales y demás decisiones relativas a las Obras, cumpliendo con lo establecido por el artículo 27 en relación a la vigilancia.

⁶⁷ *Idem.*

El formato de contrato, también señala que los hidrocarburos producidos dentro del Área de Trabajo serán propiedad exclusiva de PEP, el Contratista no será propietario de la producción o de las reservas dentro del Área de Trabajo, y la contraprestación que corresponda al Contratista conforme al presente Contrato se limitará al derecho a recibir en efectivo la Contraprestación y los Intereses Financieros.

Ante ello, el Contratista⁶⁸:

- no recibirá porcentajes en los hidrocarburos producidos ni en cualesquiera otros productos de PEMEX y sus Organismos Subsidiarios en virtud de la celebración del Contrato;
- no participará de forma alguna, ni recibirá beneficios derivados de los resultados de la explotación; y
- no será propietario de los Activos Fijos Esenciales ubicados en el Área de Trabajo.

Así mismo se indica que el Contrato no otorga ni constituye derecho alguno para explorar, explotar o producir hidrocarburos, y ninguna de las disposiciones de este Contrato tiene por objeto crear, ni podrá ser interpretada en el sentido de crear, una persona jurídica o asociación entre las Partes, ni otorgar, ni podrá ser interpretada en el sentido de otorgar, una concesión, contrato de riesgo compartido, contrato de producción

⁶⁸ *Ibid.* 56.

compartida, contrato de ganancias compartidas, contrato de asociación o contrato de derecho preferente de opción sísmica o geológica, o cualquier otro contrato de naturaleza similar a los anteriores, tal y como se conocen dichos contratos de acuerdo con la práctica usual en la industria petrolera internacional.

Ante ello, se debe hacer énfasis que según lo estipulado en el propio contrato, los contratos de servicios múltiples no son una privatización disfrazada, como han dicho sus críticos, sino la respuesta al problema de dependencia energética que está sufriendo el país, así mismo el CSM no constituye ninguna concesión o contrato que de propiedad al Contratista sobre recursos naturales o incluso bienes materiales esenciales para la explotación de petróleo y gas, con lo que se refuerza que el CSM cumple en fondo y forma con la máxima ley y sus normas reglamentarias.

Hay que tener claro que la diferencia de los contratos de servicios múltiples de los actuales, es que en éstos se contrata la sísmica por una parte, los caminos por otra parte, las instalaciones por otro contrato; lo único que se está haciendo es conjuntar todos esos servicios en un solo contrato para, en lugar de tener relaciones con varias compañías, solamente se va a tener relación con una, pero es exactamente el mismo esquema, y entender que Pemex siguen siendo propietario de los hidrocarburos, lo único que van a hacer las compañías es operar, perforar los pozos y nos van a entregar la producción; Pemex se va a encargar de comercializar, de manejar y de

aprobar los planes. Todos los activos que se construyan van a ser propiedad de Pemex"

Adicionalmente, las Bases legales del CSM en México son:

Directriz legal	Contrato de Servicios Múltiples
Ley Reglamentaria del Art. 27 Constitucional ARTÍCULO 6 "Petróleos Mexicanos podrá celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere..."	Contrato de Obra Pública sobre la base de precios unitarios
Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas ARTÍCULO 3 FRACCIONES II Y VIII: "...quedan comprendidos dentro de las obras públicas... II. Los trabajos de exploración, geotécnica, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas... y VIII. Todos aquellos de naturaleza análoga".	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 ARTÍCULO 52: "...la dependencia o entidad contratante oportunamente pondrá a disposición del contratista el o los inmuebles en que deban llevarse a cabo..."	CLÁUSULA 14: "... PEP permitirá en todo momento al Contratista acceso razonable al Área de Trabajo..."
Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	CLÁUSULA 9: "...PEP no reemplazará o duplicará las Obras contratadas en

<p>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 ..."</p>	<p>virtud de este Contrato..."</p>
<p>Ley Reglamentaria del Art. 27 Constitucional ARTÍCULO 1 "Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional..."</p>	<p>CLÁUSULA 4: "Los hidrocarburos producidos dentro del Área de Trabajo serán propiedad exclusiva de PEP..."</p>
<p>ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL La contratación de obra pública que realicen (entre otras, la administración pública paraestatal del Gobierno Federal), se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas..."</p>	<p>DECLARACIONES: "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, Fracciones I, II y VIII, 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")."</p>
<p>Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas ARTÍCULO 45 "... Para los efectos de esta Ley, los contratos de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas podrán ser... Sobre la base de precios unitarios..."</p>	<p>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".</p>

Fuente: PEMEX, 2002

4.5 Perspectiva

En general, se reconoce que los hidrocarburos son la columna vertebral del sistema capitalista en general. Siendo los Estados Unidos de Norteamérica el tercer productor mundial de petróleo con 5.6 millones de barriles diarios (mbd), después de Arabia con 8 mbd y Rusia con 6 mbd, sus 300 millones de habitantes (el 6% de la población mundial) consumen el 30% (unos 23 millones de barriles diarios de petróleo) y el 30% del gas, que se produce diariamente en el mundo y, que, sus reservas solo representan el 3% mundial en petróleo y el 4% en gas.

Dicha situación ha hecho que los Estados Unidos de Norteamérica se hayan convertido desde los años 80 en importadores netos de hidrocarburos y que la dinámica de su máquina industrial y modo de vida dependa de los países dueños de esa energía fósil en un horizonte cercano a los 50 años, mientras se difunde el uso de energías alternativas como es el caso del hidrógeno.⁶⁹

Básicamente el petróleo se encuentra ubicado en grandes cuencas en el mundo, la cuenca Islámica (G.C.I) y del Caribe (G.C.C). La primera, la GCI, con el 61% de las reservas mundiales de petróleo y 35% del gas natural, comprende geográficamente desde el medio Oriente pasando por el

⁶⁹ ESPER Julio. *Petróleo II*. Tecnos. Argentina, 2003.

Golfo Pérsico, la cuenca petrogasífera de Tyumen-Urengoy hasta el mar Glacial ártico. Políticamente incluye los países islámicos de Arabia, Irak, Irán, Afganistán, y los rusos del Turmekistan, Uzbekistán, Kasakiztán y Rusia en el Norte.⁷⁰

La segunda cuenca, la del Caribe es la mayor y más diversificada cuenca de energía primaria (petróleo, gas natural, carbón, hidroelectricidad, nuclear, solar, etc) del planeta. Se asienta geográficamente alrededor del Mar Caribe formado por el Golfo de México, el Caribe y el mar de las Antillas y políticamente comprende desde el sur de los Estados Unidos pasando por Cuba, México, Centroamérica, Panamá, Colombia y Venezuela.⁷¹

Durante los próximos 15 años la inversión derivada de los Contratos de Servicios Múltiples será de 650 millones de dólares anuales, esta cantidad es igual a la inversión que cada año Pemex ha realizado a través de los mecanismos tradicionales, por lo tanto, con los Contratos de Servicios Múltiples se impulsará la industria del gas natural en México, duplicando la inversión actual para alcanzar 1,300 millones de dólares anuales. A través de los CSM se podrá alcanzar una producción de mil millones de pies cúbicos diarios de gas, en aproximadamente tres años, si se considera que hoy en día se producen en el país 4,500 millones de pies cúbicos por día, la producción adicional obtenida con los CSM representa

⁷⁰ DE GREIFF MORENO, Carlos. *La cuenca islámica En Lecturas Dominicales de El Tiempo*. Colombia. Septiembre 30, 2001. p.15

casi una cuarta parte del volumen actual, además se estima que, con los CSM, el costo de producir un millar de pies cúbicos de gas será de 2.50 dólares. Actualmente, el precio de importación de gas es superior a 5.30 dólares por millar de pie cúbico, lo que muestra que producir gas en México es más barato que importarlo, debemos saber México es un país deficitario en gas, actualmente las importaciones de este hidrocarburo son cercanas a mil millones de pies cúbicos diarios.

Con la producción obtenida a través de los CSM de 1,000 MMPCD y considerando un precio de 5.50 dólares/mpc, el país ahorraría 2 mil millones de dólares por año en importaciones. En cuanto a las Finanzas públicas considerando una producción de 1,000 MMPCD el Estado tendrá ingresos netos adicionales de 1,100 millones de dólares cada año, este beneficio es el resultado de la diferencia entre el costo de producción (2.50 dls/mpc) y el de importación del gas (5.50 dls/mpc), se está impulsando la creación de 10 mil puestos de trabajo directos e indirectos, resultado de emplear mano de obra y personal técnico profesional se generarán 2,500 empleos directos.

Sin lugar a duda el crecimiento económico regional será el resultado de una mayor actividad económica, de la creación de empleos y de una mayor demanda de bienes y servicios mexicanos, se estima que los CSM generen una importante derrama económica, con mayor impacto en los estados de Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila. A lo largo de la cadena

productiva durante los veinte años de duración de los contratos se estima la participación de por lo menos 300 empresas ubicadas en la región, estas empresas serán proveedoras especialmente de: tubería, válvulas, cemento, productos químicos, lubricantes, y diversos servicios como transporte, ingeniería, instalación de equipos, telecomunicaciones, avituallamiento, financieros, inmobiliarios y obra civil.

Los Beneficios para las empresas nacionales con los CSM, por su duración permitirán que las empresas nacionales, ya sean socias, subcontratistas o proveedoras de bienes y servicios, tengan una ventana de largo plazo para desarrollar negocios, ya que los CSM pueden durar hasta 20 años será posible una mejor planeación y con ello la reducción del riesgo respecto a los contratos de corto plazo.

Con los CSM, las empresas nacionales tendrán varios clientes potenciales con los cuales podrán alcanzar condiciones más favorables. Tanto la duración de los contratos como la posibilidad de trato entre particulares, permitirán identificar áreas de oportunidad para nuevos negocios. La participación junto con los contratistas en actividades de exploración y producción de hidrocarburos permitirán que tanto las empresas como los trabajadores y profesionistas mexicanos adquieran conocimientos, experiencia y habilidades que los conviertan en especialistas de estas áreas.

Ante lo anterior, no es de extrañarse el impulso y la iniciativa del Estado por adecuar la forma de trabajo de PEMEX, en términos de sus requerimientos legales para darle continuidad a la explotación del petróleo y el gas en el territorio mexicano.

Ante ello, cabe recordar que el objeto del Contrato es encomendar al Contratista el llevar a cabo en el Área de Trabajo especificada, la ejecución y administración de las Obras relacionadas con el Desarrollo, Infraestructura y Mantenimiento de campos de gas no asociado.

Tales Obras deberán ejecutarse con la finalidad de expandir y mantener la capacidad de entrega de gas del Área de Trabajo y permitir al Contratista entregar la máxima cantidad de gas, en la medida en que sea requerido por PEP, con base en las economías óptimas de PEP y las Buenas Prácticas de la Industria del Petróleo.

La única contraprestación pagadera al Contratista por expandir y mantener la capacidad de entrega de gas del Área de Trabajo, y por entregar el gas solicitado por PEP, serán los pagos en efectivo contemplados en el mismo contrato.

“PEMEX administra alrededor de 10 mil contratos anuales que obligan a cientos de técnicos expertos a dejar de atender sus actividades estratégicas para elaborar, celebrar y administrar los contratos tradicionales.”⁷²

En esta nueva modalidad, lo que cambia es que los Contratos de Servicios Múltiples incluyen diversos servicios a ejecutarse en un plazo de 10 a 20 años a través de una sola empresa.

Para asegurar que la planeación y el control de la explotación del gas continúa en manos de PEMEX, el Modelo Genérico de Contratos de Servicios Múltiples 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.

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.

Con todo, el CSM es una herramienta encaminada a reducir las importaciones de gas natural y aprovechar los recursos naturales para transformar a México en un país autosuficiente.

⁷² GUASO, Sergio. *Op. cit.* p.30

El acuerdo firmado entre PEMEX y aquellas empresas de probada trayectoria, solvencia económica y experiencia técnica, que ofrezcan el precio más bajo por los servicios a ejecutar durante un plazo de 10 a 20 años, permitirá acceder a nueva tecnología, más y mejor diversificados recursos financieros, más empleo para los mexicanos y menor dependencia en gas del exterior.

CONCLUSIÓN

- ✚ Los Contratos de Servicios Múltiples son contratos de obra pública sobre la base de precios unitarios, que agrupan, en un solo contrato, los servicios que Pemex siempre ha contratado.
- ✚ El contratista recibe un pago en efectivo basado en los precios unitarios. No se trata de concesiones ni contratos de participación de riesgo, de producción o de ganancias, ni un contrato similar a los anteriores.
- ✚ Los Contratos de Servicios Múltiples son consistentes con el marco legal, por que la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas permite que Pemex celebre contratos de obra sobre la base de precios unitarios, así mismo el país conserva en todo momento la propiedad y control del yacimiento y del hidrocarburo, conforme a lo establecido en la Constitución Mexicana.
- ✚ Por lo tanto los bienes objeto del contrato (pozos, plantas, equipos y otros activos) serán propiedad de Pemex y la ejecución de los trabajos y el desarrollo de las actividades en el área de trabajo siempre quedan bajo el estricto control, aprobación y supervisión de Pemex. Por lo tanto el Gas es de Pemex y no hay participación de los contratistas ni en la producción, ni en las utilidades.

✚ En estricto apego al artículo 6 de la Ley Reglamentaria del 27, el pago por concepto de las obras y servicios será siempre en efectivo y en ningún caso se conceden porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones.

✚ Recordemos que las obras que Pemex contratará son las que permite la Ley de Obras, es decir, trabajos de exploración, geotecnia, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas, y todos aquellos de naturaleza análoga.

✚ Se establece que Pemex contratará entre otras: la construcción y reparación de caminos de acceso; preparación de las localizaciones de pozos; perforación de pozos; construcción de instalación de compresores y medidores, gasoductos; mantenimiento de pozos, teniendo como beneficios la modernización de Pemex y el fortalecimiento del país al contribuir en la autosuficiencia energética, exploración, explotación, elaboración y ventas de primera mano de gas constituyen actividades reservadas al Estado Mexicano.

✚ Hay que dejar en claro que no es el objeto de los Contratos de Servicios Múltiples que Pemex entregue territorio alguno a las empresas contratistas ya que éste no es dueño de tales territorios. Los terrenos en los que se encuentran las reservas cuya exploración y explotación son asignadas a Pemex, no son propiedad del organismo.

- ↓ Pemex mantiene el control de la planeación, ejecución y operación de las obras que desarrolla el contratista.
- ↓ El contratista propone un programa de trabajo, el cual está sujeto a la aprobación de Pemex y a la revisión permanente por parte del organismo. Así, Pemex es quien autoriza y, en última instancia, dirige y supervisa las actividades del contratista en el área de trabajo.
- ↓ En términos del artículo 6º de la Ley Reglamentaria del Art. 27 Constitucional las remuneraciones que se establezcan, serán siempre en efectivo y en ningún caso concederán por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones.
- ↓ Pemex es el único propietario de las obras ejecutadas en las áreas de trabajo.
- ↓ En este contexto, ante la expectativa de que la demanda de gas natural en México se duplique en los próximos seis años, es imprescindible que el país tome acciones urgentes para incrementar la producción interna y reducir la dependencia de contratación imponen una fuerte carga administrativa para Pemex.
- ↓ Los CSM son una opción para que Pemex incremente su capacidad de ejecución en proyectos de inversión, con menores costos administrativos así los CSM son sólo contratos de obras públicas sobre la base de precios unitarios con estricto apego al marco legal actual

que permiten a México a través de Pemex ahorro en divisas y la reducción de importaciones, fomentar la creación de empleos para los mexicanos y especifican la preferencia para los servicios de origen mexicano cuando son competitivos en precios.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBINA GARAVITO, Rosa y José Luis Manzo (Coordinadores). *La petroquímica mexicana: ¿industria estratégica o subordinada?* Nuestro Tiempo. México. 1996.
- ALMEIDA GARAZA GALINDO, Alejandro. *Determinación del precio internacional del petróleo: opciones para México*. CFE. México. 1994.
- BORDA, Guillermo A. *Manual de Contratos*. Perrot. Buenos Aires. 1993
- CARBALLO BALVERNA, Luis. *La oportunidad para impulsar un nuevo avance en la jurisdicción administrativa federal*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2001
- CONACYT. *“El petróleo en México y en el mundo.”* Instituto para el Análisis de la Energía. México. 1997.
- ESPER Julio. *Petróleo II*. Tecnos. Argentina. 2003.
- FABRA VALLE, Germán y Felipe CASTILLO SEVILLA, *Formulario de los Contratos Civiles*. Neo Ediciones. Madrid. 1991.
- FERNÁNDEZ RUÍZ Jorge, *Derecho Administrativo, Contratos*. Porrúa. México. 2000.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. *Problemas de Derecho Público al comienzo del siglo, conferencias en Argentina*. Civitas. Madrid. 2001.
- GEORGINA Kessel y CHONG-SUP Kim, *Lo negociado del TLC, El sector petroquímico en el Tratado Trilateral de Libre Comercio*. ITAM. México. 1994.

- GONZÁLEZ PÉREZ Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal*. Porrúa. México.2000
- GUASO, Sergio. *Proyecto de los Contratos de Servicios Múltiples*. PEMEX. México.2002.
- GUASO, Sergio. *Contratos de Servicios Múltiples*. PEMEX. México.2003.
- MEYER, Lorenzo. *Las perspectivas del petróleo mexicano*. El Colegio de México. México .1990.
- NAVA VÁZQUEZ, José Cesar. *Presentación sobre CSM en el III Encuentro y Exposición internacional de Tecnología Petrolera*. PEMEX. 2003.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*. Porrúa. México 1976.
- ROJAS FRANCO, José Enrique. *La suspensión del acto administrativo en la vía administrativa y judicial*. 4ª. Mundo Grafico. Costa Rica.1999.
- PEMEX, Anuario estadístico, 2001. Gerencia de Evaluación e Información. México. 2002.
- _____*Historia de la Industria Petrolera*. México. 2000.
- _____*Modelo Genérico de los Contratos de Servicios Múltiples*. México. 2002
- _____*Reporte Anual, 2000*. México. 2001
- _____*Seguridad, Salud y Medio Ambiente, 2000*. Dirección Corporativa de Seguridad Industrial y Protección Ambiental. México. 2001.
- VÁSQUEZ DEL MERCADO, Oscar. *Contratos mercantiles*. Porrúa. México. 1992

LEGISLACIÓN:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Digesto. México. 2002.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
Digesto. México. 2002.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Digesto. México.
2002.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Digesto. México. 2002

Código Federal de Procedimientos Civiles. Digesto. México. 2002.

INTERNET:

Bases de Licitación <En línea>. Disponible: <http://www.compranet.gob.mx>.

Contratos de Servicios Múltiples: enero 2005, < En línea>. Disponible: [http://
www.pemex.com.mx](http://www.pemex.com.mx)