



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**LA REGULACIÓN DE LA LICITACIÓN PÚBLICA EN
EL CASO “PEMEX-GALICIA”**

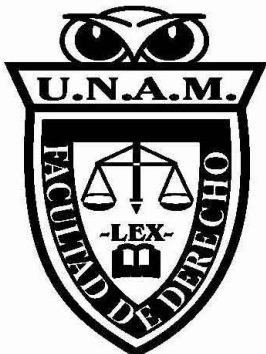
TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

GUILLERMO RICARDO NOBARA SERRALDE

ASESOR:

LIC. EDUARDO GALINDO BECERRA



CIUDAD UNIVERSITARIA, 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 12 de marzo 2014

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, **Nobara Serralde Guillermo Ricardo** con número de cuenta **304727050**, ha elaborado la tesis denominada **"LA REGULACIÓN DE LA LICITACIÓN PÚBLICA EN EL CASO "PEMEX-GALICIA"**, bajo la asesoría del **Lic. Eduardo Galindo Becerra** la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso, para ser sometida a examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes y dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ
DIRECTORA DEL SEMINARIO
TURNO VESPERTINO



100 UNAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MÉXICO
1910 2010

C.c.p.- Dra. María Leoba Castañeda Rivas.-Directora de la Facultad de Derecho UNAM.-
C.c.p.- Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles.Secretario General.-oficina de Exámenes
Profesionales.-
C.c.p.-Alumno.- Nobara Serralde Guillermo Ricardo
SNA/rzm

Agradecimientos

A mi Dios y Señor Jesucristo, por haberme dado la vida, y vida eterna.

A mi madre Carolina, por siempre estar ahí.

A mi padre Miguel, quien me inspiró a realizar este trabajo y titularme.

A mi padre Ricardo, que Dios lo tenga en su gloria.

A mi hermosa familia, por hacer mi vida más feliz.

A mis amigos, quienes saben que lo son.

Al Lic. Guzmán por haberme abierto las puertas de sus oficinas.

Al Lic. Salazar, por abrirme los ojos de abogado.

A todos gracias.

“Más el Dios de toda gracia, que nos llamó a su gloria eterna en Jesucristo, después que hayáis padecido un poco de tiempo, él mismo os perfeccione, afirme, fortalezca y establezca, a Él sea la gloria y el imperio por los siglos de los siglos. Amén”.

1 Pedro 5:10

Índice

Introducción	p. I
1. Pemex	
1.1. Referencias Históricas	p. 1
1.2. Expropiación Petrolera	p. 9
1.3. Surgimiento de Pemex	p. 14
1.4. Estructura Orgánica de Pemex	p. 17
1.5. Objetivo y Función de Pemex	p. 19
2. Contrato Administrativo	
2.1. Acto Jurídico	p. 22
2.2. Acto Administrativo	p. 24
2.3. Teoría General del Contrato	p. 30
2.4. Contrato Administrativo	p. 31
2.5. Procedimiento de la Licitación Pública	p. 34
2.6. Licitación Pública Nacional	p. 40
2.7. Licitación Pública Internacional	p. 46
3. Marco Normativo de Pemex	
3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	p. 51
3.2. Tratado de Libre Comercio con América del Norte	p. 54
3.3. Ley General de Bienes Nacionales	p. 57
3.4. Ley Federal de las Entidades Paraestatales	p. 59
3.5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	p. 62
3.6. Ley Federal de Procedimiento Administrativo	p. 63
3.7. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	p. 65
3.8. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	p. 69
3.9. Ley de Petróleos Mexicanos	p. 72
3.10. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	p. 76
3.11. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	p. 78
4. Caso “Pemex – Galicia”	
4.1. El Caso “Pemex – Galicia”	p. 82
4.2. Declaraciones Sobre el Caso “Pemex – Galicia”	p. 89
4.3. Procedimiento de Adjudicación del Contrato a los Astilleros Gallegos	p. 96
4.4. Impacto del Contrato en México y España	p. 99
4.5. Cumplimiento de la Legislación en torno al Caso “Pemex – Galicia”	p. 104
4.6. Irregularidades	p. 107
Conclusiones	p. 114
Bibliografía	p. 117
Glosario de Términos	p. 121

Introducción

El petróleo es uno de los grandes tesoros que el hombre ha tenido desde su descubrimiento. Su uso ayudó a consolidar la revolución industrial, y así cambiar la historia de la humanidad. El petróleo desde sus inicios hasta el día de hoy ha sido de gran importancia para el hombre, pues sin él, el transporte y abastecimiento de alimentos, entre otros, no podría llevarse a cabo.

El uso que tiene el petróleo es diverso, una utilidad es para transformarlo en gasolina, necesaria para el uso de maquinaria de combustión interna. Aunque se han buscado otros recursos para sustituir a la gasolina, su rendimiento y funcionalidad no es la misma que el derivado del petróleo, motivo por el cuál hasta el día de hoy su uso es fundamental.

En el mundo, los países con grandes yacimientos de petróleo tienen una significativa importancia. En nuestro país, el golfo de México es una zona de gran relevante, debido a que se han encontrado grandes hallazgos de depósitos petrolíferos desde hace más de un siglo, el cual ha generado importantes ganancias para el país.

A principios del siglo pasado, países como Estados Unidos e Inglaterra fundaron sociedades que extraían el petróleo en México. Fue en el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, quién expropió el hidrocarburo a los extranjeros, declarándolo constitucionalmente como un producto nacional y confiriendo su extracción exclusiva a los mexicanos.

Fue a raíz de la expropiación petrolera que en el año de 1938 se crea Petróleos Mexicanos (Pemex), un órgano descentralizado paraestatal que tiene como misión: “Maximizar el valor de los activos petroleros y los hidrocarburos de la

nación, satisfaciendo la demanda nacional de productos petrolíferos con la calidad requerida, de manera segura, confiable, rentable y sustentable”.¹

La naturaleza jurídica de Pemex es la de un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, que se rige por un marco normativo al cual se tiene que sujetar, compuesto por diversas Leyes, reglamentos y tratados internacionales. Al mismo tiempo, Pemex tiene independencia en cuanto a sus funciones y administración.

El día de hoy, Pemex es reconocida a nivel mundial como una de las mayores paraestatales en América Latina. Para la economía mexicana, Petróleos Mexicanos es de vital importancia, pues sus ganancias son el motor principal de nuestro país, siendo trascendental para la economía mexicana.

Recientemente se ha dado a conocer una noticia que ha impactado al país. Seguramente dicha noticia quedará escrita en los libros de historia y en la memoria de todos los mexicanos. Los noticieros e interesados han tenido los ojos puestos sobre el desarrollo de los acontecimientos que pueden cambiar el rumbo del país.

La noticia se basa en la afirmación de que Pemex ha firmado un contrato con los astilleros de Navantia y Galicia, dos provincias de España, por el cual las comunidades citadas, se obligan a construir buques-hoteles para Petróleos Mexicanos, en algún momento determinado, con información que se desconoce de manera oficial.

La noticia ha sido de gran impacto para México, pues es de llamar la atención que Pemex no buscó de los servicios nacionales para que éstos sean realizados por extranjeros. La información al respecto es muy diversa y confusa, cual puede basarse en las pocas declaraciones que han dado Pemex, funcionarios y principalmente gobernantes mexicanos y españoles.

¹ <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=1&catID=5>, citado el día 16 de septiembre de 2012.

Para el análisis de este trabajo, empezaré por los antecedentes históricos de Petróleos Mexicanos, después, la doctrina civil y administrativa, pasaré a examinar las diversas Leyes que rigen a Pemex, finalizando con el estudio del caso presentado según las publicaciones de los medios informativos sobre el tema en comento.

El objeto de esta tesis es hacer una alerta de los hechos que la paraestatal realizó, pues al día de hoy, la noticia aún no se ha dado de manera oficial y todavía se puede prevenir las irregularidades presentadas en los procedimientos realizados. Al mismo tiempo, puede ser un antecedente para lo que Pemex realizará en un futuro con la Reforma Energética.

Petróleos Mexicanos ha sido el símbolo de nuestro país y de sus habitantes desde su fundación; como alumno universitario pretendo aplicar los conocimientos adquiridos en esta máxima casa de estudios, para defender uno de los mayores bienes mexicanos: el petróleo.

La estructura de la tesis, se encuentra desarrollada en cuatro capítulos. En el primero, estudio la historia de petróleos mexicanos, desde el uso que se le daba al petróleo en la época prehispánica, hasta el surgimiento de Pemex y sus primeros cincuenta años.

En el segundo capítulo estudio el marco doctrinal – jurídico del derecho administrativo, empezando desde el acto jurídico, pasando por la teoría general del contrato, contrato administrativo, hasta la licitación pública nacional e internacional.

En el tercero estudio los artículos de las leyes federales concernientes a Petróleos Mexicanos. En el último capítulo estudio el caso “Pemex – Galicia”, con base a los últimos tres capítulos.

Ciudad Universitaria, 2014

Capítulo 1: PEMEX

Para estudiar el caso “Pemex-Galicia”, considero necesario entender el contexto histórico – legal de Pemex, para explicar el porqué de su surgimiento, de su visión y objetivo, hasta la regulación de las Leyes que lo rigen.

Por tal motivo, en este capítulo analizaré los orígenes de Petróleos Mexicanos, remontándome desde el uso que los nativos americanos le dieron al petróleo, pasando por las dos grandes revoluciones tecnológicas, hasta llegar a la expropiación petrolera, la cual es antecedente y causa del surgimiento de Pemex.

1.1 Referencias Históricas

1.1.1 Primeras Tecnologías Humanas

Con el objetivo de entender por qué el petróleo ha llegado a ser tan importante para el hombre, empezaré desde que el ser humano sólo dependía de lo que podía hacer con sus propias fuerzas, siendo su principal fuente de energía la comida. El escritor Ruiz Garza lo confirma:

“El hombre primitivo... desarrolló energía con lo único que tenía a su alcance y de manera inmediata: su cuerpo y sus músculos...”¹

Como las primeras civilizaciones eran nómadas, éstas obtenían sus fuentes de energía de la comida, y solo necesitaban cazar, pues obtenían lo que la naturaleza les daba. La primera revolución tecnológica fue la agraria, la cual consistió en el cultivo de alimentos, haciendo al hombre sedentario.

El mismo autor comenta: “Es indisputable, no obstante, que la primera revolución agraria... no sólo representó una organización más compleja del trabajo

¹ Ruiz Garza, Enrique, *La Estrategia Mundial del Petróleo, Una Teoría del Poder, Una Teoría de la Dependencia*, México, Editorial Nueva Imagen, 1982, p. 9.

y el comienzo histórico de las sociedades sedentarias, sino, principalmente, la primera gran ruptura económica del mundo...”.²

Después, el hombre enfrentó un gran problema, la necesidad de proveer suficientes alimentos para las poblaciones que crecían de forma rápida y constante. Fue gracias al invento de James Watt, que la segunda revolución tecnológica tuvo lugar: la revolución industrial (o “take-off”). Al respecto, el citado autor comenta:

“...la modificación del crecimiento demográfico ha estado vinculada al intercambio científico y social. El crecimiento demográfico... de los países industrializados coincide a partir de 1750, es decir, al comenzar el *take-off* de la Revolución industrial, con una revolución agraria previa...”.³

El gran éxito de la revolución industrial, fue gracias a la invención de James Watt: la máquina de combustión interna. Ésta ayudó al ser humano a cosechar grandes cantidades de alimentos de forma más rápida. Sin este invento, la humanidad se hubiera encontrado en graves problemas.

“James Watt llegó en el momento exacto. En 1769 había construido comercialmente su primera máquina. En 1780 funcionaban 11 en Birmingham, 20 en Leeds y 32 en Manchester. Podía hablarse ya, sin rubor, de un cambio en el mundo”.⁴

Con estas dos grandes revoluciones tecnológicas, la historia de la humanidad cambió hasta el día de hoy. Con esta información proporcionada, analizaré los siguientes apartados; la historia del petróleo en México, desde sus primeros habitantes, hasta terminar con lo que fue el surgimiento de Pemex.

² Ruiz Garza, Enrique, *op. cit.*, p. 11.

³ *Ibíd.*, p. 16.

⁴ *Ibíd.*, p. 24.

1.1.2 Historia del Petróleo en México

La historia del petróleo en México comienza desde la época prehispánica. Volski, Víctor comenta:

“Los nativos americanos le daban diversos nombres al elemento natural que encontraban flotando en el agua: “petróleo”, “chapopote” o “brea olorosa”. “Brea olorosa” es el significado de esta palabra en lengua azteca, término que no sólo utilizan los indios mexicanos para designar el petróleo, sino que además es vocablo del castellano hablado en México, junto con la palabra “petróleo”.⁵

Cuando llegaron los españoles a México, les llamó la atención la gran utilidad que se le daba al petróleo tanto en ceremonias, como en tratamientos naturales, además de la forma peculiar en que se encontraba en la naturaleza, en manchas de aceite flotando, como es el ejemplo encontrado en la isla Cubagua, como lo comenta Joaquín Ramírez:

“Las primeras noticias del petróleo en Hispanoamérica, se remontan al tiempo de los conquistadores españoles, quienes lo citan en sus crónicas y solían denominarlo asfalto o petróleo. Ya Oviedo y Valdés (1478-1550) menciona las manchas de aceite que encontró en la isla Cubagua, al norte de las costas venezolanas”.⁶

La información encontrada postrera a las épocas prehispánicas, pasando por las coloniales, hasta la Independencia de México es irrelevante para este trabajo. Fue hasta el año de 1863, que gracias al descubrimiento de un pozo en el estado de Tabasco, la historia del petróleo volvió a cobrar importancia. El escritor Daniel Romo escribe:

“La noticia del primer pozo explotado en México fue en el año de 1863, cuando el sacerdote tabasqueño Manuel Gil y Sáenz logró extraer una buena

⁵ Volski, Víctor, *América Latina, Petróleo e Independencia*, Buenos Aires, Editorial Cartago, 1966, p. 50.

⁶ Ramírez, Joaquín A., *Petróleo, Energía y Opinión Pública (Tres Años de Información Petrolera en la Prensa)*, Madrid, 1966, pp. 148 y 147.

cantidad de crudo de la Mina de Petróleo de San Francisco, aunque por problemas de transportación no conseguiría venderlo”.⁷

La primera concesión oficial para explotar chapopoterías data del año 1864: “En México, al igual que en otros países latinoamericanos se buscó y utilizó el petróleo mucho antes de que aparecieran las compañías extranjeras. En 1864 fue otorgada la primera concesión oficial para explotar las “chapopoterías” de la zona de Pánuco”.⁸

El primer conflicto internacional en materia de hidrocarburos, fue por causa de la explotación del kerosén, (primer tipo de combustible obtenido de la destilación del petróleo): Estados Unidos tenía el monopolio de éste, y no permitía que otros países compitieran con ellos, y debido a que México era un gran productor, había fricciones entre nuestro país y aquél.

En México existían muchas compañías dedicadas a la explotación del kerosén, una de las primeras fue: “Golfo de México”, fundada en 1868, seguida de la empresa “Chapopote Núñez y Cerro Viejo” creada en el año de 1876. El éxito de ésta última fue tal, que llegó a exportar el kerosén a EEUU. Sobre este tema, encontré la siguiente opinión de Lorenzo Meyer:

“La compañía para la explotación del Golfo de México se fundó en 1868 y perforó al año siguiente el primer pozo petrolífero del país. En 1876 se constituyó en Tuxpan la empresa comercial-industrial Chapopote Núñez y Cerro Viejo, que fundó una pequeña fábrica de kerosén e inició un comercio bastante intenso, ya que hasta exportaba petróleo a EEUU... ”.⁹

Como pude comprender en este estudio de hidrocarburos, en México el kerosén fue uno de los primeros impulsores energéticos, pero éste no se puede comparar a la llegada del petróleo, que fue desde entonces hasta el día de hoy, el

⁷ Romo Rico, Daniel, *PEMEX, Origen, Evolución y Perspectiva*, México, Petróleos Mexicanos, 2011, p. 21.

⁸ Volski, Víctor, *op. cit.*, p. 55.

⁹ Meyer, Lorenzo, *Las Raíces del Nacionalismo Petrolero en México*, México, Océano, 2001, p. 21.

recurso energético más rentable a nivel mundial. Gracias a las grandes cantidades de éste encontradas en nuestro país, trajo la atención de extranjeros:

“La aparición de los primeros exploradores estadounidenses que vinieron en busca de petróleo se explica por varias razones: en primero lugar, porque la demanda del combustible era ya importante... en segundo término, porque México constituía la prolongación natural de los campos petroleros texanos...”¹⁰

La llegada de estos exploradores trajo como consecuencia la constitución de diversas sociedades, comenzando en el año 1864, con la primera compañía extranjera en México llamada: “Mexican Petroleum Company”. Esta empresa comenzó sus actividades en el istmo de Tehuantepec y en las zonas de Tampico, pues los yacimientos de petróleo de Texas, continuaban en territorio mexicano.

Debido a su gran éxito en nuestro país, otras compañías estadounidenses llegaron en busca de petróleo, como es el caso de la “Wates Pierce Oil Co.”; esta empresa aportó a nuestra historia la construcción de la primera refinería en nuestro país.

1.1.3 Constitución de 1917

La Constitución de 1917, promulgada durante el gobierno del Presidente Venustiano Carranza, fue un antecedente de la expropiación petrolera, debido a la promulgación de uno de los Artículos en materia de hidrocarburos, el 27, manifestaba entre otros, que el subsuelo y sus recursos son pertenencia de la nación.

“En 1917, un hecho trascendió en la industria mexicana del petróleo: la promulgación de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se reformó el Artículo 27 estableciendo que la nación es dueña de los

¹⁰ Meyer, Lorenzo, op. cit., p. 31.

productos del subsuelo, situación que generó enorme descontento entre los inversionistas extranjeros”.¹¹

El Artículo 27 constitucional establecía que la propiedad del petróleo era de la nación, así como otros recursos naturales. Este Artículo fue gracias a que el congreso constituyente hizo lo que el legislador anterior no se atrevió: establecer que la propiedad del petróleo, era de México. Sobre este incidente, el autor Lorenzo Meyer señala:

“Por lo que al petróleo se refiere, el párrafo IV del Artículo 27 separaba la propiedad del suelo de la del subsuelo, confería esta última a la nación, reincorporando el petróleo al régimen legal que predominaba en el resto de las explotaciones mineras, y hacía inoperantes las disposiciones que al respecto habían elaborado los legisladores del antiguo régimen”.¹²

Debido al impacto legal que trajo la nueva Constitución, nuevas Leyes fiscales, administrativas y sus reglamentos fueron promulgados, dando así una mayor protección legal al petróleo mexicano, trayendo como consecuencias perjuicios a las empresas extranjeras, respondiendo de forma negativa ante estos recientes cambios:

“...toda la época del Gobierno del señor Carranza... la Nación Mexicana promulgó los preceptos de su Artículo 27 constitucional y las primeras Leyes fiscales y reglamentarias del mismo... estas disposiciones quedaron incumplidas y sin efecto.”¹³

1.1.4 Primera Guerra Mundial

Con la llegada de la Primera Guerra Mundial, la situación legal del petróleo no tuvo mayor cambio, pues gobiernos pasados habían otorgado múltiples concesiones y privilegios, pero con la llegada del Presidente Venustiano Carranza,

¹¹ Romo Rico, Daniel, op.cit., p. 24.

¹² Meyer, Lorenzo, op. cit., p. 82.

¹³ Secretaría de Relaciones Exteriores, *La Expropiación Petrolera*, Tlatelolco, México, D.F., 1974, p.21.

sus intereses fueron perjudicados, pues no permitió que esta situación se siguiera dando. Sobre este tema Lorenzo Meyer subraya:

“El descontento general ante la posición privilegiada que gozaban los extranjeros en la estructura social y económica de México se acrecentó con la revolución. Carranza y los intereses que él representaba fueron esencialmente nacionalistas... los extranjeros, no tuvieron el pleno control tanto de la actividad política como de la económica.”¹⁴

La reacción por parte de los Estados Unidos, entre otros, no fue agresiva, debido a que enfrentaban una guerra, y necesitaban la ayuda de nuestro país para salir adelante: “Durante la primera guerra mundial, esta industria mexicana se desarrolló considerablemente, alcanzando una producción promedia de 530.000 barriles diarios”.¹⁵

1.1.5 Conflictos Internacionales

Terminada la primera guerra mundial, y promulgada la Constitución de 1917, la inconformidad de los países de habla inglesa se incrementó. La posibilidad de una intervención en México era alta. Por tal motivo, el gobierno llevó a cabo pláticas con los países sajones, llamadas: “Conferencias de Bucareli”. Lorenzo Meyer escribe al respecto:

“Las controvertidas, largas y difíciles reuniones celebradas en la ciudad de México durante cinco meses entre los representantes de México y Estados Unidos plantearon, a partir del 14 de marzo de 1923, una solución temporal a los conflictos causados por la revolución y en particular por el triunfo de la facción carrancista...”¹⁶

En el año de 1924, Plutarco Elías Calles llegaba al poder. El nuevo presidente electo tenía pleno conocimiento de la situación energética en el país. El presidente Calles quería que el petróleo fuera de los mexicanos, motivo por el cual

¹⁴ Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 71.

¹⁵ Ramírez, Joaquín A., *op. cit.*, p. 148.

¹⁶ Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 125.

en el año de 1925, se ordenó realizar un nuevo proyecto legal para proteger los intereses laborales de los mexicanos. Lorenzo Meyer describe:

“A finales de julio de 1925, Washington comenzó a recibir noticias inquietantes a través de sus agentes diplomáticos y de las compañías petroleras sobre el tipo de proyecto que estaba siendo examinado por Calles. Las noticias eran alarmantes... no daba ninguna protección... “el acto positivo” daba al beneficiario únicamente un plazo de treinta años”.¹⁷

Con este nuevo proyecto en proceso, México buscaba ganar más territorio sobre el patrimonio del petróleo, entonces concedido a los extranjeros. La respuesta por parte de Estados Unidos fue de rotunda negativa. Una vez promulgado, no fue aceptado ni llevado a cabo por este país. Dentro de estas quejas, encontramos cinco que describe Lorenzo Meyer:

“Desde 1925, las compañías hicieron llegar al Departamento de Estado una corriente ininterrumpida de demandas de protección. A principio de 1927, los motivos de queja –además de la legislación confiscatoria que les quería imponer– eran cinco:

1. la negativa mecánica a concederles permiso de perforación si antes no aceptaban una legislación que lesionaba sus intereses
2. la cancelación de permisos provisionales ya dados...
3. la posterior paralización de trabajos por la fuerza,
4. amenaza de embargo ante su negativa a pagar multas por perforar sin permiso; y
5. permitir el denuncia de sus terrenos por tercera persona”.¹⁸

El presidente Calles tomó una decisión prudente para evitar una posible intervención de Estados Unidos, celebrando un convenio denominado “Calles-Woodrow”, el cuál era una serie de prórrogas por parte del gobierno mexicano a

¹⁷ Meyer, Lorenzo, op. cit., p. 137.

¹⁸ *Ibidem*, p. 152.

favor de los países foráneos. Sobre este tema, transcribo las palabras del autor Lorenzo Meyer:

“El día 14 (de noviembre) Calles informó a Morrow que él procedería de inmediato a modificar la Ley de 1925 de acuerdo con el fallo de la corte. Washington se mostró obstante complacido con el nuevo giro del problema: los amparos en contra de la cancelación de los permisos de perforación se resolverían favorablemente y las actividades volverían a reanudarse...”.¹⁹

Este acuerdo no tuvo mucha vigencia en México, pues para el año de 1932 Lázaro Cárdenas tomó posesión, y así como su antecesor, el presidente Cárdenas buscó la forma de hacer nulo el acuerdo “Calles–Morrow”. El citado autor comenta al respecto:

“...aun antes de que Calles fuera eliminado del panorama político, los intereses petroleros dieron muestra de cierta preocupación por la cancelación de varias de sus concesiones. En septiembre de 1934, la Standard (N.J.) comunicó al Departamento de Estado... que México estaba tratando de hacer nugatorio, o al menos limitar, el acuerdo Calles Morrow”.²⁰

Las tensiones entre México y Estados Unidos crecieron, sin embargo, para fortuna de México, otra guerra mundial amenazaba la seguridad de los Estados Unidos, motivo por el cuál este país decidió continuar con relaciones cordiales por parte de nuestro país.

1.2 Expropiación Petrolera

1.2.1 Segunda Guerra Mundial

La Segunda Guerra Mundial tuvo sus inicios en 1939 con la invasión de Alemania a Polonia, y culminó con el bombardeo en Hiroshima y Nagasaki, hizo

¹⁹ *Ibíd*em, p. 160.

²⁰ *Ibíd*em, p. 178.

que terminara el 15 de agosto de 1945. De un lado “Los Aliados” (Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia), lucharon en contra del eje “Tokio–Roma–Berlín”.

Esta situación histórica fue de gran utilidad para bajar las tensiones que existían entre nuestro país y Estados Unidos, principalmente. Así como en la Primera Gran Guerra, en ésta, la necesidad de mano de obra, así como de hidrocarburo era de gran utilidad para los Estados Unidos, pues sus ejércitos se encontraban principalmente en Europa.

Esta guerra mundial ayudó para que los Estados Unidos no tomaran represalias para nuestro país en el tema del petróleo, por todas las acciones que el gobierno mexicano había tomado, pero la principal causa fue expropiación petrolera derivada de un conflicto obrero–patronal.

1.2.2 Problemas Laborales con Patronos Extranjeros

En México, a principios del siglo pasado, hubo muchos problemas laborales. El primer paro laboral fue en el año de 1915. Los obreros sin saberlo, con el empuje de los sindicatos, ayudarían años después al presidente Cárdenas a hacer historia, pues lograrían despojar a las empresas extranjeras del petróleo mexicano. Ortega Lomelín señala la razón de la creación del primer sindicato:

“En 1915 los trabajadores de la refinería El Águila realizaron una huelga que concluyó a los tres días siguientes al levantamiento. Este movimiento dio lugar al inicio del sindicalismo”.²¹

El triunfo de los laudos sobre los patronos extranjeros, dio inicio a más sindicatos, y estos a su vez a más paros a nivel nacional años más adelante; así mismo, los laudos lograron que los sindicatos cobraran fuerza en el mundo laboral. En 1919 se creó uno de los sindicatos más grandes en México: el “Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana” o “SUTERM”.

²¹ Ortega Lomelín, Roberto, *El Petróleo en México, Una Industria Secuestrada*, México, Porrúa, 2012, p. 60.

“En el año 1919 se suscitaron nuevamente conflictos laborales... la empresa “*Pierce Oil Corporation*”, en Tampico”... “Huasteca”, “Corona”, “El Águila”, “*Mexican Gula Texas*”... Posteriormente, con motivo de la huelga los trabajadores de “El Águila” lograron la legitimidad de su sindicato... Este evento desencadenó otros y todos ellos derivaron en la creación de la “SUTERM”.²²

La reacción de las empresas extranjeras, al contestar los reclamos de los trabajadores mexicanos fue negativa, motivo por el cual el Presidente Lázaro Cárdenas no tenía un camino fácil; debía de encontrar una forma de expropiar el petróleo de forma pacífica. El historiador Lorenzo Meyer anota:

“Antes de que Cárdenas llegara..., las relaciones entre los trabajadores de la industria petrolera y el gobierno habían dejado mucho que desear... cuando trató de poner en práctica el Artículo 27, pues éstos vieron en ello una amenaza a sus fuentes de trabajo ya que las compañías generalmente amenazaban con una disminución de la producción y reajustes de la fuerza de trabajo.”²³

La experiencia del presidente Cárdenas, más las causas que se venían suscitando en el país, tanto sociales, históricas, como legales, fueron esenciales para que defendiera al país, pues México era una tierra otra vez “colonizada” por extranjeros:

“Al asumir la presidencia, Cárdenas contaba ya con un conocimiento de primera mano de ciertos aspectos del problema petrolero, resultado en parte de su experiencia como jefe militar de la zona petrolera durante el gobierno de Calles... Desde un punto de vista, las compañías petroleras se habían comportado como si México fuera “tierra de conquista”.²⁴

1.2.3 Primeros Sindicatos en México

Los obreros habían encontrado una forma de proteger sus intereses, así como de adquirir ciertos derechos frente a sus patrones extranjeros. Al paso del

²² *Ibíd.*, p. 60

²³ Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 182.

²⁴ *Ibíd.*, p. 177.

tiempo, los sindicatos se unían para formar uno solo con más poder. El autor Daniel Romo señala:

“Entre 1931 y 1937 se registraron un total de 47 sindicatos en la industria petrolera: 17 en la zona de Tamaulipas, San Luis Potosí y norte de Veracruz; 11 en el Distrito Federal y 18 en Tabasco y sur de Veracruz. Para 1935, algunos de estos sindicatos se habían unido en uno solo dando origen al sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM)”.²⁵

El gobierno del presidente Cárdenas trató de mediar los conflictos existentes entre los obreros y patronos extranjeros. Uno de estos, era el aumento de salario solicitado por parte de los trabajadores. Un caso famoso, es en el que la “Confederación de Trabajadores de México” o “CTM” estuvo involucrada en las negociaciones:

“La intervención gubernamental en 1936 tuvo como objetivo inmediato hacer aceptar a ambas partes la formación de una convención obrero-patronal... Las empresas señalaron la suma de 14 millones de pesos como límite del aumento que estaban dispuestas a conceder. La CTM estuvo a punto de aceptar la oferta, pero finalmente la desechó; de este modo fue ya imposible evitar el paro.”²⁶

En el año de 1936, hubo otro importante antecedente legal, el cual trató de proteger los intereses laborales, al que se llamó “Contrato Colectivo de Aplicación General”; que produjo el paro nacional del que se devendría la expropiación petrolera:

“El Sindicato formuló un proyecto de contrato denominado “Contrato Colectivo de Aplicación General”, que, como su nombre lo indica, sería el único que rigiera las relaciones de los trabajadores con las diecisiete empresas

²⁵ Romo Rico, Daniel, *op.cit.*, p. 28.

²⁶ Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 183.

petroleras y navieras a las que se les remitió, substituyendo de esta manera los diferentes contratos colectivos de cada una de ellas”.²⁷

El Contrato Colectivo de Aplicación General tenía como objetivo principal, entre otros, mejorar las condiciones de los trabajadores, pero debido a la negativa de las empresas extranjeras a otorgar la firma del nuevo contrato colectivo, dio lugar a un gran paro nacional.

1.2.4 Gran Paro Nacional

El gran paro nacional comenzó con aviso a la Junta Federal de Trabajo, de fecha 28 de mayo de 1937, a las 00:01 horas, con peticiones que tenían como objetivo, entre otros, mejorar las condiciones laborales de los trabajadores. Sobre este tema, el maestro Lobardo Toledano señala:

“La huelga que ha emplazado el Sindicato de Petroleros, miembro de la CTM, a las empresas imperialistas estallará a las 00:01 horas de mañana 28... las peticiones hechas a las empresas son razonables e imprescindibles para mejorar la condición de los trabajadores petroleros, la huelga que ha sido emplazada llenar todos los requisitos legales”.²⁸

La consecuencia del paro nacional derivó en grandes pérdidas económicas para las empresas extranjeras. Gracias al poder que ejercían las confederaciones y al riesgo nacional de afectar su económica, duró poco tiempo. Al respecto Lorenzo Meyer comenta:

“El paro no se prolongó por mucho tiempo; antes de que llegara a poner en peligro la actividad económica del país, la CT (Confederación de Trabajadores) pidió a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que el litigio entre el STPRM

²⁷ Ortega Lomelín, op. cit., p. 60.

²⁸ Lombardo Toledano, Vicente, *Defensa del Petróleo Mexicano*, México, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales “Vicente Lombardo Toledano”, 2000, p. 3.

(Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana) y las empresas fuera declarado “conflicto económico...”.²⁹

El resultado de la demanda obrera–patronal, fue favorable para los trabajadores mexicanos. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje emitió un laudo que obligaba a las empresas estadounidenses e inglesas a cumplir con las pretensiones de los trabajadores. Éstas alegaron que económicamente no podían cumplirse. El citado autor comenta:

“El 18 de diciembre de 1937, de acuerdo con los términos de la Ley de 1931, el Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) procedió finalmente a dar su fallo sobre el conflicto obrero-patronal en la industria petrolera. La reacción de las empresas petroleras fue inmediata:... Era materialmente imposible, alegaron, dar cumplimiento al contrato colectivo.”³⁰

Para muchos historiadores, el laudo que la Junta Federal emitió, fue una estrategia del gobierno mexicano (más política, que legal) para poder expropiar en la forma más pacífica su petróleo. Pienso que fue una coincidencia, pues de lo contrario México hubiera utilizado esta arma con anterioridad:

“En opinión de las compañías, el objetivo del presidente Cárdenas era bien claro: confiscar la industria petrolera, pues las demandas obreras eran simple cortina de humo; tal acción era contraria al interés nacional de Estados Unidos”.³¹

1.3 Surgimiento de Pemex

1.3.1 Efectos Legales

La lucha legal por el petróleo no terminó con el laudo, pues las compañías expropiadas se ampararon invocando la violación de diversas garantías constitucionales. Gracias al fallo histórico a favor de los obreros mexicanos, por

²⁹ Meyer, Lorenzo, op. cit., p. 183.

³⁰ *Ibíd.*, p. 187.

³¹ *Ibíd.*, p. 189.

parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dio lugar al nacimiento de Pemex.

“1938: Al negar el amparo, la Suprema Corte de Justicia ratifica el laudo emitido por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a favor de los trabajadores. Tras la negativa de aquéllas para cumplir el mandato judicial... El 7 de junio de ese año se crea Petróleos Mexicanos.”³²

Los primeros efectos legales de la expropiación petrolera en México fueron la reforma del Artículo 27 constitucional, la promulgación de una Ley reglamentaria de éste, así mismo la promulgación de dos entidades paraestatales en una sola: Petróleos Mexicanos. Al respecto, Ortega Lomelín comenta:

“En 1940, adicionalmente a la reforma al párrafo cuarto del Artículo 27 constitucional y la entrada en vigor de la Ley reglamentaria, promulgada en 1939, el presidente Cárdenas unifica en Petróleos Mexicanos los bienes y las funciones de la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, de la Administración General del Petróleo Nacional y de Petróleos Mexicanos, S.A.”.³³

Con estas nuevas reformas, muchos cambios legales en materia de hidrocarburos se llevaron a cabo, pues se estableció las formas en las cuáles se llevarán a cabo la explotación del petróleo:

“Las características principales de los contenidos de esta Ley son...:

- El recurso natural: se precisa que el dominio directo, inalienable e imprescriptible de la Nación es sobre el petróleo como recurso natural...
- El petróleo: se define como todas las mezclas naturales de hidrocarburos que lo componen, lo acompañen o se deriven de él
- La exploración y explotación del petróleo: la Nación las llevará a cabo:
 - a) mediante trabajos realizados en forma directa, y

³² <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=1&catID=10004>, citado el 20 de septiembre de 2012.

³³ Ortega Lomelín, Roberto, op. cit., p. 71.

b) por conducto de las instituciones que al efecto cree la Ley...”.³⁴

1.3.2 Creación del Sindicato de Pemex

Una de las primeras acciones después de la creación de Petróleos Mexicanos, fue la firma del contrato colectivo de trabajo celebrado entre la nueva paraestatal y sus trabajadores en el año de 1942. En mi opinión se debe a que legalmente, el origen de Pemex fue un conflicto obrero-patronal, y para dar una solución, se creó un sindicato acorde a lo exigido. En el año de 1942, Pemex y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana firman el primer Contrato Colectivo de Trabajo.

1.3.3 Primeras Obras de Pemex

Cuando Pemex se fundó, sus principales fuentes de ingreso eran los oleoductos y gasoductos, construidos por los años cuarenta. Para Pemex, el reto era gigantesco, pues tenía que abastecer a todos los mexicanos de petróleo. Esto fue solucionado gracias a los grandes yacimientos petroleros encontrados en: Poza Rica, Minatitlán, Tampico y Tuxpan. El autor Joaquín Ramírez anota:

“...esta riqueza en el país son los oleoductos y gasoductos. Entre los primeros hay que mencionar el... procedente de Poza Rica,...las cuatro líneas que arriban a Minatitlán, cerca de Puerto México, el de gran capacidad, compuesto de varias líneas, que suple la refinería de Tampico, y el que abastece el puerto petrolero de Tuxpan, con capacidad para más de 200.000 barriles”.³⁵

La primera refinería de Pemex se estableció en el Distrito Federal, utilizada con parte de instalaciones abandonadas de la empresa expropiada “El Águila”, la cual fue nombrada como: “Refinería 18 de marzo” en honor a la fecha en que se llevó a cabo la expropiación petrolera.

Pemex continuó inaugurando obras a través del todo el país. Las más importantes fueron, entre otras, la refinería “Ing. Antonio M. Amor” en Salamanca,

³⁴ Ibídem, p. 71.

³⁵ Ramírez, Joaquín A., *op. cit.*, p. 148.

Guanajuato y la refinería "Gral. Lázaro Cárdenas del Río", en Minatitlán, Veracruz. En 1965 fue creada una de las instituciones de mayor relevancia para Pemex: El Instituto Mexicano de Petróleo (IMP).

Uno de los mayores yacimientos de petróleo en la historia de Pemex, tuvo lugar en 1971, cuando un pescador de origen campechano llamado: "Rudecindo Cantarell", encontró manchas de aceite sobre el mar, mientras pescaba. Al dar aviso a las autoridades, encontraron millones de toneladas de petróleo en el subsuelo de esa zona; llamando a ese yacimiento: "Cantarell".

1.4 Estructura Orgánica de PEMEX

La estructura orgánica de Petróleos Mexicanos se encuentra en el Capítulo II, Organización y Funcionamiento, Sección Primera, Disposiciones Generales, de la Ley de Petróleos Mexicanos, la cual, en su Artículo 6 señala:

"El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos determinará la estructura organizacional y operativa para la mejor realización del objeto y actividades del organismo en su ámbito técnico, comercial e industrial...".

Artículo 7o.- Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por:

- I. "Un Consejo de Administración, y
- II. Un Director General nombrado por el Ejecutivo Federal...".

En su Sección Segunda, Consejos de Administración de Petróleos Mexicanos y de sus Organismos Subsidiarios, el Artículo 8 señala la composición del Consejo de Administración:

Artículo 8o.- El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos se compondrá de quince miembros propietarios, a saber:

- I. "Seis representantes del Estado designados por el Ejecutivo Federal.

II. Cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que deberán ser miembros activos del mismo y trabajadores de planta de Petróleos Mexicanos, y

II. Cuatro consejeros profesionales designados por el Ejecutivo Federal, mismos que representarán al Estado y serán servidores públicos...”.

El Artículo 18 marca la integración del consejo de administración, respecto de los organismos subsidiarios:

“Cada uno de los organismos subsidiarios será dirigido y administrado por un Consejo de Administración y un Director General designado y removido por el Ejecutivo Federal, a propuesta del Director General de Petróleos Mexicanos:

Los consejos de administración de los organismos subsidiarios se integrarán con:

- I. El Director General de Petróleos Mexicanos, quien los presidirá;
- II. Representantes del Estado, designados por el Ejecutivo Federal;
- III. Al menos dos consejeros profesionales, designados por el Ejecutivo Federal, que representarán al Estado. El número de estos consejeros será siempre menor a los consejeros designados conforme a la fracción II...

En la Sección Cuarta, De los comités, el Artículo 22 señala:

“Para la correcta realización de sus funciones, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos contará con los comités que al efecto establezca.

En todo caso, Petróleos Mexicanos contará con los comités de:

- I. Auditoría y Evaluación del Desempeño;
- II. Estrategia e Inversiones;
- III. Remuneraciones;
- IV. Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios;
- V. Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable;
- VI. Transparencia y Rendición de Cuentas, y

VII. Desarrollo e Investigación Tecnológica...”.

La Sección Sexta, Vigilancia de Petróleos Mexicanos, menciona en su Artículo 33 que:

“La vigilancia interna y externa de Petróleos Mexicanos se realizará por:

- I. El Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño a que se refiere el Artículo 23 de esta Ley;
- II. Un Comisario;
- III. El Órgano Interno de Control;
- IV. La Auditoría Superior de la Federación, y
- V. El Auditor Externo...”.

1.5 Objetivo y Función de Pemex

1.5.1 Misión y Visión de Pemex

La misión de Pemex, es la de satisfacer la demanda nacional de hidrocarburos, cumpliendo con todas las formalidades de seguridad exigidas por la Ley, brindando la mejor calidad posible en los productos derivados del hidrocarburo. A continuación se transcribe lo señalado de su página de internet:

“Misión: Maximizar el valor de los activos petroleros y los hidrocarburos de la nación, satisfaciendo la demanda nacional de productos petrolíferos con la calidad requerida, de manera segura, confiable, rentable y sustentable”.³⁶

La visión de Pemex es la de ser reconocida a nivel nacional como una empresa socialmente responsable, así como aumentar el valor de sus productos día a día, pienso que esta visión se debe en gran parte, a que Pemex es la imagen que México proyecta a nivel internacional.

³⁶ <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=1&catID=5>, citada el 28 de noviembre de 2012.

“Visión: Ser reconocida por los mexicanos como un organismo socialmente responsable, que permanentemente aumenta el valor de sus activos y de los hidrocarburos de la nación, que es ágil, transparente y con alto nivel de innovación en su estrategia y sus operaciones”.³⁷

1.5.2 Objetivos de Pemex a Través de los Años

Desde el nacimiento de Pemex hasta nuestros días, sus objetivos han ido evolucionando progresivamente a través del tiempo, según las necesidades que para la paraestatal van surgiendo. Puedo decir que en un sentido general, el objetivo de Pemex ha sido el siguiente:

“De 1938 a 1988, los objetivos de PEMEX se dirigieron a consolidar las capacidades y logros de la etapa previa tratando de racionalizar la actividad petrolera, a la vez que hicieron esfuerzos por reducir la dependencia económica nacional del petróleo”.³⁸

Hablando sobre los objetivos concretos que ha tenido Pemex, éstos tienen que ver con aquellos que debido a la naturaleza inherente de Pemex, deben ser realizados: exploración, elaboración y distribución del petróleo. El autor Leos Chávez comenta:

“Los objetivos fundamentales de PEMEX, han sido, desde la nacionalización de la industria: la exploración, explotación, transformación industrial, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano del petróleo, gas natural, productos derivados y materias primas industriales básicas, de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional...”.³⁹

Al buscar cuáles han sido estas acciones desde sus inicios, encontré la siguiente descripción temporal, elaborada por el mismo autor:

³⁷ <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=1&catID=5>, citada el 28 de noviembre de 2012.

³⁸ Leos Chávez, Héctor, *Origen y Naturaleza de la Modernización de Petróleos Mexicanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, p. 12.

³⁹ *Ibidem*, p. 11.

“... de 1951 a 1975, fue un fuerte impulsor de la estrategia de sustitución de importaciones, al desarrollar aceleradamente la industria petroquímica... Después de 1977 a 1982, se logró expandir, desarrollar y transformar... la industria petrolera, convirtiéndola en el detonante del dinamismo económico nacional”.⁴⁰

Antes de terminar con el análisis de los objetivos y visiones que tuvo Pemex a lo largo de su historia, transcribo las principales características que ha tenido la analizada paraestatal desde su nacimiento:

“De manera particular, se puede destacar que PEMEX, durante más de medio siglo de existencia, ha sido:

- Principal generador de la oferta total de energía primaria del país, alcanzando niveles de aportación de hasta el 90 por ciento...
- Productor y proveedor de insumos básicos de importantes encadenamientos que tienen su origen en la petroquímica básica.
- Promotor relevante del proceso de formación de capital de la economía, a partir de una política de precios bajos...
- Soporte fundamental de las finanzas públicas...
- ...ha sido la más importante fuente generadora de divisas del país.
- ...impulsado el crecimiento y la diversificación de la planta productiva y del empleo
- ...ha contribuido al desarrollo científico y tecnológico del país...”.⁴¹

Al haber desarrollado este capítulo, comprendí que Pemex es el resultado de una lucha de largos años por el petróleo, hidrocarburo de alto valor desde que la revolución industrial tuvo lugar en la historia de la humanidad hasta el día de hoy. Al preguntarme si Pemex cumplió el reto de abastecer a todo el país, sin la ayuda de extranjeros, me respondí : Pemex ha cumplido exitosamente el papel de ser pilar fundamental de la economía y la sociedad del país.

⁴⁰ Ibídem, p. 12.

⁴¹ Leós Chávez, Héctor, op. cit., p.11.

Capítulo 2: Contrato Administrativo

En el presente capítulo revisaré la doctrina fundamental del acto jurídico, acto administrativo, contrato administrativo y de la licitación pública, pues antes de estudiar las bases legales del Pemex, es necesario haber comprendido la doctrina legal en la cual se basa ésta.

Lo anterior en razón de que las figuras jurídicas mencionadas, forman el bagaje legal y doctrinal sobre el que se instituyó el organismo público descentralizado (Pemex), y la forma de realizar su función.

2.1 Acto Jurídico

El acto jurídico se encuentra dividido tradicionalmente en dos corrientes: la francesa y alemana, ambas se dividen a su vez en su sentido amplio y estricto, el sentido estricto lo define de la forma más sencilla el Dr. Jorge Alfredo Domínguez Martínez como: "...todo acontecimiento voluntario al que el ordenamiento legal ya le ha señalado las consecuencias a actualizarse por su verificación".⁴²

Para definir el sentido amplio del acto jurídico emplearé la clásica definición del jurista francés Julien Bonnetcase:

"manifestación exterior de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo objeto directo es engendrar fundado en una regla de Derecho o en una institución jurídica, en contra o en favor de una o de varias personas, es decir, una situación jurídica permanente y general, o por el contrario, un efecto jurídico limitado que se reduce a la formación, modificación o extinción de una relación de derecho".⁴³

Para los alemanes, el acto jurídico tiene más profundidad, y lo divide en su segunda acepción: negocio jurídico, el cual lo define el jurista De Castro y Bravo

⁴² Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, *Derecho Civil, Parte General, Personas, Cosas, Negocio Jurídico e Invalidez*, 10ª ed., México, 2006, p. 505.

⁴³ Bonnetcase, Julien, *Elementos de Derecho Civil*, Tijuana, trad. de. Cárdenas Editor y Distribuidora, 1985, t. I, p. 164.

como: "...la declaración o acuerdo de voluntades, que los particulares se proponen conseguir un resultado, que el Derecho estima digno de su especial tutela, sea en base sólo a dicha declaración o acuerdo, sea complementado con otros hechos o actos".⁴⁴

2.1.1 Elementos de Existencia del Acto Jurídico

El acto jurídico debe comprender elementos de existencia y de validez. Los de existencia son aquellos sin los cuáles el acto jurídico no podría existir. El Artículo 1794 del Código Civil Federal señala cuáles son:

"Para la existencia del contrato se requiere:

I. Consentimiento;

II. Objeto que pueda ser materia del contrato".

Doctrinalmente estos elementos son motivo de profundo estudio debido a su vital importancia, pienso que Gutiérrez y González los explica de la forma más clara y sencilla:

a) "(Son necesarias) una o más voluntades jurídicas..."

b) Que esa o esas voluntades tengan como finalidad producir una consecuencia sancionada por el Derecho, esto es, que se persiga un objeto.

c) En ocasiones, cuando el Derecho lo exige, cumplir con una forma solemne, llamada "solemnidad, que requiere de estos 3 elementos básicos."⁴⁵

2.1.2 Elementos de Validez del Acto Jurídico

Ahora bien, los elementos de validez, son los que a diferencia de los esenciales pueden subsistir, una vez que hayan sido convalidados. Si faltare algún elemento de validez o naciere afectado, se denomina: invalidez relativa.

⁴⁴ De Castro y Bravo, Federico, *Tratado Práctico y Crítico de Derecho Civil, (El Negocio Jurídico)*, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1967, t. X, p.34.

⁴⁵ Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las Obligaciones*, México, Porrúa, 2008, p. 120.

El Código Civil enumera estos elementos:

“Artículo 1795. El contrato puede ser invalidado:

- I. Por incapacidad legal de las partes o de una de ellas;
- II. Por vicios del consentimiento;
- III. Por su objeto, o su motivo o fin sea ilícito;
- IV. Porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma que la Ley establece”.

Considero que el maestro Galindo Garfias describe la invalidez de la manera sencilla y clara: “El Artículo 1795 del Código Civil, señala estos requisitos y la ausencia de cualquier de ellos produce la nulidad del acto... por regla general la nulidad que proviene de la ilicitud en el objeto, motivo, fin o en la condición del acto...la ausencia de cualquiera de los otros tres requisitos... producen la nulidad relativa del acto”.⁴⁶

2.2 Acto Administrativo

El estudio del acto jurídico era necesario para este trabajo, pues las bases del primero influyen en el acto administrativo, y éste a su vez es la base de la licitación pública. Muchos estudiosos del acto administrativo señalan que éste es una especie de acto jurídico. Al estudiar estos criterios, encontré una aportación muy importante del maestro Roldán Xopa:

“...la conceptualización del acto administrativo ha tenido influencia la teoría del acto jurídico acuñada para explicar el acto jurídico de derecho privado. Se concibe, entonces, el acto administrativo como una especie del acto jurídico...”⁴⁷

Es importante establecer que el acto administrativo es la base de actuación de los organismos públicos; por lo tanto, el procedimiento administrativo se debe sujetar en principio a lo ordenado en el acto administrativo, so pena de nulificar el

⁴⁶ Galindo Garfias, Ignacio, *Derecho Civil*, 25ª ed., México, Porrúa, 2007, pp. 246 y 247.

⁴⁷ Roldán Xopa, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford, 2008, p. 308.

procedimiento, por ejemplo una convocatoria con deficiencias puede nulificar todo el procedimiento.

2.2.1 Definición del Acto Administrativo

Para entender lo que es el acto administrativo, emplearé la definición básica del maestro Martínez Morales:

“...declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho”.⁴⁸

Acepto la definición transcrita, no por ser única, sino porque de manera clara describe al acto administrativo. No omito mencionar que existen al respecto; sin embargo, considero innecesario realizar un estudio comparativo con otros autores; toda vez, que la citada definición cumplía a cabalidad para los efectos de este trabajo.

2.2.2 Clasificación del Acto Administrativo

En la doctrina que existen diversas clasificaciones de los actos administrativos considero que, la más completa la hace Nava Negrete, el cual lo divide en 8 tipos:

Actos de autoridad y de gestión: son “Actos de autoridad: todos aquellos que realiza la autoridad administrativa en su carácter de tal. Actos de gestión son: todos aquellos que realizan las autoridades administrativas pero sometidas al derecho privado al actuar como particulares”.

Actos reglados y actos discrecionales: “Acto reglado es el que realiza la autoridad con total apego a lo que marca la Ley. Acto discrecional es el que realiza la autoridad con cierta libertad, dentro del marco de la Ley”.

Actos unilaterales, bilaterales: “...actos unilaterales, que son los provenientes de la sola voluntad de la administración. Se contraponen a los

⁴⁸ Martínez Morales, Rafael Isidoro, *Derecho Administrativo 1er. Curso*, México, Oxford, p. 240.

bilaterales, que son el resultado de dos voluntades, la de la administración y la de los particulares...”.

Actos colectivos y complejos: “El acto colectivo o colegial implica la intervención de varias voluntades, pero pertenecientes a un mismo órgano administrativo... Acto complejo es el que surge de la concurrencia de la voluntad de varios órganos administrativos, que deciden por unanimidad o por mayoría”.⁴⁹

2.2.3 Características del Acto Administrativo

El acto administrativo consta de diversas características importantes, las cuáles describe a mi parecer, de mejor forma, el profesor Martínez Morales:

1. “Es un acto jurídico.
2. Es de derecho público.
3. Lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.
4. Es impugnabile, esto es, no posee definitividad...
5. Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público”.⁵⁰

2.2.4 Elementos Constitutivos del Acto Administrativo

Los elementos de existencia son señalados como “elementos constitutivos” por el Maestro Martínez Morales: “Los elementos constitutivos son llamados por Manuel M. Diez, condiciones de legitimidad del acto administrativo...”.⁵¹

Considero que la naturaleza jurídica del acto administrativo es de un acto unilateral que emite la autoridad pública, y por tal motivo, el sujeto es fundamental para la naturaleza del acto, así como la forma que debe de establecerse como lo marca la Ley.

⁴⁹ Ibídem, pp. 568-573.

⁵⁰ Martínez Morales, op. cit., p. 239.

⁵¹ Diez, Manuel, M. citado por el Maestro Martínez Morales, op. cit. P. 241.

Muchos autores opinan que pueden haber otros elementos de existencia; sin embargo, el maestro Martínez Morales señala algunos: "...existe al respecto una diversidad de opiniones prácticamente imposible de reseñar... Con variantes de uno a otro autor, se habla de...: sujeto, manifestación de voluntad, objeto, forma, motivo, finalidad y mérito".⁵²

Hay autores como el Dr. Miguel Acosta Romero, que señala que los elementos son sujeto, declaración de voluntad, objeto y forma, y los demás mérito, oportunidad, fin, etc., las denomina modalidades del acto administrativo.

2.2.5 Validez del Acto Administrativo

Así como los elementos de existencia en el acto administrativo varían, lo mismo sucede con los elementos de validez: no hay unanimidad al respecto; sin embargo; a mi parecer, el maestro Roldán Xopa los enumera y describe de la forma más completa:

"Validez en relación con el acto administrativo:

- a. Objeto: El objeto puede ser directo o indirecto.
 - i. Directo: ...es la concreta creación de efectos jurídicos, sus efectos modificatorios o de extinción de derechos, obligaciones o situaciones jurídicas.
 - ii. Indirecto: es la cosa u objeto material... cuya presencia puede ser congruente.
- b. Acto escrito: la expresión escrita del acto administrativo... es una exigencia del Artículo 16 constitucional y está recogida en el Artículo 3, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- c. Fundamentación y motivación: De acuerdo al Artículo 16 constitucional, todo acto debe estar suficientemente fundado y motivado...
- d. Otras formalidades: El Artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que... debe también contener requisitos

⁵² Ídem.

concernientes al número del expediente (fracción XII), el recurso que puede hacerse valer en caso de impugnación (fracción XV), el lugar y fecha de emisión del acto (fracción XIII), en caso de actos que deban notificarse, la mención de la oficina en que pueda ser consultado (fracción XIV)".⁵³

2.2.6 Vicios del Acto Administrativo

Los actos administrativos, así como los actos jurídicos, pueden estar viciados, por la falta de algún elemento, como: sujeto, voluntad, objeto y forma. El maestro Gabino Castrejón los define de la siguiente forma:

1. "Falta de sujeto: ...puede ser o se puede dar en dos formas: la falta propiamente dicho, o la incompetencia en la que incurre la autoridad al realizar el acto.
2. Falta de voluntad o voluntad viciada por error, dolo o violencia.
3. Falta de objeto cuya consecuencia es la ineficacia total del acto.
4. Falta de Forma, lo que produce como consecuencia la falta de efectos del acto administrativo".⁵⁴

2.2.7 Ejecutividad, Ejecutoriedad y Eficacia del Acto Administrativo

Una vez que el acto administrativo ha cumplido con los elementos de existencia y de validez, es necesario que cumpla también con todas las formalidades de Ley, llamado: ejecutividad. El maestro Martínez Morales lo define como: "...una presunción de validez que implica la posibilidad y obligación de ejecutarse".⁵⁵

⁵³ Roldán Xopa, *Ibidem*, pp. 329 – 324.

⁵⁴ Castrejón García, Gabino E., *Derecho Administrativo I*, 2ª ed., Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2002, pp. 366 y 367.

⁵⁵ Martínez Morales, *op. cit.*, p. 253.

La ejecutoriedad es “la posibilidad de actuar aun en contra de la voluntad de los administrados cuando los actos impongan deberes o limitaciones, sin necesitada de una previa declaración judicial. La ejecutividad, por el contrario, es predicable de cualquier acto, de gravamen, o no y significa eficacia en general”.⁵⁶

Una vez válido el acto administrativo, encontré que el procedimiento que la autoridad debe llevar para que éste sea eficaz, se define como: eficacia. Tron Petit y Ortiz Reyes señalan los siguientes elementos, como necesarios para la eficacia:

- a) “Notificación y publicación
- b) Sean revisados y aprobados por la autoridad competente...
- c) Plazo o condición que el propio acto contemple o se deduzca...
- d) Sean favorables...
- e) Sustituyan a otros actos inválidos...”.⁵⁷

2.2.8 Extinción del Acto Administrativo

Después de que el acto administrativo cobro vida, este se puede extinguir de diversas formas, las cuales las clasifica el maestro Acosta Romero en dos: medios normales, que son aquellos que ejecutan el acto, los medios anormales son los que no cumplen el fin, sino impiden, modifican o hacen ineficaz al acto administrativo:

- I. “Medios normales:
 - a) Cumplimiento voluntario por órganos internos de la administración...;
 - b) Cumplimiento voluntario por parte de particulares;
 - c) Cumplimiento de efectos inmediatos... entraña ejecución que podríamos llamar automática, o cuando se trate de actos declarativos;
 - d) Cumplimiento de plazos...

⁵⁶ Delgadillo, Luis Humberto y Espinosa Lucero, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo I*, México, Limusa, 2007, p. 274.

⁵⁷ Tron Petit, Jean Claude, Ortiz Reyes, Gabriel, *La Nulidad de los Actos Administrativos*, México, Porrúa, 2005, p. 67.

- II. Medios anormales:
- a) Revocación administrativa;
 - b) Rescisión;
 - c) Prescripción;
 - d) Caducidad;
 - e) Término y condición;
 - f) Renuncia de derechos;
 - g) Irregularidades e ineficacias del acto administrativo, y
 - h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en proceso ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo”.⁵⁸

2.3 Teoría General del Contrato

2.3.1 Elementos de Existencia y de Validez

El Artículo 1859 del Código Civil Federal apunta que todas las disposiciones que tienen que ver sobre los contratos serán aplicables a los actos jurídicos, los cuáles han sido reseñados en el presente capítulo, y por tal motivo considero que no es necesario profundizar en este tema, razón por la cual solo se transcribe el mencionado Artículo:

“Las disposiciones legales sobre contratos serán aplicables a todos los convenios y a otros actos jurídicos, en lo que no se opongan a la naturaleza de éstos o a disposiciones especiales de la Ley sobre los mismos”.

2.3.2 Clasificación General de los Contratos

La división legal del contrato en México es en: convenio y contrato. El Artículo 1792 del Código Civil define al convenio como: “...es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones”. El Artículo

⁵⁸ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo, 1er Curso*, 14ª ed., Porrúa, México, 1999, pp. 859 Y 860.

1793 del Código Civil define al contrato como: "...los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos".

La división doctrinal del contrato se clasifica en ocho:

1. "Contrato nominado: es el que está regulado en cualquiera de los 2 códigos o en otras Leyes...
2. Contrato innominado: es el que teniendo o no una denominación especial, carece de una reglamentación particular y específica...
3. Contrato típico: es el que aparece regulado en los códigos 2000 o en otras Leyes...
4. Contrato atípico: es el que teniendo o no una denominación especial, carece de una reglamentación particular y específica.
5. Contrato unilateral: es el que hace nacer obligaciones para una solo de las partes, sin que la otra suma obligación alguna.
6. Contrato bilateral o sinalagmático es el que hace nacer obligaciones recíprocas para las partes que en él intervienen.
7. Contrato oneroso: aquél en que se estipulan provechos y gravámenes recíprocos;...
8. Contrato gratuito: ...gratuito aquel en que el provecho es solamente de una de las partes".⁵⁹

2.4 Contrato Administrativo

Algunos autores controvierten la figura del contrato administrativo, en especial en lo referente a la igualdad entre las partes, por eso considero importante empezar por la definición que tomo como base para para el estudio correspondiente:

"...(Las partes que son la) Administración pública con las prerrogativas inherentes a su condición jurídica, y la otra un particular o una entidad pública,

⁵⁹ Gutiérrez y González, Ernesto, *op. cit.*, pp. 168–171.

destinan a realizar determinados fines o relaciones, sometidos a ciertas reglas particulares exorbitantes, entre ellas la forma que deben revestir y la de estar sometidos, en su caso, a la jurisdicción contenciosa-administrativa”.⁶⁰

2.4.1 Elementos de Existencia del Contrato Administrativo

Los elementos de existencia y de validez, son los mismos aplicables para el acto jurídico y contratos civiles, los elementos de validez del contrato administrativo no encontré información diferente a la aplicable a los elementos de validez, pero respecto a los elementos de existencia encontré una variación, la cual señala el maestro Ramón Parada:

- a) “Objeto: ...pueden serlo todas las cosas y servicios que no estén fuera del comercio de los hombres siempre que sean posibles y determinadas o determinables.
- b) Causa: ...no son válidos los contratos sin causa o con causa falsa o ilícita...
- c) Precio: ...debe ser cierto y estar expresado en moneda nacional...”⁶¹

2.4.2 Elementos de Validez del Contrato Administrativo

Estos elementos pueden ser analizados a la luz de las irregularidades que atañen al acto administrativo. Transcribiré sólo los elementos que pueden ser viciados, señalados por el maestro Martínez Morales:

- a) “Sujeto: si el acto es emitido por un órgano incompetente, no debe producir efecto y resulta totalmente nulo o ineficaz.
- b) Manifestación de Voluntad. Cuando haya existido algún vicio del consentimiento, el acto podrá ser convalidado...
- c) Objeto: si éste no existe o es ilícito, habrá ineficacia total.
- d) Forma. La falta de forma invalida el acto...

⁶⁰ Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, México, Porrúa, 2003, p. 634.

⁶¹ Parada Ramón, *Derecho Administrativo I, Parte General*, 12ª ed., Barcelona España, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000, pp. 292 y 293.

- e) Motivo. La ausencia o indebida motivación pueden ser subsanadas...
- f) Finalidad: si no se persigue un fin de interés general, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el acto es ineficaz.
- g) Mérito:... resulta la inconveniencia o falta de oportunidad de un acto...”.⁶²

2.4.3 Clasificación del Contrato Administrativo

Al buscar la clasificación del contrato administrativo, me percate que existen dos: la constitucional y la doctrinal. Respecto a la constitucional, encontré una enumeración hecha por el maestro Gutiérrez y González, al estudiar la evolución histórica del Artículo 134:

- a) “Contrato de “adquisiciones”...
- b) El de arrendamiento,
- c) El de “prestación de servicios de cualquier naturaleza”, y el contrato de obras”.⁶³

Sobre la clasificación doctrinal, observé que esta se puede hacer en forma sencilla y simple, al excluir los contratos celebrados entre personas privados, de los administrativos. El maestro Ramón Parada comenta:

“En la actualidad, el Texto Refundido de la Ley de Contratos define los contratos privados primero, por exclusión considerando tales los que no son administrativos, es decir: “los restantes contratos celebrados por la Administración” y, en segundo lugar, los que enumera de forma particularizada, es decir, “los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento...”.⁶⁴

Lo anterior con independencia de las múltiples clasificaciones legales o doctrinales en diferentes países y autores.

⁶² Martínez Morales, Rafael Isidoro, *op. cit.*, p. 260.

⁶³ Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, México, Porrúa, 1993, p. 1035.

⁶⁴ Parada Ramón, *op. cit.*, p. 270.

2.5 Procedimiento de Licitación Pública

Una vez reseñado el contrato administrativo, continuaré con el procedimiento de licitación pública en general, para revisar posteriormente los apartados de la licitación a nivel nacional e internacional.

2.5.1 Definición de Licitación Pública

El Diccionario de la Lengua Española, define la palabra licitación como: “Ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda”.⁶⁵

Origen Etimológico: “...licitación se deriva de la voz latina *licitationem*, que es ablativo de *licitatio*, *Licitatio-Onis*, que significa “el ofrecimiento de precio en cualquier venta o mejor “venta por lanzas”, “por oferta” o “venta en subasta”, y de acuerdo con lo segundo, consiste en la acción de licitar, palabra que es un verbo transitivo que quiere decir “Ofrecer precio por una cosa vendida en subasta”.⁶⁶

Transcribo la definición doctrinal empleada por el maestro Delgadillo Gutiérrez:

“...unidad que está integrada por un conjunto de momentos coordinados entre sí, que tienden a la preparación de la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa”.⁶⁷

Sobre esta definición comento que la licitación pública es un total de momentos que parten de la voluntad de la autoridad para cumplir los fines del Estado. Estos momentos son llamados: “fases”, y se analizará en el siguiente apartado.

2.5.2 Fases de la Licitación Pública

⁶⁵ Diccionario de la Lengua Española, 19a ed., Madrid, España, Espasa-Calpe, 1970, p. 803.

⁶⁶ Salva, Vicente, *Diccionario Latino-Español*, París, Librería de Garnier Hermanos, 1873, p. 476.

⁶⁷ Delgadillo Gutiérrez, op. cit., p. 161.

La doctrina señala una gran variedad de fases que integran la licitación pública, considero que el maestro López Elías las estudia de la forma más completa; el cual divide las fases en once, y son:

1. “Preparación de las bases de licitación;
2. Convocatoria;
3. Entrega de información y documentación mínima....
4. Inscripción de los interesados;
5. Visita al lugar en que se verificará la obra (en el caso de obra pública);
6. Contestación del pliego de condiciones, es decir, la entrega de las proposiciones y ofertas;
7. Otorgamiento de garantía;
8. Acto de apertura de proposiciones y levantamiento de acta;
9. Análisis de las proposiciones admitidas;
10. Emisión de dictamen, y
11. Fallo, en junta pública”.⁶⁸

2.5.3 Preparación de las Bases

La primera fase es la preparación de las bases; tiene como fundamento el tener preparados los antecedentes técnicos, legales, administrativos y financieros del proyecto para el cual se va a concursar, los cuales tienen que ser acordes con las bases de la licitación.

El autor Roberto Dromi define como: “El pliego de o “programa contractual”, es el conjunto de cláusulas formuladas unilateralmente por el licitante”.⁶⁹

Dentro de esta fase, es necesario señalar la importancia del Pliego de condiciones, pues este sirve para saber cuáles son los requisitos que deben de cumplir para entregar una perfecta contestación al pliego de condiciones.

⁶⁸ López-Elías, José Pedro, *Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, p. 98.

⁶⁹ Dromi, Roberto, *Licitación Pública*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999, p. 245.

2.5.4 Convocatoria o Publicación

La convocatoria o publicación se puede definir como el medio por el cual se van a enterar los interesados de una licitación pública.

Al respecto, doctrinalmente hay una discusión sobre el lugar donde debe hacerse la publicación de la licitación pública, Lucero Espinosa responde la pregunta: "...en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, aunque también puede ser en uno de los periódicos privados de mayor circulación del país...".⁷⁰

La Ley y doctrina marcan en la mayoría de las ocasiones, que las publicaciones deben realizarse en los periódicos de mayor circulación, lo anterior con independencia de la publicación oficial. Esto para dar certeza y seguridad jurídica en la Convocatoria.

2.5.5 Entrega de Información y Documentación Mínima

Se puede definir como fase de la licitación pública donde las partes entregan la documentación esencial requerida para poder competir en la licitación pública.

Esa documentación se debe de encontrar en las bases de la convocatoria, documentos sin los cuáles no se puede competir. Esta fase la considero clara y sencilla; toda vez, que la documentación requerida permite en cada caso en particular, señalar que tipo de documentos se tienen que ingresar; es decir, en un contrato de obra, entre otras, el proyecto arquitectónico, en uno de suministro, precio y calidad, y así sucesivamente.

En conclusión en atención a la licitación es la documentación que se debe presentar.

2.5.6 Inscripción de los Interesados

⁷⁰ Lucero Espinosa, Manuel, *La Licitación Pública*, 3ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 21.

La cuarta fase es la relativa a la inscripción de los interesados. Esta puede definirse como: fase de la licitación pública en la cual los interesados en participar en ella reúnan los requisitos de publicación, expresadas en la convocatoria, emitida por la autoridad administrativa para poder inscribirse y participar.

Al respecto, López Elías comenta: “En principio sólo pueden presentar ofertas los licitadores inscritos, salvo los supuestos de excepción expresamente contemplados por la normatividad jurídica. La inscripción se refiere al caso particular de cada licitación”.⁷¹

Considero que las excepciones a participar se dan en la normatividad que se trate según la materia por la que se convocó, como por ejemplo, en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en su Artículo 30, Fracción III, Inciso a, señala que los extranjeros podrán participar en una licitación abierta, siempre y cuando no se cuente con contratistas nacionales con capacidad para realizarla.

2.5.7 Visita al Lugar Donde se Verificará la Obra

La defino como: inspección o asistencia al lugar de obra, en donde los interesados podrán obtener la información necesaria para su propuesta, en base a las bases de licitación pública.

La visita sólo se lleva a cabo en ciertas licitaciones en donde se realizará la obra; es decir, el lugar físico, para que los interesados puedan conocer, estudiar y analizar el lugar para poder dar el mejor planteamiento al proyecto en su propuesta.

2.5.8 Contestación al Pliego de Condiciones

La delimito de la siguiente forma: entrega del proyecto del pliego de condiciones, conforme a las bases de licitación, a la autoridad administrativa.

⁷¹ López-Elías, José Pedro, op. cit., p. 98.

El maestro López Elías comenta al respecto: “Efectuada la convocatoria respectiva, todos los interesados podrán entregar a la administración pública las proposiciones y presentar sus ofertas”.⁷²

La contestación al pliego de condiciones es una de las fases más importantes de la licitación pública, pues si esta no se entrega, incumplirán con las bases de la convocatoria y en consecuencia la autoridad, debe desechar al participante. El triunfador debe de presentar el proyecto que más agrade y convenga a la autoridad que la emite.

2.5.9 Otorgamiento de Garantía

El Otorgamiento de garantía es un medio por el cual la autoridad se asegura de que el participante va a responder en caso de un imprevisto. No todas las Leyes piden una garantía. Se dan en la normatividad que se trate según la materia por la que se convocó, como por ejemplo, se da en el Artículo 31.de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con los mismos, señala que:

“La convocatoria a la licitación pública, en la cual se establecerán las bases en que se desarrollará el procedimiento y en las cuales se describirán los requisitos de participación, deberá contener:...

XXIV. Porcentaje, forma y términos de las garantías que deban otorgarse”.

Considero que la garantía del que resulte ganador deberá ser lo suficiente para cubrir el servicio o trabajo que realizará el participante ganador, lo que deberá ser establecido en la convocatoria.

2.5.10 Acto de Apertura de Proposiciones y Levantamiento de Acta

⁷² López-Elías, José Pedro, op. cit., p. 98.

La séptima fase es definida por el maestro López-Elías como: "...etapa procedimental por la que se dan a conocer públicamente las ofertas que oportunamente se recibieron".⁷³

En esta etapa, la autoridad administrativa da a conocer públicamente los proyectos que fueron recibidos por los todos los interesados, ahora bien, el proyecto ganador deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación a efecto de que en ese momento, si alguien quiere inconformarse, puede realizar las impugnaciones correspondientes.

2.5.11 Análisis de las Proposiciones Admitidas

Esta etapa es la fase de la licitación pública en la cual la autoridad estudiará todas las propuestas admitidas, y verificará que cumpla con los requisitos planteados en las bases de la licitación. El maestro Ramos Torres comenta al respecto:

"...El órgano licitante para emitir un fallo fundado y motivado... debe contar con una evaluación basada en un análisis detallado y cuidadoso de las ofertas admitidas, que le permita seleccionar al oferente que habiendo reunido los requisitos subjetivos, objetivos y formales exigidos en las bases de la licitación ... más conveniente en términos de precio, calidad, financiamiento y oportunidad".⁷⁴

El análisis debe de ser detallado; se busca la propuesta más conveniente, que cumpla mínimo con un nivel igual o superior a las bases de la licitación. Propongo que si no se encuentra una propuesta que cumpla con los estándares de la licitación, ésta se declare desierta, se haga una nueva convocatoria de licitación para obtener la calidad y precios requeridos, o bien lleguen nuevos participantes.

2.5.12 Emisión de Dictamen

⁷³ López-Elías, José Pedro, op. cit., p. 157.

⁷⁴ Ramos Torres, Daniel, *El Contrato de Obra Pública, y el Contrato de Servicios Relacionados con la Obra Pública*, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, 2008, p. 225.

En esta última etapa, la autoridad administrativa emitirá el dictamen en público del oferente que haya cumplido con las bases de la licitación, tanto legal, económica como administrativamente. Posterior a esta etapa, el ganador se adjudica la licitación pública por medio de un contrato. El maestro Lucero Espinosa comenta al respecto:

“La adjudicación constituye un acto de la Administración Pública que contiene la decisión unilateral del órgano convocante, que determina cuál es la propuesta más ventajosa y, en consecuencia, la declara aceptada”.⁷⁵ Esta también etapa toma el nombre de “fallo”.

El fallo debe contener los aspectos técnicos con una fundamentación y motivación de acuerdo a la naturaleza del contrato.

2.6 Licitación Pública Nacional

Una vez revisadas las fases de la licitación pública, en este capítulo entraré al análisis de la licitación a nivel nacional, para después entrar al nivel internacional en el siguiente capítulo. Para comprender el actual sistema nacional, observaré los antecedentes históricos de la licitación nacional. Estos antecedentes se toman de la Constitución de nuestro país.

2.6.1 Fuentes de la Licitación Pública Nacional

El antecedente constitucional más próximo es de 1917, en su Artículo 134; el cual fue redactado por el Congreso Constituyente, sin haber estado contemplado, por el proyecto de Venustiano Carranza; fue la Comisión de Constitución que decidió presentar la propuesta al pleno.⁷⁶

En la exposición de motivos, el legislador comenta: “Nuestro derecho administrativo se presenta en un sinfín de Leyes, reglamentos, decretos,

⁷⁵ Lucero Espinosa, Manuel, op. cit., 2004, p. 32.

⁷⁶ Cfr. López-Elías, José Pedro, *Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, pp. 34.

acuerdos, circulares, planes, etcétera... muchas veces, esta constelación jurídica no es idónea, ya que no existe una perspectiva lógica y racional, ni en la planeación ni en la legislación.”⁷⁷

Dada la importancia, del contrato a signar y todos los elementos que convergen en una licitación de cualquier característica, es indispensable que la autoridad retome lo que establece el Artículo 134 constitucional, para que todas las modificaciones sufridas desde entonces (1917), que regulan la obra pública y los demás contratos se cumplan, y del cual se desprende todas las circunstancias.

2.6.2 Naturaleza Jurídica de la Licitación Pública Nacional

Sobre la naturaleza jurídica de la licitación pública nacional, el maestro Fernández Ruiz opina que no es en sí un contrato, sino es una etapa en el procedimiento establecido por el Estado:

“La licitación no constituye un elemento del contrato administrativo.... El proceso de contratación... de acuerdo con nuestra legislación federal, la licitación viene a ser una etapa procedimental preliminar a la del contrato, por lo que licitación y contrato son, dentro del proceso de contratación, dos fases distintas integradas mediante procedimientos independientes...”⁷⁸

Por tal motivo considero que la licitación pública tiene la naturaleza jurídica de un acto administrativo dentro de un procedimiento administrativo, con el fin de que el interesado ganador, se adjudique la licitación por medio de un contrato administrativo.

Para terminar con este tema, comento que gracias a que la licitación pública se encuentra dentro de un procedimiento, se puede estudiar y dividir perfectamente en fases.

2.6.3 Características de la Licitación Pública Nacional

⁷⁷ López-Elías, José Pedro, Ob. Cit., p. 73.

⁷⁸ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo, Contratos*, México, 2000, pp. 170-171.

Para comprender la diferencia entre la licitación pública nacional e internacional, comenzaré por señalar que una de sus principales características de la licitación nacional es que se encuentra subordinada por las Leyes nacionales que la rigen; no existe otro país que tenga competencia para resolver en caso de controversia.

Otra característica importante es que todos los participantes son de nacionalidad mexicana, o en caso de ser persona moral, tiene su mayoría de capital mexicano, al respecto, el autor Sandoval González opina:

“Un procedimiento de licitación pública nacional se caracteriza por estar limitada la participación a personas nacionales mexicanas... cuyo contenido, sea, al menos, cincuenta por ciento nacional. Este porcentaje será determinado según la producción de bienes ofertados, para determinar el grado contenido nacional.”⁷⁹

Lo que debe observarse, es que una sociedad mexicana siempre debe de tener más del 50%, ahora bien, respecto del maestro Rodrigo González, un gran problema es que una sociedad con 50% de participación mexicana y 50% extranjera no es mexicana, pues en este caso se tendría que pedir la cláusula calvo, para que renuncie a pedir ayuda a su país de origen. En este caso es conveniente que la participación mexicana sea más del 50%, para ser mayoría y no tener este tipo de problemas.

2.6.4 Principios de la Licitación Pública Nacional

La licitación pública mexicana se rige por diversos principios doctrinales que deben respetarse, transcribo aquellos señalados por el autor López-Elías:

1. “Publicidad: implica la posibilidad de que los interesados estén enterados de todo lo relativo acerca de la licitación correspondiente...”.
2. Igualdad: ...con base a ella se cimenta la moralidad administrativa, que rige el procedimiento licitatorio.

⁷⁹ González Sandoval, Rodrigo, *La Licitación Pública y el Contrato Administrativo, Aplicación y Medios de Defensa*, México, Porrúa, 2008, p. 66.

3. Competencia: ...suponen un ejercicio del comercio, entendido como una regla fundamental del derecho moderno.
4. Moralidad administrativa: ... debe estar impregnada, en sus servidores y en sus actos, de moralidad mediante una reforma administrativa.”⁸⁰

Considero estos cuatro principios como esenciales, pues sin publicidad, igualdad, competencia y moralidad administrativa, no podría haber seguridad jurídica en una licitación, al mismo tiempo pienso que otros principios serían importantes, que deben adicionarse tales como transparencia, seguridad jurídica, certeza, para la licitación pública, pues en caso de obtener un procedimiento impecable y alguien lo impugne, se pueda resolver con base a esos principios.

2.6.5 Formas de la Licitación Pública Nacional

La licitación pública nacional puede contener dos formas: “...la licitación admite dos formas fundamentales, las cuales son la pública y la privada, también conocida como cerrada o de invitación restringida”⁸¹

Lucero Espinosa define a la privada como: “...procedimiento cerrado a través del cual se invita a personas físicas o jurídicas determinadas para que presenten sus ofertas ante el órgano convocante, de las cuales se elegirá a la más conveniente para el Estado.”⁸²

Como se puede observar, a esta licitación se le conoce también con el nombre de “cerrada”, debido a que invita a determinadas personas a su participación. Como lo señala la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, y Servicios del Sector Público, en su Artículo 26:

“Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la

⁸⁰ López-Elías, José Pedro, *op. cit.*, pp. 80-87.

⁸¹ Fernández Ruíz, Jorge, *op. Cit.*, p. 171.

⁸² Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, p. 37.

contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

III. Invitación a cuando menos tres personas...”.

Considero que el la intención del legislador al realizar esta clase de licitación, es debido a que determinados participantes son los únicos en cumplir con la experiencia o tecnología necesaria para determinado fin.

La licitación privada es definida como: “...sólo pueden intervenir personas, físicas o jurídicas, que reúnan determinadas condiciones, fijadas por la Administración Pública de antemano, como determinada idoneidad especial, capacidad productiva mínima, la posesión de determinadas maquinarias o procesos de producción, u otras condiciones similares.”⁸³

Otras formas en las cuáles la administración pública puede adjudicar una contratación para cumplir sus fines, sin ser por medio de una licitación pública, es a través de la contratación directa y de la subasta pública. Lucero Espinosa define ambas como:

Contratación directa o adjudicación directa: “procedimiento que realiza la Administración Pública, a través del cual elige directa y discrecionalmente a una determinada persona, física o jurídica, para que contrate sin que exista la concurrencia u oposición”.⁸⁴

La contratación directa tiene la posibilidad de ser rápida y eficiente y obtener como acto discrecional del Estado que permite una agilidad en la obra o servicio que se contrate, sin embargo, no debe de perderse aún en la contratación directa las circunstancias legales, aspectos técnicos, precio y calidad requeridos en la base de licitación.

⁸³ Escola, Héctor Jorge, *Compendio de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, De Palma, p. 360.

⁸⁴ Lucero Espinosa, Manuel, op. cit., p. 39.

Subasta Pública: “consiste en la compra y venta de bienes en público, con ilimitada concurrencia y al mejor postor.”⁸⁵

La subasta pública no es una licitación, es adquisición que pudiera ser una compra específica de bienes y servicios que están en el mercado. Es de señalar que en México no existe esta figura dentro de la Ley; considero importante que no se reformen estas Leyes para adecuarlos a la doctrina pues podría perjudicar nuestro sistema jurídico.

2.6.6 Vicios de la Licitación Pública Nacional

El maestro Fernández Ruíz comenta al respecto:

“la inobservancia de preceptos que rigen el procedimiento de la licitación pueden viciar ésta al grado de llegar a provocar su nulidad... el Artículo 15 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, al igual que el del mismo numeral de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, disponen”.⁸⁶

La validez del acto jurídico se dan con los elementos de existencia señalados de consentimiento, objeto y en algunos casos, la solemnidad, en este sentido, el acto administrativo de acuerdo a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su Artículo 3 señala los requisitos que debe de contener el acto administrativo, los cuáles son, entre otros: ser expedido por un órgano competente, tener objeto que pueda ser materia del mismo, estar fundado y motivado, etc., y en caso de no tenerlos, el Artículo 5 apunta la nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

Los vicios se pueden dar, cuando no se cumplan con lo establecido en el acto administrativo, respecto del procedimiento administrativo, los cuáles se encuentran en los Artículos 7, 8 y 9 de la Ley en comento: existencia, eficacia e ineficacia. En esa virtud, se desprende el grado de nulidad.

⁸⁵ Ibídem p. 40.

⁸⁶ Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, p. 194.

2.7 Licitación Pública Internacional

Vista la licitación nacional, pasaré a observar la licitación internacional. México, dentro del mundo globalizado, necesita relacionarse con otros países para poder desarrollarse. Por tal motivo, en los próximos apartados analizaré la globalización y tratados firmados por México en el extranjero.

En este apartado, es menester señalar que la principal característica de una licitación internacional es que una persona física o moral extranjera, puede participar en una licitación mexicana. Al respecto, el maestro González Sandoval comenta:

“En una licitación pública internacional tiene la posibilidad de participar personas de origen nacional o extranjero y los bienes ofertados pueden ser, igualmente, de origen nacional o extranjero”.⁸⁷

La licitación internacional consiste, según el Artículo 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en:

II. Internacional bajo la cobertura de tratados, en la que sólo podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros de países con los que nuestro país tenga celebrado un tratado de libre comercio con capítulo de compras gubernamentales, cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido en los tratados de libre comercio...

III. Internacionales abiertas, en las que podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros, cualquiera que sea el origen de los bienes a adquirir o arrendar y de los servicios a contratar, cuando:

- a) Se haya realizado una de carácter nacional que se declaró desierta...
- b) Así se estipule para las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al gobierno federal o con su aval.

⁸⁷ González Sandoval, Rodrigo, *op. cit.*, p. 67.

2.7.1 Globalización y el TLCAN

Podría comentar que la globalización es una tendencia de empresas privadas, a entrelazarse a nivel mundial, para poder crecer y desarrollarse sin fronteras que lo impidan.

La injerencia de la administración pública en la globalización es cuestionada, se considera que debe de observarse de manera central en la administración pública, y no como un movimiento económico solamente. Al respecto, el perito en el tema Omar Guerrero comenta:

“A pesar de que la globalización está enfatizada como una manifestación económica ella debe ser visualizada así mismo como un fenómeno integral donde la administración pública es observada de manera central desde la óptica económica”.⁸⁸

La globalización ha traído como consecuencia la celebración de múltiples tratados para que los países puedan entrelazarse de forma más fácil. El 1º de enero de 1994, entró en vigor el “Tratado de Libre Comercio de América del Norte” o “NAFTA”. Celebrado entre México, Estados Unidos y Canadá.

Debido a la firma de este tratado, México tuvo que reformar sus Leyes: “Si bien es cierto que, dando mayor relevancia al mandato constitucional señalado en el Artículo 133, de que los tratados, en arreglo a la Constitución, son parte de la Ley Suprema de toda la Unión, el Congreso de la Unión, tuvo que expedir el 2 de enero de 1992 la Ley sobre la Celebración de tratados...”⁸⁹

Como se puede observar, la influencia de la globalización ha causado que nuestras Leyes se adecuen con las extranjeras, llegando a equipararse el “NAFTA” (o TLCAN) al mismo nivel de importancia que la propia Constitución. En

⁸⁸ Guerrero, Omar, *Gerencia Pública de la Globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 31.

⁸⁹ López-Elías, José Pedro, *op. cit.*, pp. 42–43.

este tratado, se incluyó un capítulo muy importante para nuestro estudio, relativo a la “licitación pública”. López Elías señala:

“Así el gobierno mexicano ha celebrado en los últimos años, una serie de tratados, de los cuales el más importante sin duda es el Libre Comercio de América del Norte, firmado por los Estados Unidos, Canadá, que incluyó un capítulo relativo a las “compras del sector público”, y por supuesto, maneja la figura de “licitación pública”.⁹⁰

Considero que los tratados internacionales pueden ayudar a México si éstos cooperan con su crecimiento, respetando su soberanía. Sin embargo, como es el caso del “TLCAN”, en la licitación pública internacional obligatoria, es perjudicial para México, al dar la oportunidad a un extranjero de realizar un trabajo que podría llevar a cabo un nacional.

2.7.2 Tipos de Licitación Pública Internacional

Al revisar los diferentes tipos que pueden existir respecto a la licitación pública internacional, encontré principalmente tres: obligatorias de conformidad con los tratados, por falta de propuestas y por falta de proveedores nacionales. El maestro González Sandoval los define:

1. Licitaciones públicas internacionales obligatorias de conformidad con los tratados: ...se caracterizan por el hecho de que los bienes a adquirir son de origen nacional o de países con los que México tiene celebrado un tratado de libre comercio que contenga un capítulo de compras del sector público.⁹¹

2. “Licitaciones públicas internacionales por falta de propuestas: ...si después de realizada una licitación de carácter nacional, no se presenta propuesta

⁹⁰ López-Elías, José Pedro, *op. cit.*, pp. 42-43.

⁹¹ Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la celebración de licitaciones públicas internacionales de conformidad con los tratados de libre comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2003.

alguna o las ofertas no cuentan con el porcentaje de grado de contenido nacional requerido para su adjudicación.”⁹²

3. “Licitación pública internacional por falta de proveedores nacionales: Si previa investigación de mercado, no se cuenta con proveedores nacionales que oferten bienes o servicios en la cantidad o calidad...”⁹³

Sobre la licitación pública internacional, puedo comentar que ha sido producto de la necesidad de los países de entrar a la globalización.

Sobre la licitación pública internacional por falta de propuestas, considero que es difícil que se dé, pues se necesitaría que no hubieran propuestas en el país.

La licitación pública internacional por falta de proveedores puedo señalar que se da en caso en que no existen proveedores, se realiza a nivel internacional. Esta licitación es muy excepcional, pues México es un país rico en recursos.

Al reflexionar en las licitaciones obligatorias, considero que éstas pueden ser violatorias a la autonomía del Estado al permitir que concursantes extranjeros puedan exigir el participar en una licitación en nuestro país, y puedan privar a una nación de que sus propios nacionales participen en ella.

2.7.3 Características de la Licitación Pública Internacional

Al analizar el TLCAN, el maestro López Elías comenta:

- “Las compras del sector público incluyen las compras de bienes, las compras de servicios (prestación de servicios) y los servicios de construcción (obra pública).
- Se establecen procedimientos de licitación: a) licitación abierta; 2) licitación selectiva; 3) licitación restringida...

⁹² González Sandoval, Rodrigo, *op. cit.*, pp. 70-71.

⁹³ *Ibídem*, p. 69.

- Las convocatorias para las licitaciones abiertas y selectivas, tienen que ser publicadas en los principales diarios... o en el Diario Oficial de la Federación...
- Se señalan los requisitos de las bases de licitación...
- Publicación del fallo en el Diario Oficial de la Federación...
- Establece procedimiento de impugnación de licitaciones...
- En el anexo 1010.1 señala en su sección A, que México se esforzará por establecer una publicación especializada para los propósitos de las convocatorias de compras... publicadas en el Diario Oficial de la Federación.⁹⁴

Como comentario observé que los tres procedimientos de licitación son los aceptados en la doctrina y Ley, excepto el de licitación selectiva que no se encuentra en la Ley mexicana.

Si bien es cierto que el TLCAN y la Constitución son normas supremas, la Constitución debe de prevalecer. La licitación selectiva consiste en que no está contemplada en las Leyes, por lo tanto no deben de aceptarse.

⁹⁴ López-Elías, José Pedro, *op. cit.*, pp. 43 y 44.

Capítulo 3: Marco Normativo de Pemex

Una vez revisada la historia de Pemex y la doctrina general del contrato administrativo y de la licitación pública, entraré al análisis de las Leyes que regulan a Petróleos Mexicanos, pues así se tendrá una mejor comprensión de lo que pudo haber ocurrido en el caso “Pemex-Galicia”.

Comenzaré por apuntar que Pemex, al ser un órgano descentralizado paraestatal, se rige por diversas Leyes que deben de ser obedecidas por éste, siendo las principales la Constitución y su propia Ley. En el presente capítulo observaré solo los Artículos que desde mi punto de vista, se relacionan con el objeto de este estudio y considero más relevantes.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La base fundamental de toda legislación mexicana es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, debe ser obedecida por cualquier persona que pise territorio mexicano, así como por toda autoridad.

Como analizaré más adelante, los tratados internacionales están considerados al mismo nivel de jerarquía jurídica que la constitución, sin embargo, para muchos autores la constitución tiene primacía sobre los tratados.

Comenzaré el estudio de la constitución con uno de los Artículos más relevantes para mí, el Artículo 27. Su importancia se debe a que señala los bienes que pertenecen al Estado:

“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”.

Se establece la propiedad originaria de la nación sobre tierras y aguas, pero este mismo Artículo también incluye el dominio directo de todos los recursos naturales, el régimen de hidrocarburos y del subsuelo que se encuentran en el territorio nacional.

El Artículo 42, Fracción IV, de la propia constitucional señala que el territorio nacional comprende: La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes”.

El Artículo 48 señala que Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados”.

Por otra parte el Artículo 90 Constitucional divide a la administración pública en: centralizada y paraestatal (Pemex entra en la categoría de esta última). Así mismo, señala que la Ley Orgánica del Congreso será la encargada de definir las bases generales para la creación de las entidades paraestatales. Por último apunta que el ejecutivo federal intervendrá en las operaciones de las entidades mencionadas.

Considero oportuno que la constitución estableciera la administración pública federal en: centralizada y paraestatal.

El Artículo 132 señala la propiedad de los bienes inmuebles, entre otros, destinados al servicio público, se regirán por las Leyes de los Poderes Federales, en los términos de la Ley que expida el Congreso de la Unión. La importancia de este Artículo es que los inmuebles de la nación son de competencia federal.

La licitación pública se encuentra regulada en el Artículo 134, párrafo III, señalan que: "... prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas", presentándose en sobre cerrado, el cual será después abierto públicamente. El Estado asegurará las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras.

Considero propio que la constitución regule, aunque sea de manera general, la licitación pública, pues en este caso la legislación secundaria detallará el procedimiento.

El párrafo IV del citado Artículo establece: "Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas... las Leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado".

El citado párrafo es de suma importancia, pues establece que al omitir elementos necesarios para la licitación, las Leyes podrán regular dicho procedimiento. Sobre la competencia legislativa para crear o reformar Leyes, encontré la opinión de Bandeira de Mello:

"La competencia para legislar sobre licitación le corresponde a los cuatro órdenes de personas jurídicas de capacidad política, es decir: Unión, estados, municipios y Distrito Federal. Entretanto, le compete a la Unión dictar "normas generales" sobre el asunto, conforme prescribe el Artículo 22, XXVII, de la Constitución".⁹⁵

Considero que la primera parte del autor es correcta, que la competencia para legislar sobre la licitación le compete a las personas jurídicas mencionadas, sin embargo, cuando se refiere al Artículo 22, es incorrecto, toda vez que

⁹⁵ Bandeira de Mello, Celso Antonio, *Curso de Derecho Administrativo*, 1ª ed., Traducido por Valeria Estefanía Labarana Parra, México, Porrúa, 2006, p. 461.

considero se debe a un error de impresión, pero no quise omitir por ser una cita textual.

Sobre la primera parte de la cita es correcto, pues debido al pacto federal en México, tanto la federación, como los estados, municipios y el Distrito Federal tienen competencia para emitir sus Leyes y reglamentos a través de sus respectivos órganos legislativos, de acuerdo a la jurisdicción de cada uno de ellos.

3.2 Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Después de haber observado lo relativo a la Constitución Federal, pasaré a analizar uno de los tratados más conocidos e importantes que ha firmado nuestro país. Su relevancia ha sido tal, que para muchos juristas, tiene el mismo nivel de jerarquía que la Constitución. Por tal motivo, revisaré el citado tratado en las partes que interesan a nuestro estudio.

México firmó el 17 de diciembre de 1992 el “Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, entrando en vigor el 1º de enero de 1994; acuerdo por medio del cual Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá ampliarían y facilitarían el comercio entre ellos.

Empezaré por analizar el Artículo 1003 “Trato nacional y no discriminación”, su inciso dos señala:

2. Respecto a las medidas comprendidas en este capítulo, ninguna de las Partes podrá:

a. dar a un proveedor establecido localmente un trato menos favorable que el otorgado a otro proveedor establecido localmente, en razón del grado de afiliación o de propiedad extranjeras;

Este Artículo obliga al país a dar todas las facilidades convenidas a los países miembros del TLCAN; en caso de que México firme un tratado con otro país, tendrá diversas sanciones, además de tener la obligación de dar las mismas facilidades, que las otorgadas con otro tratado.

En el Artículo 1008, Sección “B”, al hablar de los “Procedimientos de licitación”, señala en el primer inciso que cada una de las partes asegurará el procedimiento de licitación, en el segundo inciso marca que cada parte se compromete a otorgar todas las garantías de seguridad.

Pienso que se debería de profundizar más en sus incisos, pues el hablar de que cada parte se asegurará del proceso de licitación, no menciona en que forma lo hará; en la legislación mexicana la única intervención que podríamos señalar por parte del Estado es de analizar las propuestas y escoger la mejor, pero hay autoridades que vigilan todo el procedimiento o su violación.

El mismo Artículo menciona más adelante, que las partes se asegurarán que no haya discriminación, no proporcione información que afecte la competencia, así como garantizar la igualdad de información.

Lo anterior entre los signantes del Tratado analizado, por lo tanto, el haber firmado un convenio con un país no incluido en el TLCAN, podría significar discriminaciones y sanciones para nuestro país, toda vez que Estados Unidos de América y Canadá, tienen la capacidad de construir lo solicitado en España. Considero que este Artículo continúa con la misma postura señalada en el párrafo posterior inmediato.

El Artículo 1012 regula los plazos de la licitación, así como el de la entrega del fallo. Apunta que la entidad deberá de proporcionar el tiempo necesario para preparar las propuestas u ofertas, y ampliarlo, según sea el caso. Plantea la existencia de tres tipos de licitación: abierta, selectiva y selectiva que implique una lista permanente.

En el tenor apuntado, puede existir discriminación para los firmantes del tratado, como para los proveedores mexicanos que no tuvieron la oportunidad de entrar a la licitación que se realizó en España.

El Artículo 1013 regula las bases de la licitación, la cual contendrá toda la información necesaria como: dirección, idioma, fecha y hora de recepción de propuestas, descripción de los bienes o servicios que se llevarán a cabo, criterios, términos de pago, entre otros. Obliga a que cada entidad deberá responder a cualquier información requerida, así como establece las bases de licitación:

1. “Cuando las entidades proporcionen bases de licitación a los proveedores, la documentación contendrá:
 - a. la dirección de la entidad a que deban enviarse las ofertas;
 - b. la dirección a donde deban remitirse las solicitudes...
 - c. el idioma o idiomas...
 - d. la fecha y hora del cierre de la recepción de ofertas...
 - e. una declaración de cualquier condición...
 - f. una descripción completa de los bienes o servicios...
 - g. los criterios en los que se fundamentará la adjudicación...
 - h. los términos de pago; y
 - i. cualesquiera otras estipulaciones o condiciones.
2. Una entidad deberá:
 - a. proporcionar las bases de licitación...; y
 - b. responder sin demora a cualquier solicitud...”.

Es necesario aclarar que el TLCAN establece las condiciones mínimas generales que el país debe observar para una licitación pública, independientemente de lo que señala o prescribe la licitación, en este caso, en México, para poder llevar a cabo una licitación, para ser precisos, los elementos

establecidos en el Artículo en comento, no se cumplieron ni para los firmantes del Tratado ni para los proveedores nacionales, por lo que respecta a nuestro tema toral, de este trabajo.

El Artículo 1015 enumera las formas en las cuáles una entidad adjudicará una licitación pública, las cuales podrán realizarlo al cumplir con los requisitos esenciales de la convocatoria; en caso de que reciba una oferta de precio inferior, tendrá que investigar si satisface con las condiciones de participación.

Es importante señalar que este Artículo habla de entidades (países) y tendrá que investigarse si reúne las condiciones de precio y calidad, se deberá contratar con el de menor costo.

En conclusión al analizar este tratado, observo que reguló formas de licitación, así como de un procedimiento muy corto, que serán complementadas por la legislación nacional, lo que hay que establecer es, que no se cumplió con el tratado al levantar una convocatoria internacional en que pudieran participar los integrantes, en razón de nuestro tema; en otras palabras, se violó el tratado.

3.3 Ley General de Bienes Nacionales

La Ley que voy a analizar en el presente apartado es de suma importancia, debido a que señala los bienes que le pertenecen a la nación, haciendo referencia a los enumerados por la constitución. Esta Ley surge después de la promulgación de la Carta Magna de 1917, producto del nacionalismo y proteccionismo hacia los bienes de la nación.

El Artículo 3 señala que son bienes nacionales, entre otros: Los señalados en los Artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución..., los bienes de uso común a que se refiere el Artículo 7 de esta Ley; los bienes muebles e inmuebles de la Federación; los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades; y los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal...”.

El Artículo 6 señala, que los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, los cuáles son, entre otros: los bienes señalados en los Artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución...; los bienes de uso común que se refiere el Artículo 7 de esta Ley; las plataformas insulares..., el lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores; los inmuebles nacionalizados..., los inmuebles federales ...; los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la Ley...”.

El Artículo 7 marca que son bienes de uso común, entre otros: el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar; el mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar; las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea...”.

Los bienes muebles, tanto de los poderes de la unión, como los del sector paraestatal, están considerados por esta Ley y se consideran bienes del dominio público.

Por otro lado, el Artículo 9 señala que son: “... bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta Ley...”.

El Artículo 13 señala que: “Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros”.

Este Artículo es de suma importancia para mí, pues hace una declaración jurídica trascendental: los bienes de la Federación (que son los bienes de Petróleos Mexicanos) tienen características relevantes: no pueden ser embargados por nadie, no prescriben por el paso del tiempo, ni pueden ser objeto de comercio, salvo lo dispuesto por la Ley (petróleo).

Del Artículo 72 al 75 establece algunas concesiones las cuales deben cumplir con: que el solicitante cumpla con los requisitos establecidos en las Leyes específicas, evitar el acaparamiento o concentración de concesiones en una sola persona; que no sea posible o conveniente que la Federación emprenda la explotación directa de los inmuebles de que se trate...”.

De las concesiones señaladas, éstas se pueden negar, de acuerdo al Artículo 17, que establece, entre otros, que: si el solicitante no cumple con los requisitos establecidos en dichas Leyes; si se crea con la concesión un acaparamiento contrario al interés social; si se decide emprender, a través de la Federación o de las entidades, una explotación directa de los recursos de que se trate... etc., es necesario establecer que el petróleo es un bien de dominio público que no puede ser materia de concesión, de acuerdo a la Constitución.

Al relacionar esta Ley con Pemex, me percaté que la Ley General de Bienes Nacionales, enumera los bienes que pertenecen a la nación, sus características, y faculta a las autoridades para autorizar la adquisición de bienes que previa declaración, pasarán a formar parte del dominio público.

Ahora bien, de acuerdo con esta Ley, todos los bienes muebles e inmuebles forman parte del dominio público de la Federación, es por ello que se debe establecer claramente procedencia y utilización de estos bienes, tal es el caso que en el llamado “Pemex-Galicia”, ni si quiera se han declarado los bienes, se van estableciendo las características y condiciones en las cuáles pasarán mediante declaración al dominio público, la cual se nota perfectamente que hay una violación a la Ley observada en el presente apartado.

3.4 Ley Federal de las Entidades Paraestatales

El estudio de la Ley señalada en el presente apartado me servirá para conocer la regulación de Pemex, analizándola en su carácter de entidad

paraestatal, pues esa es su naturaleza jurídica, motivo por el cual su estudio es de gran relevancia. Cabe señalar que en su primer Artículo subraya que la presente Ley es de carácter reglamentario respecto al Artículo 90 de la constitución.

En Artículo 2 define que son “entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. Obviamente, dentro de ellos se encuentran Petróleos Mexicanos, organismo descentralizado, como se estableció en el Capítulo Uno.

En el Capítulo II, De los Organismos Descentralizados, señala el Artículo 14 que son organismos descentralizados: “las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público o social; o III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”.

Los Artículos 17 y 18 señalan que los órganos descentralizados estarán a cargo de un “Órgano de Gobierno”, o de una “Junta de Gobierno”, o de un “Director General”. Éstos estarán integrados “por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y sus suplentes...”.

La importancia que tienen los Órganos de Gobierno, Junta de Gobierno o Director General frente a la entidad paraestatal, es que éstos son los órganos de representación de las entidades paraestatales. En el caso de Pemex, específicamente, como se vio en el Capítulo Uno, al frente del mismo se encuentra el Director General y un Consejo de Administración.

El Artículo 21 señala que el Director General será designado por el ejecutivo de la federación. “o a indicación de éste a través del Coordinador de Sector... El siguiente Artículo, en su primer inciso, faculta al director general para: “Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto”. En este sentido, Pemex se rige por un Director General y por un Consejo de Administración.

El Artículo 46 señala los objetos que contemplarán las entidades paraestatales, entre otros: “la referencia concreta a su objetivo esencial y a las actividades conexas para lograrlo; los productos que elabore o los servicios que preste..., los efectos que causen sus actividades... y los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestación de servicios que ofrece”.

Considero oportuno que la Ley delimite los objetivos que debe de tener una entidad paraestatal, como es el caso de Pemex, que de acuerdo a sus objetivos, es “Maximizar el valor de los activos petroleros y los hidrocarburos de la nación, satisfaciendo la demanda nacional de productos petrolíferos con la calidad requerida, de manera segura, confiable, rentable y sustentable”.⁹⁶

El Artículo 60, de la presente Ley, apunta que cada entidad descentralizada, tendrá un órgano de vigilancia y estará integrado por un comisario público propietario y suplente, designados por la Secretaría de la Función Pública, en circunstancias que aparece también en Pemex.

Una buena aportación del legislador fue la de establecer un comisario público, para vigilar la función de la paraestatal para la que esté designado. Encontré que falta ser reformado el presente Artículo, pues con el decreto del 13 de diciembre de 2011, la Secretaría de la Función Pública dejó de existir, motivo por el cual, el comisario público tendrá que ser designado por otra secretaría.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales nos establece muy claro, como se organiza el sector paraestatal dentro del cual se encuentra Pemex como un órgano descentralizado, el cual responde, como vimos en el Capítulo I, a las directrices que marca esta Ley y el instrumento de creación de Pemex.

⁹⁶ http://pemex.com/acerca/quienes_somos/Paginas/mision.aspx#.UI3SWxDwCSo, citado el día 1 de diciembre de 2012.

3.5 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En la Ley que corresponde a este apartado, me enfocaré en analizar los Artículos que se refieren a las entidades paraestatales, empezando por la clasificación que hace de la administración pública federal.

El Artículo 1 señala: “La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal...”.

Esta división al inicio de la Ley es adecuada, pues así se podrá entrar al estudio en especial de la paraestatal, en la cual se encuentra Pemex.

El mismo Artículo enumera cuáles son 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”.

El Artículo 9 señala: “Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal”.

El presidente de la república será el encargado de dirigir las entidades paraestatales, lo cual es adecuado, pues en el caso de Pemex, al ser una entidad federal, sería absurdo que la controlara el jefe de gobierno del distrito federal, pues la naturaleza constitucional de las entidades federales son las de ser controladas por el ejecutivo federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es de gran importancia para Pemex, pues de ésta depende, entre otros, lo siguiente: “proyectar y calcular los

ingresos de... las entidades paraestatales... realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal...”.

En el Artículo 43, fracción III señala que la Consejería Jurídica será la encargada de auxiliar al Presidente de la República en todos los proyectos de tratados que México celebre con otro país.

Considero como aportación interesante, la de obligar a la Consejería Jurídica, a elaborar su opinión al Presidente de la República sobre los proyectos a realizar con otros países.

Dentro del Título Tercero, De la Administración Pública Paraestatal, Capítulo Único, De la Administración Pública Paraestatal, en su Artículo 45, marca que los organismos descentralizados son aquellos que sean creados por decreto presidencial, los cuales contarán con personalidad jurídica independiente y patrimonio propios.

La aportación de esta Ley para mi estudio es primeramente que, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras funciones, pide cuentas y autoriza los gastos que Pemex va a realizar. En segundo lugar, esta Ley señala las características que tendrá una entidad paraestatal, motivo por el cual, Pemex se encuentra inmersa en éstas.

3.6 Ley Federal de Procedimiento Administrativo

La Ley correspondiente al presente apartado, regula accesoriamente el acto administrativo y su procedimiento. De manera auxiliar regula la licitación pública, debido a que ésta se va a regir primero por lo señalado por su Ley, siguiendo la de procedimiento administrativo ahora analizado.

Uno de los primeros Artículos de esta Ley, es el tercero, regula los elementos y requisitos de los actos administrativos, para este estudio, que son: ser expedido por órgano competente..., tener objeto que pueda ser materia del mismo..., hacer constar por escrito y con la firma autógrafa..., estar fundado y motivado; entre otros.

Podría catalogar a estos elementos en dos rubros: de existencia o de validez, pues el Artículo 5 establece que: “la omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3 de esta Ley... producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo”. Por tal motivo, la calificación del acto corresponderá a lo que la autoridad señale respectivamente, tal como se señala en el Capítulo II, y en obvio de repeticiones, me remito a lo señalado en ese apartado.

El Artículo 8 señala que: “el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso”. Tal como se señaló en el Capítulo I, y en obvio de repeticiones, me remito a lo señalado en ese apartado. Por tal motivo, la regla general establecida es: “todo acto jurídico será válido hasta que no se declare inválido por una autoridad competente”.

El Artículo 11 señala que los actos administrativos de carácter individual se extingue de pleno derecho por: “cumplimiento de su finalidad; expiración del plazo, cuando la formación... no se realiza dentro del plazo señalado...; acaecimiento de una condición resolutoria, renuncia del interesado...; por revocación...”.

Como pude observar, de las seis causas de extinción señaladas, las podría resumir en dos: cumplimiento del plazo, renuncia o revocación, las cuales también regulan al acto administrativo.

A partir del título tercero regula el procedimiento administrativo, el cual señala entre otros, que se regirá por los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, que podrá iniciarse de oficio o a petición

de parte, no se podrá exigir más formalidades que las prevista por Ley, el procedimiento para todo trámite.

El Artículo 21 señala los impedimentos que tendrá todo servidor público para intervenir o conocer un procedimiento administrativo, el cuál entre otros son: que tenga interés directo o indirecto en el asunto, que tenga interés alguno de sus familiares o parentesco alguno, exista amistad o enemistad manifiesta, intervenga como perito en el asunto que se trata, así como otra causa prevista por Ley.

Considero suficientes los elementos que enumera para que un servidor público tenga impedimento en el procedimiento comentado, además que en su última fracción señala: “cualquier otra causa prevista en Ley” hace un Artículo completo para proteger los impedimentos del servidor público dentro de un procedimiento de tipo administrativo.

El Artículo 57 señala el término del procedimiento administrativo: “por resolución del mismo; desistimiento; renuncia al derecho en que se funde la solicitud... declaración de caducidad; imposibilidad material de continuarlo... convenio de las partes...”. Considero suficientes las causas que enumera el legislador, pues cumple con todas las cuestiones que se pueden dar.

Al estudiar esta Ley, encontré en algunos Artículos la posible falta de elementos podría nulificar el acto, lo cual implica que las formalidades esenciales del procedimiento deben ser cumplidas a cabalidad so pena, de que se pueda provocarse una nulidad del acto o del procedimiento.

Si bien, en esta Ley no se refiere específicamente a los actos realizados por un organismo del sector paraestatal, se entiende claramente que estos están ligados a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

3.7 Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

La Ley que ahora analizaré fue promulgada antes de la Ley de Petróleos Mexicanos, sin embargo, fue reformada por el presidente Zedillo en el año de 2000 para apoyar la Ley de Petróleos Mexicanos. Creo que su importancia es histórica, ya que ayudará a comprender el antecedente de la Ley de Pemex. La Ley aquí señalada es reglamentar al Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos.

El primer Artículo señala, en su fracción IV, que afecta la presente Ley a: "...organismos descentralizados", y su II párrafo de la fracción VI marca que: "las entidades que cuenten con un régimen específico en materia de obras públicas... aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta Ley...". Por este motivo, Pemex es regulada en esta Ley, sólo en los ordenamientos que la rijan.

Debido a la promulgación de la Ley de Petróleos Mexicanos, se reformaron algunos Artículos para que pueda, de manera reglamentaria, regular algunos otros aspectos de Pemex, pues en el párrafo III de la fracción VI, Del Artículo primero, establece que Pemex queda excluido de esta Ley, específicamente: "las obras y servicios relacionados con las mismas..., salvo en lo que expresamente ésta remita al presente ordenamiento".

El Artículo 11 faculta a las entidades paraestatales para "...llevar a cabo los procedimientos para contratar y ejecutar las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, por lo que en ningún caso se podrán contratar servicios para que por su cuenta y orden se contraten las obras o servicios de que se trate".

Considero un acierto del legislador que la presente Ley sea supletoria a la Ley de Petróleos Mexicanos.

Uno de los Artículos más controversiales que encontré es el 16, el cual después de transcribirlo, comento las interpretaciones que pudo hacer:

"Los contratos celebrados en el extranjero respecto de obras públicas o servicios relacionados con las mismas que deban ser ejecutados o prestados

fuera del territorio nacional, se regirán por la legislación del lugar donde se formalice el acto, aplicando en lo procedente lo dispuesto por esta Ley”.

La primera observación, es que los contratos celebrados en el extranjero deben de complementarse las disposiciones legales de procedimiento de nuestro país. La segunda es que deben de ser acorde a la legislación de ambos países.

El Artículo 18, Fracción III, establece que “Las entidades deberán remitir a su coordinadora de sector una descripción sucinta del objeto de los contratos que en estas materias celebren, así como de sus productos”.

En ejercicio de eficientar el gasto de las entidades del sector paraestatal, se estableció la condición de buscar entre las institución de este sector, quién puede realizar la obra pública; es decir, que antes de buscar una licitación con instituciones privadas o extranjeras, se debe privilegiar a las mismas entidades del sector paraestatal, a efecto de racionalizar los recursos de todas las entidades.

El Artículo 30, señala el carácter de las licitaciones públicas, las cuáles transcribo a continuación:

“I. Nacional,...únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana... por encontrarse debajo de... tratados, o cuando rebasando estos, se haya realizado la reserva correspondiente.

II. Internacional bajo la cobertura de tratados..., o

III. Internacional abierta, en la que podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros... aún sin que nuestro país tenga celebrados tratados de libre comercio..., cuando:

a) Previa investigación que realice la dependencia o entidad convocante, los contratistas nacionales no cuenten con la capacidad para la ejecución de los trabajos o sea conveniente en términos de precio;

b) Habiéndose realizado una de carácter nacional, no se presenten proposiciones, y

c) Así se estipule para las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval”.

El Artículo transcrito, lo considero como uno de los más importantes de la Ley en estudio, pues regula la licitación pública, clasificándola con las surgidas por la celebración del TLCAN, por tal motivo señalaré algunos comentarios por incisos:

- a) Debió de señalar en su inciso I, cuando se “realiza la reserva correspondiente”.
- b) El TLCAN influyó tanto que se agregó el inciso II: “bajo la cobertura de tratados”.
- c) En el inciso III establece la condición de: “aun cuando no tenga celebrados tratados...”.

Lo anterior demuestra que las licitaciones deben seguir las formalidades del procedimiento, en otras palabras, aun tratándose de tratados internacionales o sin ellos, se debe establecer en los instrumentos jurídicos, tanto extranjeros como nacionales, como se escribió líneas atrás.

El Artículo 31 establece los requisitos que deberán contener las convocatorias para licitaciones y el siguiente Artículo marca que dicha convocatoria debe de realizarse a través de internet.

Como conclusión señalo que esta Ley plantea múltiples Artículos con grandes aportaciones, como son: aplicación supletoria de la Ley Pemex, faculta a otras paraestatales para contratar y ejecutar sus obras, búsqueda previa de mexicanos para realizar licitación pública internacional antes de realizarla, así como la publicación a través de internet de las convocatorias.

Si bien, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, es de aplicación supletoria en lo no previsto por la Ley de Petróleos Mexicanos, no deja de ser relevante toda vez que sus principios y elementos para la contratación

de obras públicas pueden ser retomadas por las autoridades de Pemex cuando no se contemple el caso específico en la legislación de petróleos.

Ahora bien, los aportes de la Ley deben ser considerados para complementar y especificar todos los procedimientos para los organismos del sector paraestatal, en especial, Petróleos Mexicanos.

3.8 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

La Ley observada en el presente apartado tiene su objeto regulado en el Artículo primero, el cual señala: “La presente Ley... tiene por objeto reglamentar la aplicación del Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen: ... IV. Los organismos descentralizados;”.

Considero oportuno que se reglamente el Artículo 134 en esta Ley, pues una normatividad especializada en regular las adquisiciones y arrendamientos necesarios para que el Estado cumpla con sus fines, evita muchos problemas en torno a este tipo de licitaciones que tienen que ver con los bienes que adquiera la nación.

Un Artículo interesante es el 12, debido a que obliga a las dependencias y entidades para realizar estudios de factibilidad, a fin de determinar la conveniencia para su adquisición, mediante arrendamiento con opción a compra. Considero oportuno se haga un estudio previo de los bienes que se van a adquirir o arrendar, pues así se previene una decisión caprichosa.

El Artículo 14 señala: “En los procedimientos de contratación de carácter internacional abierto, las dependencias y entidades optarán, en igualdad de condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país y por la adquisición y arrendamiento de bienes producidos en el país y que cuenten con el porcentaje de contenido nacional indicado en el Artículo 28 Fracción I, de esta Ley...”.

El presente Artículo protege a los nacionales a ser preferido, antes que las empresas internacionales o extranjeras. Considero muy importante que las Leyes protejan al país, frente a la globalización que amenaza muchas veces el trabajo de mexicanos. Ahora bien, respecto a los bienes nacionales, remite al Artículo 28 de la Constitución Federal

El Artículo 20 señala que las dependencias y entidades formularan un plan anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, tomando en cuenta ciertas características como acciones previas, objetos, calendarización física, entre otros. Esta es una característica que se repite en diversos Artículos de la Ley observada: la planeación y estudio previo de las acciones que se realizaran en el futuro.

Es importante que en todos los bienes y servicios a contratar, puedan estar presupuestados y calendarizados, a efecto de una transparencia, a fin de evitar que las obras se realicen por capricho, del servidor público, esto quiere decir, que toda obra que se presupuesta se llevará por transparencia, el cual puede establecer una programación adecuada de todos los bienes y servicios que se contraten.

El Artículo 21, señala: “Las dependencias y entidades pondrán a disposición del público en general, a través de CompraNet y de su página en Internet, a más tardar el 31 de enero de cada año, su programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios correspondiente al ejercicio fiscal de que se trate”.

El siguiente Artículo establece Comités que tendrán diversas funciones como: revisar el programa de adquisiciones, arrendamientos y servicios..., dictaminar previamente la iniciación del procedimiento..., así como dictaminar los proyectos... en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios que le presenten...”.

Es muy interesante que esta Ley use el internet como medio para publicar las adquisiciones y arrendamientos que se llevaran a cabo en todo el año. También los comités son una medida de seguridad apropiada utilizada por el legislador, para controlar las acciones que la autoridad administrativa lleva a cabo.

El Artículo 25 señala que: “Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán convocar, adjudicar o contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, con cargo a su presupuesto autorizado y sujetándose al calendario de gasto correspondiente”.

Una de las formas en las cuales una entidad o dependencia pueda contratar adquisiciones y servicios, es basada en este interesante Artículo, el cual plantea una excepción: que su vigencia sea siguiente a al ejercicio fiscal que se pueda formalizar.

El Artículo 26 señala los procedimientos que las entidades o dependencias podrán contratar, los cuales se dividen en tres: Licitación Pública, Invitación Restringida o Adjudicación Directa.

En este Artículo establece otras formas en las cuales se pueda adjudicar un contrato, acorde a Leyes como la Ley de Petróleos Mexicanos, pero cuenta con diferencias, como es el caso de que la adjudicación directa será cuando haya una declaración desierta y en la Ley de Pemex haya un derrame de petróleo.

El Artículo 28 marca dos tipos de licitaciones: la nacional formada únicamente por personas nacionales y bienes producidos en el país y la licitación internacional, que se divide en dos: bajo la cobertura de tratados, que participaran nacionales y extranjeros, en los cuales México haya celebrado un tratado con otro país e internacional abierta que haya habido declaración de licitación desierta o que se haya estipulado un crédito externo previo.

Considero que los dos tipos de licitaciones señaladas se diferencian principalmente por la participación exclusiva o no, de nacionales o bienes mexicanos. La licitación internacional abierta se refiere a un proceso previo en el cual una licitación no se haya podido llevar a cabo así se haya estipulado un crédito externo.

El Artículo 40 establece que se celebrará invitación restringida a cuando menos tres personas o adjudicación directa: “deberá fundarse y motivarse, según

las circunstancias que concurren en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia que resulten procedentes para obtener las mejores condiciones para el Estado”.

El Artículo 40, en relación con el Artículo 26, establece las excepciones de la licitación pública, al señalar los supuestos en que puede haber invitación a por lo menos tres personas...

Los criterios para llevar a cabo una invitación restringida o adjudicación directa pueden aplicarse en muchos casos, más el presente Artículo, solo aplica criterios como urgencia o participantes con características únicas.

Una de las principales armas con las cuales México se puede proteger, es con el Artículo 54 Bis, pues determina que: “La dependencia o entidad podrá dar por terminados anticipadamente los contratos cuando concurren razones de interés general, o bien, cuando por causas justificadas...”, y así quede abierta la posibilidad de rescindir un contrato por proteger el interés nacional.

El espíritu del 54 Bis es el interés de la nación para proteger los bienes y las contrataciones que puedan ser perjudiciales al interés público, en esa virtud, el interés público prevalece sobre los intereses privados, ya que encontramos la llave para que en un momento determinado pueda dar por terminado anticipadamente el contrato “Pemex-Galicia”.

Es importante establecer que esta Ley también es suplementaria de la Ley de Petróleos Mexicanos, que es la Ley específica, sin embargo, un control legislativo y administrativo del sector paraestatal es cumplir con todas las disposiciones normativas del Estado Mexicano.

3.9 Ley de Petróleos Mexicanos

La Ley de Petróleos Mexicanos, es toral para mi estudio, pues regula de manera directa a la paraestatal, objeto del presente trabajo.

La Ley de Pemex, está fundamentada en los Artículos 25, 27 y 28 de la Constitución y fue reformada recientemente y entró en vigor el 29 de noviembre del año de 2008.

El Artículo 2 establece que Pemex tiene el monopolio para realizar todas las actividades relacionadas a los hidrocarburos que le competen al Estado. El siguiente Artículo establece la naturaleza jurídica de Pemex, así como sus fines: “Petróleos Mexicanos es un organismo descentralizado... tiene por objeto llevar a cabo la exploración, la explotación y las demás actividades...”.

Considero que, el Artículo cuarto no debería de establecer los bienes que le pertenecen a Pemex, pues las Leyes analizadas anteriormente como la propia constitución, señalan que la paraestatal y los bienes que adquiera, pasarán a ser propiedad del organismo, así mismo se podría estar excluyendo algún faltante, al definir los bienes.

El Artículo 4 establece como propiedad de Pemex los bienes, derechos, bienes y obligaciones que hayan adquirido, asignado o adjudicado. El Artículo 5 establece que podrá celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios, contratos y suscribir títulos de crédito, manteniendo dichos bienes como exclusiva propiedad de Pemex.

La organización de Petróleos Mexicanos está comprendida del Artículo 6 al 43. En el Artículo 49, establece que el manejo del presupuesto estará sujeto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Secretaría de Energía, como cabeza del sector.

Uno de los Artículos más relevantes de la presente Ley, inclusive del trabajo, es el Artículo 55, el cual regula los tipos de licitaciones que Pemex puede llevar a cabo y su procedimiento.

Para analizar este Artículo, es necesario realizar los comentarios de forma parcial, de acuerdo a las fracciones transcritas.

- “I. Las licitaciones podrán ser nacionales o internacionales. En este último caso, deberá indicarse si se realizarán en modalidad abierta o bajo la aplicación de un tratado internacional. En el caso de licitaciones internacionales abiertas, se podrá limitar la participación de personas nacionales de aquellos países que no otorguen reciprocidad;
- II. El procedimiento constará de las siguientes etapas:
- a) Emisión de la convocatoria, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación;
 - b) Emisión de las bases de licitación;
 - c) Junta de aclaraciones;
 - d) Presentación y apertura de proposiciones;
 - e) Análisis y evaluación de las propuestas...
 - f) Adjudicación y fallo, el cual se dará a conocer en sesión pública”.
- III. En las bases de licitación se incluirán, entre otros aspectos:
- a) Los elementos para acreditar la experiencia, capacidades técnicas y financieras necesarias, de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los bienes, servicios u obras a adquirir o contratar;
 - b) La descripción general de los bienes, servicios y obras, así como el lugar en el que los dos últimos se realizarán;
 - c) El plazo de ejecución de los contratos;
 - d) Las reglas conforme a las cuales los contratistas o proveedores podrán realizar subcontrataciones;
 - e) Información sobre la remuneración y las condiciones de pago;
 - f) Los mecanismos de ajuste de las remuneraciones;
 - g) Los requerimientos sobre la incorporación de contenido nacional en las adquisiciones, servicios y obras, respetando lo que establezcan los tratados internacionales en la materia y de conformidad con las disposiciones que a este respecto emita el Consejo de Administración, y
 - h) La indicación del método para la evaluación de las ofertas.

La fracción primera, divide la licitación en dos: nacional e internacional, pero dentro de ésta última, bajo la modalidad abierta o de un tratado internacional.

Considero que faltó un sub inciso que manifestará: publicación del licitante ganador en el Diario Oficial de la Federación. Se puede apreciar como la influencia del TLCAN al hablar de las licitaciones por tratados internacionales.

Sobre la fracción III considero que son suficientes elementos para tener una licitación adecuada.

El Artículo 57 establece que: “Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, bajo su responsabilidad y previo dictamen del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios... podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de:

A) Por adjudicación directa:

I. Los vinculados directamente con la remediación de derrames, emisión de gases tóxicos o peligrosos, vertimiento irregular de hidrocarburos o cualquier otro incidente...

II. Los servicios de fedatarios públicos, peritos y de representación en procesos judiciales o administrativos;

III. En el caso de refaccionamiento o servicios relacionados con la instalación, mantenimiento o conservación de equipos industriales...

B) Por invitación restringida a por lo menos tres personas:

I. Las contrataciones con el propósito de desarrollar innovaciones tecnológicas relacionadas con el objeto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios;

II. Servicios de estudios de ingeniería, servicios de consultoría...”.

Sobre éste Artículo de vital importancia, debido a que señala otra modalidad de licitación, haré un análisis, señalando algunos aspectos importantes:

Establece modalidades para la licitación, las cuáles son diferentes a las modalidades internacionales: modalidad abierta o de un tratado internacional. Las diferencias entre éstas radican en que las segundas son por decidir no llevar a cabo licitación pública.

Las razones que menciona el Artículo son: “justifique que el procedimiento de licitación pública no satisface las mejores condiciones sobre precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes...”. Considero que estas circunstancias son subjetivas, y a través de peritos, se podrían justificar fácilmente, por lo que deberían de restringirse.

El subinciso II, del inciso A lo considero justificado, pues los fedatarios, por su propia naturaleza jurídica no son licitados y posibilitan que se justifique con facilidad por lo que los otros casos de la fracción III, no los encuentro justificados.

Finalmente en su Artículo 70 establece el informe que el Director General deberá dar ante el Congreso de la Unión en marzo de cada año, junto con la opinión del Consejo de Administración de Pemex; éste informe será difundido en la página de internet de Petróleos Mexicanos.

El mencionado informe sirve como elemento de transparencia de la función y actividad del organismo.

Como conclusión al estudiar la presente Ley, puedo señalar que faculta a Pemex para realizar sus fines y funciones. Establece procedimientos definidos de licitaciones, las fases que se llevarán a cabo, así como las diversas modalidades, tanto nacionales como internacionales. Obliga a Pemex a rendir cuentas.

3. 10 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

La presente Ley regula no sólo las responsabilidades que tienen los servidores públicos como tales, también comprende las obligaciones, sanciones y procedimientos en caso de incumplimiento. Por tal motivo el estudio de esta Ley será de gran utilidad para mi trabajo, pues brindará un amplio marco legal de la regulación de los servidores públicos.

El Artículo 2 de esta Ley señala que: “Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales”.

El Título Segundo, “Responsabilidades Administrativas”, en el Capítulo I “Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público”, señala en su Artículo 7, que será responsabilidad de los sujetos en el desempeño de sus empleos, sujetarse a las obligaciones previstas de la misma Ley.

El Artículo 8, del mismo Título, señala las obligaciones de los servidores públicos, en el cuál, en su inciso I señala que es obligación cumplir el servicio encomendado, entre otros, el inciso IV señala también que es obligación “rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas...”, finalmente el inciso XIX señala que deben de proporcionar en forma oportuna, información y datos solicitados por la institución que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos.

Del Artículo 10 al 34, señala las “Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas”; respecto a las sanciones, en su Artículo 13, señala que serán, entre otras: “Amonestación pública o privada, suspensión del empleo, destitución del puesto, sanción económica...”. No se entra a un estudio más profundo de esto, porque estimo que los servidores públicos deben de tener como misión el dar un buen servicio público.

En su Capítulo Único, del Título, “Registro Patrimonial de los Servidores Públicos” señala del Artículo 35 al 47, que “los servidores públicos tienen la obligación de llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades”.

Del artículo 48 al 51, señala las “...acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público”, que señala el Código de Ética, la

evaluación anual del resultado de acciones específicas y promover la participación de sectores social y privado, gobiernos estatales y municipales, en la evaluación de dichas acciones.

Como conclusión de Ley observada en este apartado, considero que el legislador debió de enfocarse más en las obligaciones y sanciones que los administradores públicos puedan tener, en vez de hacerlo con el procedimiento de juicio político, motivo de otro estudio interesante al aplicarlo al campo del derecho administrativo.

3.11 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La Ley que se analizará en este apartado, tiene como principales fines, dos: uno el establecer quienes pueden dar información y el segundo, proporcionar acceso a cualquier persona, según las limitaciones de la misma Ley.

Los primeros dos Artículos señalan los fines comentados: “proveer lo necesario para garantizar el acceso a toda persona en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal... Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala”.

Los sujetos obligados a brindar la información son los señalados en el Artículo 3, Fracción XIV:

- “a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores...
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- d) Los órganos constitucionales autónomos;

- e) Los tribunales administrativos federales, y
- f) Cualquier otro órgano federal”.

Pienso que debió de abarcar en general: “los servidores públicos que no tengan prohibido proporcionar información, por estar obligados por la Ley que los rige”.

El Artículo 7 enumera los sujetos obligados a proporcionar la información pública permitida, la cual transcribo lo relativo a la licitación pública:

“XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

- a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
- b) El monto;
- c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y
- d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;...

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante...”.

Opino que las fracciones e incisos señalados, enumeran en términos generales, elementos que son usados en la mayoría de las Leyes, siendo un acierto del legislador, sobre todo el establecer para cualquier persona que el servidor público tendrá la obligación de proporcionar “cualquier información que sea de utilidad o considere relevante”.

Considero oportuno que se adicione un Artículo más, (pudiendo ser el 7 Bis) el cual pueda corregir la información que se pida, cuándo ésta sea vaga o necesite aportar más elementos, pues muchas veces las personas que solicitan

información no son peritos en la materia solicitada y puede que los obligados no respondan por ese motivo.

El Artículo 13 es de gran importancia, pues señala la información que no se podrá otorgar; son cinco incisos los cuáles señalan:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales...
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las Leyes...”.

Como se puede observar, el legislador estableció como principios respecto a la nación: el que no se comprometa la seguridad, negociaciones, estabilidad financiera, o seguridad. Respecto a la persona física que no comprometa su salud y a la mora su imagen frente a la sociedad. Al respecto, se solicitó la información del tema de este trabajo que por supuesto, no comprende ninguno de los rubros por los cuáles se puede negar, petición que se señalará más adelante.

El Artículo 40 establece que: “Cualquier persona... podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos...”. El Artículo 44 señala que “la respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible...”.

Como pude apreciar, la importancia de la presente Ley es la señalada en el Artículo 40: cualquier persona puede tener acceso a la información que desee siempre y cuando, no sea de las señaladas en el Artículo 13.

Tenemos todo un bagaje jurídico el cual nos permite requerir la información para estar en aptitud de cumplir con la normatividad, en este aspecto estamos viviendo un contrato multimillonario que va a beneficiar provincias de España,

pudiendo ser México; sin embargo, aquí tengo el bagaje que me permite disponer la información, y no se obtuvo.

Independientemente de las conclusiones que se pueden llegar es necesario señalar que no se han cumplido con las formalidades del procedimiento ni se ha dado respuesta a las personas físicas que han solicitado la documentación y sólo se ha buscado por medio periodístico y ellos tampoco han podido obtener información oficial

Hay una disposición normativa para participar en procesos, informaciones, y a pesar de que tenemos todo un bagaje jurídico, desde mi punto de vista, no se cumplió con la legislación.

Capítulo 4: Caso Pemex Galicia

El caso Pemex Galicia, será el objeto de análisis de este Capítulo. Los anteriores tres capítulos sirvieron para: entender el contexto histórico de Pemex, ver la doctrina que corresponde al ámbito administrativo, así como el marco legal de Pemex, todo esto servirá para poder comprender, o suponer lo sucedido en el caso “Pemex-Galicia”.

La información oficial es muy escasa, la que encontré fundamentalmente fue gracias a reportajes, notas de prensa y publicaciones realizadas por un periódico en especial, y al internet, por tal motivo recurrí principalmente a la información extraoficial.

4.1 El Caso “Pemex – Galicia”

En este capítulo utilicé principalmente el periódico “La Jornada”, ya que lo encontré como una de las fuentes más accesibles, tanto en puestos de periódicos, como en internet; otro motivo es que para mí, el periódico que dio mayor seguimiento a este caso, y los comentarios realizados, son imparciales y con criterio objetivo.

El 12 de junio es la fecha en que encontré la primera nota, previa a la firma de cualquier contrato o arreglo entre Pemex y los españoles:

“Posible participación de Pemex en el Astillero Hijos de J. Barreras ha despertado interés de empresas gallegas por México. Pemex tiene vía libre para acciones 51%, también posibilidad de hipotética devolución de las ayudas del tax lease. (Bonificación fiscal)”.⁹⁷

Esta nota revela la siguiente información: los españoles le ofrecieron a Pemex una participación mayoritaria del Astillero “J. Barreras”, así como ayuda

⁹⁷ Periódico “Reforma”, Fecha: 12.06.12, Sección: Negocios, Página: 5.

fiscal en el país ibérico, sin embargo, no menciona en qué se comprometería Pemex, para colaborar con los españoles.

El 30 de julio encontré dos publicaciones de gran relevancia, que sin hablar de manera directa sobre el caso “Pemex-Galicia”, menciona información importante al respecto, sobre este estudio:

“...señaló el funcionario Ignacio Quesada Morales, director corporativo de Finanzas... Sobre la posibilidad de tener inversiones preferentes lo que se menciona es que es más en una visión de largo plazo y de una aspiración de la empresa, creemos que en el corto plazo existe un gran potencial que todavía puede ser explotado y va a ser desarrollado en el país”.⁹⁸

La siguiente publicación fue tomada de un promocional oficial por parte de Pemex:

“Primer Foro Internacional ExpoForo Pemex... es el primer esfuerzo de esta naturaleza que se lleva (sic) cabo en los 74 años de historia de Petróleos Mexicanos... se han licitado contratos para trabajar en los campos maduros de las regiones sur y norte del país.... Cabe resaltar que Pemex seguirá siendo el único dueño del petróleo... y el único que podrá comercializarlo”.⁹⁹

Sobre las notas anteriores, puedo comentar que Petróleos Mexicanos no tenía pensado realizar contrataciones con extranjeros, pues en las declaraciones, tanto del Director Corporativo de Finanzas, como en su publicidad, mencionan que Pemex tiene un gran potencial aún, en este país.

El 19 de septiembre encontré una nota importante:

“El pasado 19 de septiembre, tras meses de negociaciones, PMI (Petróleos Mexicanos Internacional) firmó contratos para la construcción de dos flóteles en los astilleros Navantia e Hijos de J. Barreras. Estos contratos, plenamente válidos,

⁹⁸ Periódico “El Universal”, Fecha: 30.07.12, Cartera, B3.

⁹⁹ Periódico “El Universal”, Fecha: 30.07.12, Nación, A9.

incluyen cláusulas suspensivas que entrarán en vigor en los tiempos acordados”.¹⁰⁰

El 21 de septiembre del mismo año, el periódico “La Jornada”, publicó una nota llamada: “Entra Pemex al negocio de los “hoteles flotantes”¹⁰¹, y señala:

“Petróleos Mexicanos (Pemex) informó de la contratación de dos astilleros gallegos, Navantia de Ferrol y Barreras de Vigo, para la construcción de dos hoteles flotantes, que supondrán un desembolso de 380 millones de dólares... El contrato... dará trabajo a unas 3 mil personas durante los próximos 30 meses”.¹⁰²

Los datos que señalan la nota pasada, los resumo en:

- a) Los astilleros que se encargarán de realizar las “embarcaciones” son:
 1. Navantia, de la ciudad de Ferrol,
 2. Barreras, de la ciudad de Vigo,
- b) El costo es de 380 millones de dólares.
- c) Se firmó un contrato.
- d) La duración del contrato será de dos años y medio.

Al respecto puedo decir que la primera impresión de la nota es contradictoria a la historia de Pemex, debido a que éste desde sus inicios se ha caracterizado por ser nacionalista. Pudiera ser que es la información del prospecto de una “licitación internacional”, pues la información en la página oficial de Pemex, respecto de esta nota no fue emitida:

“Desde el fracaso de la operación de tomar control de Repsol... Pemex ha enfocado parte de su estrategia en España a firmar una especie de alianza estratégica con Galicia, una de las regiones más pobres de España, pero que, al

¹⁰⁰ <http://www.pemex.com/index.cfm?action=news§ionid=8&catid=40&contentid=27352>, citada el 20 de septiembre de 2013.

¹⁰¹ Periódico “La Jornada”, Fecha: 21.09.12, Sección: Economía, Página: 31.

¹⁰² Periódico “La Jornada”, Fecha: 21.09.12, Sección: Economía, Página: 31.

mismo tiempo, cuenta con una importante industria de astilleros y es la tierra del actual mandatario español, Mariano Rajoy”.¹⁰³

Parece ser que el objetivo de Pemex es del de formar una “alianza estratégica” con España, pues así se podría cumplir uno de sus fines, la de otorgar productos de la mejor calidad, y estos pudieran darse aplicando tecnología de otro país.

Por otro lado: “Antes de anunciar la firma del contrato para la construcción de las dos plataformas, el presidente de la Xunta de Galicia, el conservador Alberto Núñez Fiejóo, anunció en mayo pasado una alianza estratégica con Pemex en la que la paraestatal se comprometió a desembolsar centenares de millones de euros para que se construyeran 14 remolcadores y los dos hoteles flotantes”.¹⁰⁴

De la información publicada, el periódico “La Jornada”, señala:

- a) Suárez Coopel, en ese entonces Director General de Pemex, celebró un contrato (sin conocer su naturaleza) con empresas de Galicia, España.
- b) El costo de dicha contratación fue de 380 millones de dólares.
- c) El objeto del contrato es la construcción de:
 - i. 2 Plataformas flotantes
 - ii. 14 Remolcadores
 - iii. 2 Hoteles flotantes

De la información obtenida, observo que ésta contradice al Artículo 53, inciso I, de la Ley de Pemex, el cual establece, entre otros, que toda contratación será publicada en la página electrónica del organismo. Así mismo encontré otra nota similar de la cual pude obtener más información de los que participaron en el contrato mencionado:

¹⁰³ Periódico “La Jornada”, Fecha: 21.09.12, Sección: Economía, Página: 31.

¹⁰⁴ Periódico “La Jornada”, Fecha: 21.09.12, Sección: Economía, Página: 31.

“...del compromiso de las futuras se acordó en una reunión a puerta cerrada entre Felipe Calderón presidente saliente de México y Mariano Rajoy, el encuentro fue en abril pasado cuando el español realizó su primera visita como mandatario”.¹⁰⁵

Sobre la información recabada, puedo inferir que, aparte del entonces Director General de Pemex, Suárez Coopel, también intervino el entonces presidente Felipe Calderón en el contrato, quien, como menciona la nota, sostuvo pláticas sobre este tema, con el presidente español, Mariano Rajoy.

Como posibles explicaciones legales a las notas anteriores, señalo lo siguiente:

- a) Basado en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Artículo 26, inciso III, pudo ser llevado a cabo por medio de una adjudicación directa, efectuada por del presidente Calderón.
- b) La misma suposición puede basarse, según la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en su Artículo 27.

Sin embargo, la Ley de Petróleos Mexicanos en su Artículo 57, restringe sólo tres casos especiales: remediación de derrames, servicios de fedatarios públicos, y refaccionamiento o servicios de equipos industriales, supuestos que no son compatibles con las anteriores disposiciones.

Creo que se puede argumentar que el presidente Calderón y el Director General de Pemex no se basaron en disposiciones normativas para la posible firmar, del contrato con España, sin embargo, al estudiar la propia Ley de Pemex, los casos de adjudicación directa o invitación restringida, impide encontrar una solución legal.

Otra publicación, la cual enuncia más elementos de los participantes de esta operación: “Fue una operación impulsada y autorizada por el director de

¹⁰⁵ Periódico “La Jornada”, Fecha: 21.09.12, Sección: Economía, Página: 31.

Pemex Juan José Suárez Coppel y ejecutada por el consejero delegado José Manuel Contreras...”¹⁰⁶

A pesar de la información publicada en diversos medios de comunicación, en la página de internet de Petróleos Mexicanos no encontré información oficial. Sin embargo, los propios periódicos parecían ser los voceros de Pemex, como lo encontrado en la nota del periódico “La Jornada”, que apunta:

“Petróleos Mexicanos Pemex confirmó por conducto de un vocero que está vigente el acuerdo para que dos astilleros gallegos construyan dos plataformas habitacionales pero no se tienen más detalles del acuerdo”.¹⁰⁷

Fue hasta la fecha del 27 de septiembre del mismo año (2012), cuando encontré información relativa al caso, publicada en la página oficial de Petróleos Mexicanos:

“PEMEX tiene previsto avanzar en el proceso de renovación y modernización de su flota... Para ello, se han implementado diferentes procesos y convenios tanto con la industria de construcción naval nacional, como con la de otros países de forma complementaria en capacidades y tecnología. Este proceso abarca el periodo 2013-2018...”¹⁰⁸

Al respecto, puedo comentar que Pemex, al verse presionada por la opinión pública y las interrogantes que los medios de comunicación y la sociedad se hacían, es que en su página oficial informó la declaración citada, la cual es muy vaga y da lugar a múltiples interpretaciones, sin embargo, como paraestatal pública, considero que debe de informar de forma oficial.

Otra posible explicación la brindó al argumentar en favor de Petróleos Mexicanos, que ésta se encuentra en búsqueda de tecnología en otro país, explicación que pude elaborar al observar la siguiente nota:

¹⁰⁶ Periódico “La Jornada”, Fecha: 21.09.12, Sección: Economía, Página: 31.

¹⁰⁷ Periódico “La Jornada”, Fecha: 21.09.12, Sección: Economía, Página: 31.

¹⁰⁸ <http://www.pemex.com/index.cfm?action=news§ionid=8&catid=40&contentid=27352>, citada el 28 de septiembre de 2012.

“...el pasado 24 de mayo, PEMEX firmó un Memorándum de Entendimiento de Colaboración con la Xunta de Galicia para la construcción de remolcadores siempre que se den las condiciones de calidad, precio y oportunidad, así como para el posible establecimiento de una terminal logística de hidrocarburos en el puerto de Punta Langosteira”.¹⁰⁹

Al hacer un análisis de la información citada, elaboro un resumen de la información obtenida:

- a) Se firmó un Memorándum de Entendimiento de Colaboración con la Xunta de Galicia, así como un contrato de construcción con los astilleros de Navantia e Hijos de J. Barreras.
- b) Se construirán 14 remolcadores (7 serán de Españoles y los otros 7 con colaboración mexicana), una posible terminal y dos flóteles.

Como respuesta, encuentro el Artículo 57, Inciso B-I de la Ley de Petróleos Mexicanos: Pemex está buscando tecnología avanzada en España. Sin embargo, al observar la condición del mismo Artículo, encuentro que los participantes deben ser por lo menos tres personas, y en este caso solo es un Estado el participante.

El 28 de septiembre del mismo año, el periódico Reforma publicó:

“Ante los múltiples cuestionamientos sobre el contrato firmado con el gobierno de Galicia, Ignacio Quesada, director de Finanzas y Juan José Suárez Coppel (director) dijeron que no existe una obligación de la empresa por construir los barcos en España”.¹¹⁰

Como pude observar, las declaraciones se contradicen en cuanto al probable contrato que Pemex ha firmado con Galicia, sin embargo lo que no se contradice en ninguna nota es que ha habido negociaciones por parte de la paraestatal mexicana con la provincia española.

¹⁰⁹ <http://www.pemex.com/index.cfm?action=news§ionid=8&catid=40&contentid=27352>, citada el 26 de mayo de 2013.

¹¹⁰ Periódico “Reforma”, Negocios, Página 5.

Al comparar esta información con la descrita anteriormente, noto información desproporcionada e incongruente respecto al tema.

Como resumen, encontré las personas que intervinieron en la operación analizada, así como los fines que persigue, los posibles costos de la misma, así como las operaciones jurídicas que se pudieron dar, sin lograr encontrar una respuesta legal, sin excepciones.

4.2 Declaraciones sobre el caso “Pemex – Galicia”

En este apartado me enfocaré en las declaraciones emitidas por las diversas personas involucradas en el caso. Por tal motivo, dividiré las opiniones en dos: las de México y las de España. Por las pocas, vagas y a veces contradictorias afirmaciones respecto al caso, decidí buscar noticias de ambos países por internet, para poder llegar a obtener algunas respuestas.

En nuestro país, el entonces presidente constitucional Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, dio pocas declaraciones al respecto, sin embargo las primeras que encontré, coinciden: el objetivo principal fue ayudar a España, debido a la crisis económica que atravesaba en ese momento:

El presidente Calderón declaró la realización de dos construcciones de barcos-hoteles por parte de los astilleros gallegos “...preocupado por la grave crisis que azota la zona de Galicia, con su puntal económico, la industria naviera”.¹¹¹

Al respecto, pienso que las declaraciones del entonces presidente coinciden con las noticias internacionales, pues apuntaban la crisis económica que atravesaba España. El Presidente Calderón enfatizó mucho en fomentar la ayuda al país europeo.

¹¹¹ <http://www.debate.com.mx/eldebate/noticias/editoriales.asp?IdArt=12687209&IdCat=17516>, citado el 9 de noviembre de 2012.

Una vez pasadas las elecciones, siendo ya presidente electo Enrique Peña Nieto, se pensaba que podría haber algún cambio respecto al caso Pemex-Galicia, pero estos rumores se disiparon cuando el nuevo presidente declaró que se continuarían las gestiones del gobierno pasado:

“El presidente electo de México, Enrique Peña Nieto, ha confirmado que su Gobierno “va a continuar con las gestiones iniciadas con Pemex” por los astilleros gallegos para la construcción de dos hoteles flotantes en las rías de Ferrol y Vigo. Peña Nieto ha hecho estas declaraciones tras reunirse en Madrid con el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, en una visita que forma parte de su gira europea”.¹¹²

Pienso que hubiera sido muy conveniente para la nueva administración, el revisar el contenido de los posibles contratos, y tratar de modificarlos según las nuevas políticas del presidente Peña, sin embargo, el mismo afirmó que continuaría con las gestiones, sin mencionar cambio alguno:

“Peña Nieto negó que su Gobierno -que se constituirá el 1 de diciembre- vaya a revisar los términos de los acuerdos, sino que, al contrario, «habrá de continuar con las gestiones iniciadas por Pemex y los astilleros de Galicia para los flóteles, que son algo que Pemex está necesitando y cuyo acuerdo genera condiciones favorables, tanto como para los constructores como para Pemex»”.¹¹³

Considero que el entonces presidente electo, Enrique Peña Nieto decidió continuar con lo establecido con España para no romper relaciones diplomáticas, pues así, su nueva administración no empezaría con problemas internacionales, al mismo tiempo que el respaldo de España es necesario para poder mantener a México alejado de problemas que podrían traer más divisiones internas.

¹¹² <http://www.rtve.es/noticias/20121015/pena-nieto-confirma-continuara-acuerdos-pemex-astilleros-gallegos/570306.shtml>, citado el 16 de noviembre de 2012.

¹¹³ http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/economia/2012/10/16/mexico-alaba-beneficios-mutuos-acuerdo-pemex-naval/0003_201210G16P27991.htm, citado el 20 de noviembre de 2012.

Encontré diversas reacciones por parte de los legisladores, partidos, sindicatos de ambos países. Empezare por las notas mexicanas que encontré, para pasar a las españolas.

Una nota por parte del Senado de la República al enterarse de la noticia sobre la contratación de Pemex con los astilleros gallegos:

“Al respecto, el Senado de la República por parte de la bancada del PAN, pidió se aclararan los términos en los cuáles se firmaron estos contratos, exhortando al Director General de Pemex, en ese entonces Suárez Coopel, dar a conocer al Senado la información requerida:

“A nombre de su bancada, Lucero Saldaña recalcó que el Senado de la República tiene la obligación de exigir una aclaración sobre ese tema en el que hay infinidad de interrogantes, entre ellas con base en qué fundamento legal se firmaron esos contratos”.¹¹⁴

La senadora Lucero Saldaña actuó con nacionalismo al estar enterada de lo que acontece en nuestro país. Espero que la senadora continúe exigiendo una aclaración de lo ocurrido, así como el resto de la cámara de senadores y diputados, pues éstos le pueden exigir información de lo sucedido al ejecutivo federal.

En la Cámara de Diputados, el grupo parlamentario del “PRI” pidió al Pleno del Senado que remitiera la información acerca de los contratos celebrados en el exterior, haciendo hincapié en la cantidad de dinero objeto de la contratación: 380 millones de dólares.

“El grupo parlamentario del... (PRI) demandó ante el pleno del Senado que Petróleos Mexicanos (Pemex) remita un informe detallado sobre los objetivos que lo llevaron a invertir 380 millones de dólares para la construcción de dos hoteles

¹¹⁴ <http://www.diariocambio.com.mx/2012/septiembre/monitoreo/270912-mon-senadores-exigen-pemex-inversion-galicia.htm>, citado el 2 de octubre de 2012.

flotantes en Galicia, España, y aclare quién autorizó esa operación y cuál será el beneficio para el país, toda vez que nada se sabe sobre ello en México”.¹¹⁵

Sobre estas noticias, hubiera sido bueno el encontrar respuestas públicas al respecto, mas no las encontré. Considero oportuna la preocupación por parte de ambas cámaras de pedir cuentas al director general de Pemex sobre lo acontecido.

Encontré dos notas interesantes, que tienen como origen la declaración que manifestó el señor Francisco Fernández Lagos, Subdirector de Distribución de Pemex Refinación, pidiendo al Ejecutivo Federal la cancelación del supuesto convenio, al referirse sobre los 14 remolcadoras que se construirían en la península Ibérica. A continuación transcribo las dos notas por separado:

“... solicita al titular del Ejecutivo federal la cancelación de un supuesto convenio mediante el cual, según su dicho, se construirían 14 remolcadores para Pemex en los astilleros de la región de Galicia en España”, dice una carta firmada por Francisco Fernández Lagos, subdirector de Distribución de Pemex Refinación, fechada el pasado 21 de agosto”.¹¹⁶

“Es importante señalar que la construcción de 14 remolcadores para Petróleos Mexicanos y/o Pemex Refinación, dependiendo de su monto y alcance, constituiría un proyecto susceptible de ser aprobado por distintas instancias de la Administración, cuya implementación se conduciría por el nuevo régimen de contratación para actividades sustantivas de carácter productivo previsto en la Ley de Petróleos Mexicanos”, añade la misiva”.¹¹⁷

Las notas citadas son impactantes para mí, pues como pude apreciar, las mismas autoridades de Pemex no tienen información al respecto y buscan alguna información de lo acontecido. Es grato para mí saber que hay funcionarios

¹¹⁵ Periódico “La Jornada”, Fecha: 26.09.12, Sección: Economía, Página: 35.

¹¹⁶ <http://www.24-horas.mx/pemex-nunca-pidio-14-remolcadores-a-galicia/>, citado el 10 de octubre de 2012.

¹¹⁷ <http://www.24-horas.mx/pemex-nunca-pidio-14-remolcadores-a-galicia/>, citado el 15 de octubre de 2013.

mexicanos que les preocupe lo relativo a su país, como es el caso de este funcionario.

Ahora pasaré a analizar las declaraciones que encontré en el país Ibérico:

Mientras la reacción en nuestro país fue la de descontento, y sobre todo la de indignación, para los españoles la noticia resultó ser motivo de confusión y nervios, razón por la cual también pedían se revelara el contenido de dichos acuerdos:

“La comparecencia de ayer del director general de Petróleos Mexicanos (Pemex), Juan José Suárez Coppel, provocó en España confusión y nerviosismo, además de más dudas sobre el contenido de los contratos rubricados en secreto entre los astilleros gallegos y la paraestatal mexicana...”.¹¹⁸

Puede ser que los españoles hayan pensado que Pemex iba a controlar o manejar los astilleros gallegos, pues la intervención de una paraestatal extranjera en su país, daba lugar a pensarlo. Considero indispensable para la tranquilidad de españoles como de mexicanos, que el contenido de los contratos sea revelado, pues es un fundamento de seguridad el principio de transparencia.

El 15 de octubre, el presidente de España hizo una declaración que afirmó la negociación de Pemex con su país, ésta declaración la encontré en el periódico “Excélsior”:

“El presidente del gobierno español, Mariano Rajoy, reconoció su participación para facilitar los contratos entre Petróleos Mexicanos (Pemex) y Galicia... “Agradezco que México sea un país de palabra, pues es un país lo suficientemente importante como para no abandonar sus compromisos públicos notorios, escritos, y firmados”.¹¹⁹

¹¹⁸ Periódico “La Jornada”, Fecha: 29.09.12, Sección: Economía, Página: 24.

¹¹⁹ Periódico “Excélsior”, Fecha: 15, 10,12, Sección: Dinero, Página 4.

Esta declaración confirma por parte del presidente de España, que ya se tenían firmados contratos para la elaboración de los flóteles, por parte de los astilleros españoles.

Encontré una nota por parte de un partido español:

“El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) presentó una solicitud ante el Parlamento para que el presidente de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), Ramón Aguirre, comparezca y entregue a los diputados el texto original del acuerdo”.¹²⁰

Después que el Partido Socialista Obrero Español pidiera al parlamento la información requerida, la respuesta por parte éste fue nula. Por tal motivo, se pidió al presidente mexicano la apertura de información de los contratos celebrados entre la paraestatal y los astilleros, siendo esta igual a la del parlamento de su país, nulo:

“El cabeza de lista del PSOE por Pontevedra, Abel Losada, ha pedido este sábado que el presidente electo de México, Enrique Peña Nieto, haga públicos los contratos para la construcción de dos hoteles flotantes en Galicia en la visita oficial a España que va a realizar este próximo lunes”.¹²¹

Parece ser que hubo un mutuo acuerdo entre los dos gobiernos, en no revelar ninguna información respecto de los contratos celebrados entre sus países. Hay mucho misterio en torno al contenido de estos acuerdos. De las pocas notas españolas que encontré al respecto, sólo ubiqué una por parte del mandatario español:

El presidente español: Alberto Núñez Feijóo: “...calificó de “oportunidad histórica” la posibilidad de que el sector naval gallego pueda hacer barcos para la

¹²⁰ Periódico “La Jornada”, Fecha: 29.09.12, Sección: Economía, Página: 24.

¹²¹ <http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/economia/2012/10/13/psdeg-pide-pena-nieto-haga-publicos-contratos-pemex-visita-espana/00031350148853110263224.htm>, citado el 8 de octubre de 2012.

petrolera mexicana Pemex, un asunto en el que el Gobierno gallego lleva meses trabajando...”.¹²²

De la información puedo deducir que para el presidente español, lo importante no es el contenido de los contratos, sino la oportunidad de trabajos que van a obtener por parte de Petróleos Mexicanos, así mismo el presidente español comenta que llevan meses trabajando en eso, obtengo que el inicio de esto tiene mucho tiempo.

Una segunda nota por parte del presidente español fue:

“En declaraciones facilitadas por la Xunta, Feijóo destacó la “enorme trascendencia económica” del “inicio de acuerdo” entre la empresa petrolera y el sector naval gallego, y considera que conllevará “inversiones y, en consecuencia, empleo”, por lo que se trata de una “oportunidad para dotar de carga de trabajo al sector naval gallego”.¹²³

El 15 de octubre, el Director de Pemex, Exploración y Producción hizo el siguiente comentario:

“Yo puedo garantizar que hoy en el mercado no hay ningún equipo disponible. Es muy probable que tengan que mandarse a construir o tomar alguno de los que están en construcción pero no tienen un contrato en este momento”.¹²⁴

Como se pudo observar en el presente apartado, la búsqueda de información por parte de la sociedad y principalmente del legislativo en ambos países es notoria. En México ambas cámaras pedían información al Ejecutivo Federal y al Director General de Pemex revelar información. En España se tuvo una reacción similar, incluso se le preguntó al presidente mexicano sobre el tema.

¹²² <http://www.elidealgallego.com/articulo/galicia/fejoo-confirma-el-acuerdo-historico-con-pemex-para-construir-sus-barcos-en-galicia/20120420004637037883.html>, citada el día 26 de diciembre de 2012.

¹²³ <http://www.elidealgallego.com/articulo/galicia/fejoo-confirma-el-acuerdo-historico-con-pemex-para-construir-sus-barcos-en-galicia/20120420004637037883.html>, citada el día 25 de septiembre de 2012.

¹²⁴ Periódico: Reforma, Fecha. 15.10.12, Sección: Negocios, Página: 5.

4.3 Procedimiento de Adjudicación del Contrato a los Astilleros Gallegos

En este apartado, trataré de encontrar el procedimiento llevado a cabo para la adjudicación de las obras de los astilleros gallegos. Seguí con la misma tónica que en los apartados anteriores: me basé en información encontrada en internet, la cual fue muy escasa, a pesar de que la red mundial electrónica es una fuente de múltiple información.

Como analicé en los dos capítulos anteriores, la licitación es un procedimiento administrativo que termina con la adjudicación de un contrato. Según las notas que encontré al buscar datos sobre la presunta licitación realizada por Pemex, algunos medios informan que ésta se llevó a cabo, otros dan información contradictoria, respecto al acto administrativo.

Antes de comenzar con las notas subsecuentes, transcribo una declaración por parte del entonces Director de Producción y Exploración, Carlos Morales Gil, dando una explicación del porqué se realizaron las contrataciones con los españoles:

“Carlos M. Gil, director de Producción y Exploración, destacó que dada la incapacidad de la industria nacional para afrontar las necesidades de embarcaciones y plataformas, los equipos más sofisticados y de mayor valor, se deberán de construir en el extranjero.”¹²⁵

Esta declaración violó el Artículo 57, inciso A, de la Ley de Petróleos Mexicanos, pues no encaja en ningún supuesto para considerarse como una adjudicación directa.

Encontré la primera nota sobre la posible licitación, publicada el 19 de septiembre del año 2012: “De acuerdo a información de la Autoridad Portuaria de La Coruña, los primeros días de octubre se estaría adjudicando la concesión que

¹²⁵ Periódico: Reforma, Fecha. 15.10.12, Sección: Negocios, Página: 5.

solicitó Petróleos Mexicanos (Pemex) para instalar una terminal de gráneles líquidos en el puerto exterior de la ciudad gallega, en el noroeste de España”.¹²⁶

Podría haber una explicación jurídica si se afirma que Pemex realizó una adjudicación directa, basándose en el mismo Artículo 57, inciso A, de la Ley de Pemex, sin embargo, no concuerda con ninguno de los supuestos, pues no hubo un remediación de derrames, no se está prestando un servicio que requiera de un fedatario público, ni se trata de servicios relacionados con equipos industriales.

Se supone que los contratos de adjudicación serían firmado los primeros días de octubre, sin embargo, encontré una nota que marca que dichos contratos no habían sido firmados aún, debido a que apenas comenzaría el proceso de licitación (internacional) por parte de Pemex, en la cual, intervendrían los astilleros gallegos:

“Pemex reconoce que el proceso de adjudicación de navíos no ha concluido... PMI participará con la oferta de los astilleros gallegos, y otras industrias internacionales. El portavoz de la petrolera, añadió que aún si se pierde en el concurso, PMI estaría obligado a pagar los barcos y a darles salida en el mercado”.¹²⁷

En términos legales, en vez hablar de “concurso internacional”, se refería a una “licitación internacional. Después anuncia que PMI participaría con “la oferta de los astilleros”, nota que parece decir que PMI sería participante, pero lo más grave, según el texto, es que, aunque pierdan en el concurso, PMI estaría obligado a adjudicar el contrato a los astilleros gallegos, haciéndolo autoridad y no parte.

El 4 de octubre de 2012, surgió el rumor de que hubo un boicot por parte de Transportes Marítimos Mexicanos (TMM), a través de su presidente, José Serrano

¹²⁶ <http://t21.com.mx/maritimo/2012/09/19/adjudican-instalacion-portuaria-pemex-galicia>, citada el día 20 de septiembre de 2012.

¹²⁷ <http://aristeginoticias.com/0110/mexico/gobierno-gallego-confirma-contratos-de-pemex-para-levantar-floteles/>, citada el 2 de octubre de 2012.

y su yerno, Miguel Alemán Magnani, para que los contratos no tuvieran lugar a nivel internacional y fueran adjudicados para “TMM”:

“El problema fue que en el contexto de esta reciente adjudicación de Pemex, de un contrato a los astilleros de Galicia, para construir de entrada siete remolcadores y dos hoteles flotantes, Alemán y TMM empezaron a boicotear el acuerdo con la Xunta de Galicia”.¹²⁸

Su plan era boicotear a través de publicaciones, las “desinformaciones y mal manejo de la información”, motivo por el cual, la adjudicación del contrato no se había llevado a cabo aún:

No se tiene más información acerca de este boicot. Considero que si Transportes Marítimos Mexicanos estaba inconforme con lo sucedido con los astilleros gallegos, debió de haber acudido ante las autoridades correspondientes y no hacer boicot en contra un contrato internacional.

Encontré la siguiente nota del 6 de octubre:

“...por ser mayor a 200 millones de dólares, debe ser aprobado por el congreso. Consejeros profesionales de Pemex señalan que Pemex violó las reglas que rigen a su consejo de administración al no presentar contrato que firmó la filial PMI”.¹²⁹

Esta nota afirma que Pemex firmó un contrato por la cantidad de 200 millones de dólares, sin embargo, sus propios consejeros señalan que se violaron las reglas que rige a Pemex.

La última información que se tiene acerca de la firma del contrato de adjudicación, la encuentro en las siguientes notas:

“Según la Asociación Mexicana de Ingenieros Navales (AMIN), después de las garantías ofrecidas, tanto por parte de la compañía paraestatal como por parte

¹²⁸ <http://www.dineroenimagen.com/2012-10-04/8083>, citada el 6 de octubre de 2012.

¹²⁹ Periódico Reforma, Página 13, Sección: Negocios.

del Gobierno, los constructores locales aspiran a adjudicarse el 80 % de los navíos que componen este multipedido...”.¹³⁰

“El 20 % restante, alrededor de una treintena de barcos, serán adjudicados a astilleros gallegos, dentro de la alianza de colaboración firmada el pasado mes de mayo entre la Xunta de Galicia y la multinacional mexicana”.¹³¹

Como se puede apreciar, la información sobre la licitación es escasa. Algunos periódicos afirmaron que ya se han firmado algunos contratos, otros dicen que la licitación apenas se llevará a cabo, unos más que ya está acordada la distribución de los ganadores.

El 13 de noviembre encontré una nota por parte del presidente español, el cual enuncia que no se ha firmado aún algún contrato: "Hay una licitación, los astilleros gallegos competirán y ojalá se lleven la adjudicación" pero "si hay una licitación, no hay las garantías" que dio Feijóo, razona”.¹³²

Como conclusión al apartado estudiado, puedo afirmar que en la mayoría de las ocasiones se habla de una licitación pública internacional, la cual va a ser distribuida para ambos países, garantizándoles a ambos su participación en las múltiples construcciones de barcos solicitadas por Pemex. Ya se firmaron algunos contratos, pero el acuerdo es de firmar otros más.

4.4 Impacto el Contrato en México y España

Analizaré los impactos de los citados contratos para ambos países. Tanto para México como para España existirán aspectos positivos como negativos, motivo por el cual, para deducir las consecuencias que ambos países tendrán, volveré a las declaraciones de prensa e internet.

¹³⁰ http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/economia/2012/12/10/pemex-adjudicara-galicia-30-132-buques-necesita-cinco-anos/0003_201212G10P18994.htm, citada el 13 de diciembre de 2012.

¹³¹ http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/economia/2012/12/10/pemex-adjudicara-galicia-30-132-buques-necesita-cinco-anos/0003_201212G10P18994.htm, citada el 13 de diciembre de 2012.

¹³² http://www.eldiario.es/galicia/astilleros-competiran-empresas-floteles-Pemex_0_68593519.html, citada el 15 de noviembre de 2012.

Considero que los contratos comentados serán de mayor impacto para España. El país Ibérico se encuentra sumergido en una crisis económica que ha provocado muchos desempleos, y por tal motivo, el presidente español quiere conseguir fuentes de empleos para sus nacionales, al mismo tiempo que atraviesa las elecciones que lo pudieran reelegir:

“Desde que Núñez Feijóo anunció la alianza estratégica y los contratos con Pemex este asunto se ha convertido en el principal argumento del derechista Partido Popular (PP) para lograr la reelección, hasta el punto de que han asegurado que los acuerdos con la petrolera mexicana servirán para sacar a Galicia de la crisis y volver a crecer”.¹³³

Es de esperarse que en épocas electorales sucedan este tipo de situaciones, las cuales fueron de gran influencia para Núñez Feijóo, ya que ganó las elecciones, y es quien ha conseguido trabajos a sus nacionales y así continuar con él para que el contrato siga en marcha.

Para España, el impacto económico será de gran empuje, pues no sólo asegura la cantidad de 380 millones de dólares para los astilleros, sino que brindará trabajo seguro para más de 3000 empleados que trabajan en ellos, por un plazo de 30 meses:

“En su primera cosecha, según datos oficiales, aquel pacto fructifica ahora, redondeando, en tres millones de horas de carga de trabajo, el equivalente a 30 meses de empleo para más de 3.000 operarios del astillero público Navantia Ferrol y del privado Barreras (Vigo); así como de las industrias auxiliares de ambos...”.¹³⁴

Lo irónico de esto, es que en México se necesitan muchos empleos, y el anuncio que afirma que 3,000 operarios extranjeros tengan trabajo gracias a

¹³³ Periódico “La Jornada”, Fecha: 29.09.12, Sección: Economía, Página: 24.

¹³⁴ http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/economia/2012/10/04/pemex-construira-flotel-vigo-ferrol-300-millones/0003_2012091348047990795928.htm, citado el 22 de septiembre de 2012.

México es inadmisibles. Apoyo la idea de que primero se le de trabajo a los nacionales.

Para muchas personas, la noticia resulta tan sorprendente y positiva, que inclusive se llega a pensar que es una burla o nota amarillista, para la cual reaccionan con ironía y escepticismo:

“...El Gobierno autónomo reaccionó con euforia a la noticia; los sindicatos, tibiamente; y la oposición, entre la crítica, la ironía y el escepticismo”.¹³⁵

Como pude apreciar de ésta última nota, para España la llegada de estas noticias son de gran alegría, pues aparte de que Pemex aportará mucho dinero al país, dará trabajo seguro a muchas personas, y políticamente, favoreció al partido del presidente Feijóo.

En México la noticia de que España realizará construcciones es en un inicio negativa. La obvia pregunta es: ¿Por qué las construcciones no se realizan en México? Al buscar información positiva, sobre éstos contratos hacia el país, pude encontrar diversas notas interesantes al respecto.

Una de ellas es que también se autorizó en la provincia de La Coruña, España, la instalación de una terminal de gráneles líquidos (productos petrolíferos y químicos y los aceites comestibles.), los cuáles pertenecerán a Petróleos Mexicanos:

“El consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de la Coruña ha dado luz verde a la instalación por parte de la petrolera mexicana Pemex de una terminal de gráneles líquidos en el puerto exterior de Punta Langosteira”.¹³⁶

La noticia de esta instalación es poco difundida, con la siguiente nota, pude conocer que la terminal ha sido aprobada oficialmente por las autoridades portuarias respectivas, así como el plazo en la cual estará terminada, de 2 años:

¹³⁵ http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/economia/2012/10/05/pemex-construira-flotel-vigo-ferrol-300-millones/0003_2012091348047990795928.htm, citado el 22 de septiembre de 2012.

¹³⁶ Periódico “La Jornada”, Fecha: 4.10.12, Sección: Economía, Página: 28.

“La terminal estará operativa en el plazo de dos años, una vez que se realicen el estudio ambiental y el resto de trámites necesarios, ha explicado a los medios el presidente de la Autoridad Portuaria, Enrique Losada, quien ha estado acompañado en el consejo por el presidente de la Xunta, Alberto Núñez Feijóo”.¹³⁷

Considero que esta terminal de gráneles líquidos, estuvo pactada dentro de los posibles contratos que se celebraron México y España, pues la noticia se da en el mismo tiempo, y relacionada con la noticia de los astilleros gallegos.

Creo que a México lo podría convenir la existencia de un tratado con España para construir terminales de gráneles líquidos, si el precio fuera más barato. Si el costo de la producción es más barato en España, para México sería muy beneficiosa una terminal en otro país:

“(La Voz de Galicia) Precisó que el 50 por ciento del carburante que consume el país es importado, sobre todo (un 60 por ciento) desde Estados Unidos”.¹³⁸

La nota da más información al respecto:

“En ella, se realizarán operaciones de mezclas de gasolinas para exportarlas a México. La previsión es que haya un movimiento anual de 2 a 2,5 millones de toneladas de mercancía en una terminal «con capacidad de almacenamiento de 100.000 metros cúbicos», ha precisado el presidente de la Autoridad Portuaria”.¹³⁹

Espero que nuestro país utilice esta experiencia para aprender de los españoles y en un futuro sea implementada esta instalación en México.

¹³⁷ http://periodicodigital.com.mx/notas/pemex_recibe_concesion_portuaria_en_galicia_para_importar_gasolina#.UOH2kXfnkms, consultada el 15 de octubre de 2012.

¹³⁸

<http://www.especialistas.com.mx/saiweb/viewer.aspx?file=4ejBjxeato5yStCGOR9vKk3dK0XkTFLtqcL0xOoRlNOuKuVRmVTFj90rAK6fyLTKvKTy@@@Jmvf6LLsECoe@@WNw==&opcion=0&encrip=1>, citada el 12 de agosto de 2012.

¹³⁹ <http://galicia24horas.es/2012/10/pemex-esta-autorizada-a-construir-su-terminal-en-punta-langosteira/>, citada el 6 de octubre de 2012.

El plazo por el cual las instalaciones serían funcionales para México, por 35 años, que Pemex tiene para explotar lo que fueran sus instalaciones, fuera del país:

“La Autoridad Portuaria de Coruña dio luz verde a la implantación y concesión por 35 años a Petróleos Mexicanos en el Puerto Exterior, en las instalaciones de Punta Langosteira, según informó su presidente, Enrique Losada, al término del consejo de administración extraordinario y al que ha asistido el titular del Ejecutivo gallego, Alberto Núñez Feijóo.”¹⁴⁰

Puedo afirmar, que ambientalmente para México, el impacto puede ser positivo, pues la contaminación generada por las instalaciones no va a ser afectada en nuestro país, sin embargo, la siguiente nota condiciona a Pemex a realizar estudios del posible impacto ambiental de la terminal mencionada:

“El presidente de la autoridad portuaria declaró que a partir de ahora Pemex deberá presentar los estudios de impacto ambiental, que serán tramitados ante la Xunta de Galicia y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente”.¹⁴¹

Además encontré, uno de los Artículos más preciados y de mayor importancia para México, en el cuál, se estaría cumpliendo con los fines de Pemex:

“Fuentes conocedoras de las conversaciones mantenidas a mediados de abril por el presidente Rajoy con su homólogo mexicano, Felipe Calderón, y altos cargos de la petrolera, aseguran que Pemex habría pedido seguridad jurídica para sus acciones y el cumplimiento del compromiso de acceso a la tecnología de exploración petrolífera en aguas profundas como la que ha desarrollado Repsol, a

¹⁴⁰ <http://www.elpuntocritico.com/economia-nacional/46841-adjudican-a-pemex-puerto-gallego.html>, citada el 7 de octubre de 2012.

¹⁴¹ Periódico “La Jornada”, Fecha: 04.10.12, Sección: Economía, Página: 28.

cambio de la adjudicación de un número de buques todavía sin concretar al sector naval gallego”.¹⁴²

Uno de los mayores beneficios para México, como resultado de los acuerdos señalados en el capítulo correspondiente, es que Petróleos Mexicanos se estaría enriqueciendo con tecnología extranjera, para poder desarrollarla en nuestro país, sobre todo si se trata de exploración petrolífera de aguas profundas, pues es conocido que México es rico en petróleo, pero su acceso es difícil.

Esta última nota es de suma importancia, pues es la nota que más beneficios trae a México, si esta es verdad, por tal motivo, como conclusión a este capítulo y posible explicación a lo sucedió es lo siguiente:

Lo que Pemex pudo haber realizado es una invitación por medio de una invitación restringida, según marca su Ley, en su Artículo 57, inciso B, Inciso I, y al no haber otros posibles competidores que puedan presentar una mejor opción a nivel nacional, decidieron saltarse la primera parte y continuar con el procedimiento, así existiría para el país aportación de nueva y mejor tecnología.

4.5 Cumplimiento de la Legislación en torno al Caso “Pemex – Galicia”

El correspondiente apartado es de gran importancia, pues se analizará si Petróleos Mexicanos ha cumplido con la legislación, las cuales fueron observadas en el capítulo anterior. Analizaré por orden cada Ley relacionada con Pemex, para saber si cumplió o no con éstas.

De acuerdo al Artículo 46 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el cual señala cuales son los objetos de las entidades paraestatales, puedo deducir que, si Pemex necesita de nueva flota y la adquiere, por lo que estará actuando dentro de su ámbito legal, el mandar comprar o construir lo necesario para lograr su objetivo.

¹⁴² http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/economia/2012/05/04/pemex-renovara-parte-flota-galicia-cambio-proteccion-dentro-repsol/0003_201205G4P35991.htm, citada el 19 de noviembre de 2012.

Al estudiar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, encuentro justificado que el director general de Pemex, el ingeniero Suárez Coopel, actué en nombre y representación de Petróleos Mexicanos, siguiendo lo enmarcada en el Artículo 21 de la Ley citada al principio.

En la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios el Sector Publico, en su Artículo 25, faculta a Petróleos Mexicanos para contratar servicios para cumplir con su fin, por tal motivo, la contratación de los barcos-hoteles podrían estar fundados en este Artículo y Ley.

Al observar el Artículo 26 de la Ley señalada, puedo enmarcar que la acción que Pemex realizó, respecto a la construcción de barcos-hoteles es correcta, pues la construcción de estos por parte de México nunca se ha dudado, llevándose en este supuesto, por licitación pública, si es que hubiera existido, pero no es el caso.

Otro Artículo de la misma Ley es el 28, el cual establece que pueden realizarse procedimientos de licitación pública internacional bajo la modalidad de tratados internacionales, habiendo México celebrado con España uno previo, lo cual es inverosímil y fuera del contexto legal y fuera del procedimiento internacional de tratados.

Finalmente, en su Artículo 40, señala que puede contratar servicios bajo adjudicación directa, y como el Artículo impone como única condición es que exista una declaración desierta, que podría aceptarse haberse realizado así, pero no es el caso tampoco.

Otro caso pudo haber sido el utilizar el mismo Artículo, pero bajo una invitación restringida, habiéndose invitado a otras dos personas para dar cumplimiento con la norma señalada.

Todas las Leyes pasadas son supletorias a la principal Ley que regula la paraestatal analizada: la Ley de Petróleos Mexicanos, así las formas que

posiblemente pudieron haber sido licitadas, quedan a un lado para dar lugar a lo que señala la presente Ley.

Uno de los primeros Artículos estudiados, el 2, faculta a Pemex para realizar todas las obras relacionadas a los hidrocarburos que le competen al Estado. Siguiendo este Artículo, el fin que Pemex tiene con los astilleros gallegos se está realizando, pues busca la construcción de embarcaciones o terminales de gráneles para abastecer de hidrocarburo a México.

Al estudiar uno de los Artículos más importantes de esta Ley, el 55, encuentro varias notas al respecto:

- a) Debido a que México firmó presuntamente un contrato, pudo haber sido celebrado con una licitación internacional, bajo la modalidad abierta, pues no se fundó en un tratado internacional previo con España. Pudo haberse dado este caso, sin embargo, el director general no ha dado informe alguno respecto a este tema, pues las notas de prensa del congreso de la unión pedían información respecto a lo que acontecía entre la paraestatal y España, sin haber recibido alguna respuesta, al menos publica, dando incumplimiento al Artículo 70 de la misma Ley.
- b) El procedimiento de esta licitación no fue llevado a cabo, pues no encontré publicación alguna en el Diario Oficial de la Federación, como lo señala el subinciso del Artículo analizado.
- c) Tampoco encontré información respecto a las otras etapas, dando incumplimiento con este Artículo, basándome en el supuesto expuesto.

Respecto al siguiente Artículo, el 57, inciso B, subinciso I, concuerda con las acciones de Pemex, pues al no encontrar concursantes con la tecnología suficiente para participar. Sin embargo, no encontré ningún dictamen del Comité mencionado, el cual pudo no haber sido publicado por diversas razones.

Después entiendo que según la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la obtención de los recursos económicos para lograr el fin para el cual se creó

Pemex, se cumple, al requerir de las construcciones marítimas a España, pero sin procedimiento

Como sumario, muchas Leyes pudieron haber sido fundamentadas para la firma de los contratos comentados, sin embargo la propia Ley de Pemex restringe mucho este caso, viola las Leyes

4.6 Irregularidades

Al analizar el apartado anterior las posibles razones legales por las cuales Pemex o el presidente de la nación firmaron los posibles contratos con astilleros gallegos, ahora pasaré a ser todas las irregularidades que encuentro respecto a este tema.

Para comenzar, la Constitución en su Artículo 134, señala que: "... la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas", sin embargo, por la información obtenida, no encontré algún indicio que certifique se llevara a cabo alguna licitación pública.

Observando el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en su Artículo 1003, inciso 2, me percaté que México violó el presente tratado al no darle a Estados Unidos o Canadá un trato favorable como el que sí dio a España. Esto podría traer a México una sanción por no cumplir el TLCAN.

En la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Artículo 60, señala que cada entidad descentralizada tendrá un órgano de vigilancia, pero en la información publicada, no encontré en ningún momento, que el mencionado órgano haya emitido, si quiera, alguna opinión pública al respecto.

El Artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala los elementos y requisitos que debe contener el acto administrativo. Al observar el inciso III, puedo decir que no se cumplió con el interés público de los mexicanos, pues no le dio trabajo a muchos de ellos.

El Artículo 5 de la misma Ley señala que la irregularidad de un acto administrativo es nulo, por tal motivo al no encontrar publicación oficial del acto celebrado, hace que éste puede ser declarado por una autoridad como nulo.

Analizando la misma Ley y Artículo, observo que el inciso V no se cumple en su totalidad, pues de inicio, no conozco con precisión qué acto administrativo se celebró, y los múltiples actos que pudieron haberse celebrado, no cumplen con la fundamentación y motivación de la Ley de Petróleos Mexicanos, entre otras.

La siguiente Ley observada, de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en su Artículo 12, el cual señala que Pemex debió de haber realizado estudios de factibilidad para determinar la conveniencia de la adquisición de barcos-hoteles. Pero en las notas periodísticas, que no son oficial, no encontré nota alguna sobre el estudio previo para adquirir bien alguno.

El Artículo 14 de la misma Ley, observo en torno a la aplicación del mismo respecto al caso Pemex Galicia, que si hubo algún contrato celebrado con España, no se señala alguna nota que especifique la preferencia de recursos humanos o productos nacionales en la fabricación de los barcos-hoteles, violando claramente la presente norma.

En el Artículo 20 señala que la planeación anual por parte de entidades y dependencias (Pemex), para las adquisiciones y servicios que lleve a cabo, sin embargo, no se encontró publicación alguna, pues en el siguiente Artículo obliga a publicarse la planeación anual en internet, y al respecto no encontré información alguna.

El Artículo 28 señala la licitación pública internacional, dividida en dos especies, sin embargo no se pudo haber llevado a cabo ninguna de las dos, por las siguientes razones:

- a) Licitación Pública Internacional bajo la cobertura de tratados internacionales no pudo llevarse a cabo, pues con España no se tiene

firmado un tratado que contenga la celebración de tratados internacionales.

- b) Licitación Pública Internacional abierta, pues no se publicó licitación alguna para la cual haya sido declarada desierta, pues en México pudieran haber muchos participantes para construir los barcos-hoteles.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en su Artículo 30, Fracción III, señala que se puede hacer una licitación pública bajo la modalidad de Internacional Abierta, sin embargo, no encontré investigación previa alguna para realizarla.

La Ley de Petróleos Mexicanos apunta que, para el manejo de presupuestos por parte de Pemex, tienen que estar regulados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según el Artículo 49, a través de la Secretaría de Energía. En la información recopilada, no observé ninguna que mencionara alguna de estas secretarías y se llega a la conclusión de que se vuelve a estar en la confusión total, pues no se sabe si existen o no los contratos, si se realizaron en forma ilegal y se está perjudicando al pueblo mexicano.

El 55 de la Ley comentada, señala que se podrá limitar la participación de personas, siguiendo la modalidad de internacional abierta, pero no encontré algún otro participante a parte de los astilleros gallegos.

El procedimiento no fue llevado a cabo, no encontré alguna información que lo detallara, inclusive, algunas veces, no se habló de licitaciones, sino de otras figuras, las cuales debieron de haber sido conforma a las establecidas por la Ley de Petróleos Mexicanos.

El Artículo 57 establece otras modalidades para aplicar la licitación, sin embargo, al estudiar la adjudicación directa, encuentro que los incisos enumerados no contemplan estos objetos, pues el fin de los contratos estudiados es la construcción de barcos o terminales.

En el siguiente inciso del mismo Artículo, no encontré otros dos participantes, únicamente los gallegos. Por tal motivo, la aplicación de esta norma al objeto de mi trabajo no puede darse. Una nota señala que la Asociación Nacional de Ingenieros en algo intervinieron, aun así serían dos personas.

El Artículo 70 establece que el director general de Pemex debe rendir un informe al Congreso de la Unión, pero según una nota periodística, inclusive ambas cámaras pedían información a éste, sin recibir respuesta alguna de manera pública.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, marca en su Artículo 13 las sanciones que cualquier servidor público puede cometer alguna falta a la Ley, y como pude observar, la firma de contratos sin algún procedimiento legal claro, incurre en una grave irresponsabilidad y a pesar de eso, ningún servidor público fue sancionado.

4.5.1 Petición de Información al IFAI

Las irregularidades sobre esta Ley las mencionaré, para efectos prácticos, al final del presente apartado.

Para usar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información en este estudio, decidí solicitar información, respecto a mi tema de estudio al IFAI. En el presente apartado describo el procedimiento que llevé a cabo, así como los resultados. La petición y respuesta la agrego al trabajo como el anexo “A” y “B”.

El día 12 de febrero del año 2013, ingresé a la página electrónica: <http://inicio.ifai.org.mx/catalogs/masterpage/AIP-Como-realizo-una-solicitud-de-informacion.aspx?a=Solicitud-de-Informacion>, en esa página, brinda tres opciones para presentar una solicitud de acceso a información:

1. Por medios electrónicos a través de Internet, utilizando el Sistema INFOMEX Gobierno Federal, <http://www.infomex.org.mx/gobiernofederal>
2. Por correo certificado o por mensajería...

3. Acudiendo personalmente a la Unidad de Enlace de la dependencia o entidad correspondiente...

Escogí para efectos prácticos en el presente trabajo la primera opción. Al hacer clic se abrió una nueva página, la cual me solicitó registrarme a través de cuatro pasos: siendo el primero, ingresando el tipo de información solicitada y la dependencia a la cual se le requería, seleccionando la de Pemex. Escribí lo siguiente:

“Solicito información sobre el procedimiento de licitación pública o contratación directa que celebró Petróleos Mexicanos con los Astilleros Gallegos, de Navantia y Barreras, así como todos los datos relacionados con el procedimiento administrativo que Petróleos Mexicanos o el Gobierno Federal hayan celebrado con los astilleros mencionados anteriormente.”, seleccionando como dependencia o entidad: Petróleos Mexicanos.

En el paso dos, se me preguntó cómo se entregaría la información solicitada, seleccionando: Entrega por Internet en el INFOMEX- Sin costo. En el paso tres se me pidió confirmar los datos de usuario y en el último paso se me pidió la confirmación de información de estadística y de envío.

Finalmente, se generó un documento en formato PDF, el cual descargué y anexo como archivo adjunto del presente trabajo con la letra “A”, en el cual se daba como plazo diez días hábiles para la respuesta solicitada.

Para obtener la contestación, después de diez días, ingresé a la página: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action> , del lado izquierdo de la pantalla ingresé al hipervínculo que dice: “Consulta pública de solicitudes”.

Al ingresar, apareció un cuadro que requirió la información elemental de Dependencia y Folio, del cual escribí en el cuadro de Dependencia: PETRÓLEOS MEXICANOS y en el Folio ingresé el número: 1857200032813.

Al hacer clic en el botón buscar, apareció un recuadro que decía: “Inexistencia de información solicitada”, al dar un clic sobre ese hipervínculo, abrió un cuadro con una descripción de la respuesta.

La respuesta por parte de Pemex, fue proporcionada por parte de la Sra. Neus Peniche Salas, Secretaria Técnica a través de INFOMEX por medio de un archivo formato PDF que se descargó y se anexa al presente trabajo con la letra “B”. El Cuál dice en su parte sustancial:

“Al respecto, la Secretaría Técnica de la Dirección General, a través de su oficio DG-ST-081-2013, de fecha 12 de marzo de 2013, con fundamento en lo previsto por los Artículos 42 y 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), comunicó al Comité que después de una exhaustiva búsqueda de la información en los archivos de Petróleos Mexicanos, la misma no fue localizada.

El Comité de Información de Petróleos Mexicanos, en su Tercera Sesión Extraordinaria 2013, llevada a cabo el 12 de marzo de 2013, con base en los Artículos 29 fracción III, 42 y 46 de la LFTAIPG, confirmó la inexistencia de la información requerida en los archivos de trámite y concentración de los archivos de la Dirección General de Petróleos Mexicanos.

Conforme a lo establecido en el Artículo 49 de la LFTAIPG, el solicitante podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación”.

Decidí no interponer recurso de revisión, conforme al Artículo citado, pues considero a este tema como de estudio y no como de crítica ni de controversia, al mismo tiempo que me percaté que, a lo largo de todo este tiempo, la información no está disponible y otra vez se llega a la confusión de si es o no es cierto lo que está pasando y es un asunto de verdadera importancia.

El primer Artículo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información señala que toda persona puede tener acceso a la información en posesión de cualquier entidad federal, y como lo pude demostrar, no pude obtener información alguna.

Según el Artículo 3, inciso XIV, de la Ley comentada, son obligados a brindar información, entre otros, “cualquier otro órgano federal”, en el cual Pemex sería ese órgano federal, pues su naturaleza jurídica, de entidad paraestatal federal, éste debe de rendir informes al ejecutivo federal, pues su independencia es en cuanto a los actos celebrados por éste, y no de información.

El Artículo 7 enumera los sujetos obligados a proporcionar información, y el Artículo hace especial énfasis en las contrataciones que hayan celebrado, así como de las obras, monto y plazos entre otros.

Lo que aprecié es que con ésta información no se proporcionó respuesta alguna sobre ninguno de los datos que su legislación enuncia, considero que el Artículo estudiado establezca que, al menos se proporcione datos generales cuando no se pueda dar toda la información requerida, por tratarse de asuntos de seguridad nacional, que no es el caso y se estaría en la duda si se ha violado la Constitución Mexicana.

En conclusión sobre esta Ley, puedo comentar que aunque tiene un buen propósito, le faltan algunas reformas que desde mi punto de vista, aportarían más a la sociedad mexicana. Justifico que no se otorgue información cuando por su nivel de importancia, se encuentre reservada, pero no el negar que exista.

Como resumen del capítulo estudiado, obtengo que la información oficial por parte de Pemex o de los astilleros gallegos es escasa. Pude obtener más datos a través de periódicos y de internet, en vez de hacerlo de las fuentes oficiales. La información que obtuve me brindó muchos elementos, los cuales concordaban en muchos aspectos generales, pero no específicos.

Conclusiones

Primera. – Existe un contrato celebrado entre Petróleos Mexicanos y los astilleros gallegos de Navantia y e Hijos de J. Barreras, posiblemente a través del Director Jurídico de Pemex, o el entonces Ejecutivo Federal, y de los representantes de la Xunta de Galicia o del presidente de España, pues así lo confirman los múltiples medios de información y las mismas declaraciones de los antes mencionados.

Segunda. – Se violó el artículo 53, inciso I, de la propia legislación de Petróleos Mexicanos, pues no se publicó la licitación y convocatoria alguna respecto al caso “Pemex – Galicia”, según los criterios establecidos en el mismo artículos.

Tercera. – Al tratar de encontrar la base jurídica para explicar lo sucedido con el país Ibérico (la contratación para la fabricación de barcos - hoteles), encontré diversa legislación que regula un posible procedimiento, pero considero que toda la normatividad no fue observada.

Cuarta. – El Artículo 55 de la Ley de Petróleos Mexicanos, en su inciso I, es el que más encuadra a lo sucedido, pues faculta a Pemex a realizar una licitación internacional, ahora bien, en virtud de no haber seguido el procedimiento establecido en el artículo citado.

Quinta. – Para regularizar el procedimiento, propongo que Petróleos Mexicanos realice una invitación restringida, según el Artículo 57 de la Legislación de la propia paraestatal, siguiendo los lineamientos que enmarca dicho Artículo.

Sexta. – Previamente a éste paso, se debe de hacer la invitación a Estados Unidos de América y Canadá, para no violar así el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pues según su Artículo 1003, Inciso 2, se debe de darle un trato favorable a éstos países, antes que a España, para no tener conflictos con

éstos países, pues son de gran importancia para nuestro desarrollo como país, especialmente Estados Unidos.

Séptima. – El pretendido contrato nunca fue oficialmente emitido; sin embargo, gracias a que la información periodística que dio a conocer las negociaciones habidas entre México y España, produjo una alerta tanto a las autoridades, como al Poder Legislativo de ambos países, así como una pausa en los efectos de ambos contratos.

Octava. – Una alternativa próxima a Pemex es solucionar ésta controversia con la reforma a la constitución de sus Artículos correspondientes y las leyes secundarias que la regulan; sin embargo, se tendría que esperar, en primera, a ver si éstas reformas facultan a Pemex a realizar un contrato con España como lo hizo antes, y en segunda, a realizar el procedimiento otra vez, pues el anterior no cumplió con las formalidades establecidas en Ley.

Novena. – El gobierno mexicano o Pemex, prefirieron dar trabajo y capital a un país extranjero, que a su propio país, contraviniendo la historia y al pueblo mexicano, pues la lucha histórica llevada a cabo por el gobierno mexicano para crear Pemex fue en contra de los extranjeros, nunca a su favor.

Décima. – El Instituto Federal de Acceso a la Información no cumplió con el Artículo 3, Fracción XIV de su propia Ley, pues estaba obligada a brindar información por parte del Poder Ejecutivo Federal y los órganos constitucionales de lo sucedido en el caso “Pemex – Galicia”; misma información que se requirió y se contestó como: “inexistente”.

Lo que implica una opacidad tanto de las autoridades, como del mencionado Instituto, o lo que es peor, una incapacidad de atender un reclamo justo, respecto de un tema conocido y público.

Décima Primera. – Propongo que se adicione o reforme la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para poder

cumplir su fin: Proporcionar Información y transparencia a cualquier persona, de lo solicitado, siempre y cuando se cumpla con su Artículo 13.

Décima Segunda. – Diversas autoridades, como el Congreso de la Unión, deben de pedir informes de éste caso, pudiendo fundarse en el Artículo 70 de la Ley de Petróleos Mexicanos.

Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 1er Curso, 14ª ed., Porrúa, México, 1999.
- Bandeira De Mello, Celso Antonio, *Curso de Derecho Administrativo*, 1ª ed. en Español, trad. de Valeria Eseezanía Labrana Parra, México, Porrúa, 2006.
- Bonnacase, Julien, *Elementos de Derecho Civil*, Tijuana, trad. de. Cárdenas Editor y Distribuidora, 1985, t. I.
- Castrejón García, Gabino E., *Derecho Administrativo I*, 2ª ed., México, Cárdenas Editor Distribuidor, 2002.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- De Castro y Bravo, Federico, *Tratado Práctico y Crítico de Derecho Civil*, tomo X, (El Negocio Jurídico), Madrid, España, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1967.
- Delgadillo, Luis Humberto y Espinosa Lucero, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo I*, México, Limusa, 2007.
- Diccionario de la Lengua Española, 19a ed., Madrid, España, Espasa-Calpe, 1970.
- Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, *Derecho Civil, Parte General, Personas, Cosas, Negocio Jurídico e Invalidez*, 10ª ed., México, Porrúa, 2006.
- Dromi, Roberto, *Licitación Pública*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
- Escola, Héctor Jorge, *Compendio de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, De Palma, 1989.
- Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo, Contratos*, México, 2000.
- Galindo Garfias, Ignacio, *Derecho Civil*, 25ª ed., México, Porrúa, 2007.
- González Sandoval, Rodrigo, *La Licitación Pública y el Contrato Administrativo, Aplicación y Medios de Defensa*, México, Porrúa, 2008.

- Guerrero, Omar, *Gerencia Pública de la Globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, México, Porrúa, 1993.
- Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las Obligaciones*, México, Porrúa, 2008.
- Internet
- *La Expropiación Petrolera*, Tlatelolco, México, D.F., Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974.
- Leos Chávez, Héctor, *Origen y Naturaleza de la Modernización de Petróleos Mexicanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley Federal de Entidades Paraestatales
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Ley de Petróleos Mexicanos
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Lombardo Toledano, Vicente, *Defensa del Petróleo Mexicano*, México, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales “Vicente Lombardo Toledano”, 2000.
- López-Elías, José Pedro, *Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.
- Lucero Espinosa, Manuel, *La Licitación Pública*, 3ª ed., México, Porrúa, 2004.

- Martínez Morales, Rafael Isidoro, *Derecho Administrativo 1er y 2do Curso*, 5ª ed., México, Oxford, 2007.
- Meyer, Lorenzo, *Las Raíces del Nacionalismo Petrolero en México*, México, Océano, 2001.
- Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Ortega Lomelín, Roberto, *El Petróleo en México, Una Industria Secuestrada*, México, Porrúa, 2012.
- Parada Ramón, *Derecho Administrativo I, Parte General*, 12ª ed., Barcelona España, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 2000.
- Periódico La Jornada
- Periódico El Universal
- Periódico Excélsior
- Periódico Reforma
- Ramírez, Joaquín A., *Petróleo, Energía y Opinión Pública*, Madrid, Serie Petróleo y Energía, 1966.
- Ramos Torres, Daniel, *El Contrato de Obra Pública, y el Contrato de Servicios Relacionados con la Obra Pública*, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, 2008.
- Roldán Xopa, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford, 2008.
- Romo Rico, Daniel, *PEMEX, Origen, Evolución y Perspectiva*, México, Petróleos Mexicanos, 2011.
- Ruiz Garza, Enrique, *La Estrategia Mundial del Petróleo, Una Teoría del Poder, Una Teoría de la Dependencia*, México, Editorial Nueva Imagen, 1982.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *La Expropiación Petrolera*, Tlatelolco, México, D.F., 1974.
- Salva, Vicente, *Diccionario Latino-Español*, París, Librería de Garnier Hermanos, 1873.
- Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, México, Porrúa, 2003.

- Tratado de Libre Comercio con América del Norte
- Tron Petit, Jean Claude, Ortiz Reyes, Gabriel, *La Nulidad de los Actos Administrativos*, México, Porrúa, 2005.
- Volski, Víctor, *América Latina, Petróleo e Independencia*, Editorial Cartago, Buenos Aires, 1966.

Glosario de Términos

Conferencias de Bucareli: pláticas llamadas así por celebrarse en el edificio de las calles de Bucareli, para debatir sobre las relaciones entre Estados Unidos y México acerca del petróleo.

CTM: Confederación de Trabajadores de México.

CT: Confederación de Trabajadores.

DAC: Disposiciones Administrativas de Contratación.

Eje “Tokio, Roma, Berlín”: alianza formada por los países Japón, Italia y Alemania, que combatieron en la Segunda Guerra Mundial.

Gráneles líquidos: los productos petrolíferos y químicos, así como los aceites comestibles.

LFTAIPG: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

STPRM: Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

PMI: Petróleos Mexicanos Internacional.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

PAN: Partido Acción Nacional.

PSO: Partido Social Obrero (español).

PEP: Pemex Exploración y Producción.

ANEXO II



Oficio

Fecha 13 de marzo de 2013

Remitente SECRETARÍA TÉCNICA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PETRÓLEOS MEXICANOS

Número DG-ST-084-2013

Destinatario LIC. LUCÍA AVIÑA HERRERA UNIDAD DE ENLACE DE PETRÓLEOS MEXICANOS

Antecedentes:

Número(s): DCA-CPGCE-UEPM-275-2013

Número único de expediente:

Fecha(s): 13 de enero de 2013

Asunto: Respuesta solicitud de información 1857200032813

Anexo

Hago referencia a su oficio citado en antecedentes, mediante el cual requirió a la Secretaría Particular de la Dirección General la atención de la solicitud de información folio 1857200032813, en la cual se requirió:

"Solicito Información sobre el procedimiento de licitación pública o contratación directa que celebró Petróleos Mexicanos con los Astilleros Gallegos, de Navantia y Barreras, así como todos los datos relacionados con el procedimiento administrativo que Petróleos Mexicanos o el Gobierno Federal hayan celebrado con los astilleros mencionados anteriormente"

A este respecto, le informo que después de realizar una búsqueda exhaustiva en los archivos de esta Dirección General no fue localizada la información solicitada, por lo que fue declarada su inexistencia, misma que fue confirmada por el Comité de Información de Petróleos Mexicanos en su 3a sesión extraordinaria de 2013, celebrada el 12 de marzo de 2013.

Sin otro en particular, le envío un cordial saludo.

Atentamente

Neus Peralta Sala
Secretaría Técnica

C.c.p. Mtro. Rodrigo Arteaga Santoyo.- Secretario Particular del Director General de Petróleos Mexicanos.- En atención a su similar número DG-SP-064-2013.



COMITÉ DE INFORMACIÓN

OFICIO CI-168/2013
México, D.F., a 13 de marzo de 2013

Lic. Lucía Rosa Aviña Herrera
Titular de la Unidad de Enlace de Petróleos Mexicanos
P r e s e n t e.

Se hace referencia a la solicitud de información con folio **1857200032813** mediante la cual se requirió: **“Solicito información sobre el procedimiento de licitación pública o contratación directa que celebró Petróleos Mexicanos con los Astilleros Gallegos, de Navantia y Barreras, así como todos los datos relacionados con el procedimiento administrativo que Petróleos Mexicanos o el Gobierno Federal hayan celebrado con los astilleros mencionados anteriormente.”** (sic). Al respecto, la Secretaría Técnica de la Dirección General, a través de su oficio DG-ST-081-2013, de fecha 12 de marzo de 2013, con fundamento en lo previsto por los artículos 42 y 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), comunicó al Comité que después de una exhaustiva búsqueda de la información en los archivos de Petróleos Mexicanos, la misma no fue localizada.

El Comité de Información de Petróleos Mexicanos (Lic. José Luis López Zamudio, Presidente suplente, Lic. Lucía R. Aviña Herrera, Vocal, y Lic. Claudia García Gutiérrez, Vocal suplente), en su Tercera Sesión Extraordinaria 2013, llevada a cabo el 12 de marzo de 2013, con base en los artículos 29 fracción III, 42 y 46 de la LFTAIPG, confirmó la inexistencia de la información requerida en los archivos de trámite y concentración de los archivos de la Dirección General de Petróleos Mexicanos.

Conforme a lo establecido en el artículo 49 de la LFTAIPG, el solicitante podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

ORIGINAL FIRMADO

Lic. Jorge Humberto Andalón González
Secretario Técnico Suplente.