

Denuncia presentada ante la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia por hechos que cometen funcionarios de Petróleos Mexicanos, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Reguladora de Energía, en connivencia y beneficio de particulares nacionales y extranjeros

Congreso de la Unión
Ciudad de México, 16 de junio de 2004

Resumen

MANUEL BARLETT DÍAZ, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República, y FRANCISCO CUAUHTÉMOC FRÍAS, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados; denuncian hechos cometidos por funcionarios de Petróleos Mexicanos, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Reguladora de Energía, que resultan violatorios a la Constitución y a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y que causan menoscabo al patrimonio nacional y a diversos sectores estratégicos. Solicitan que se incorporen al Programa Anual de Auditorías de la Auditoría Superior de la Federación, todas las investigaciones, revisiones y auditorías específicas que se considere necesarias para el legal esclarecimiento de los hechos que se denuncian.

MARCO JURÍDICO

I. Marco constitucional y legal

La Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y la Ley de Inversión Extranjera, constituyen la esencia del marco jurídico en la materia.

De acuerdo con los artículos 25, 27 y 28 de la Carta Magna, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático. El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas, entre ellas, los hidrocarburos.

Corresponde a la Nación el dominio directo del petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos; dicho dominio es inalienable e imprescriptible. La explotación de recursos naturales se realizará mediante concesiones, pero tratándose de petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos no se otorgarán ni concesiones ni contratos. El Estado contará con los organismos y empresas para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, como son el petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica.

Primera reforma constitucional (1940)

El 22 de diciembre de 1938 el presidente Lázaro Cárdenas envió una iniciativa al Congreso para establecer que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones, y que la explotación de esos productos se llevará a cabo por la Nación en la forma que lo determine el estatuto reglamentario que con posterioridad se dicte. La reforma fue aprobada y publicada en el DOF el 9 de noviembre de 1940.

Reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (1958)

El 25 de noviembre de 1958 el presidente Adolfo Ruiz Cortines presentó una iniciativa con el propósito de precisar la posición del Estado en lo que respecta al aprovechamiento del petróleo nacional, el cual únicamente podrá llevarlo a cabo la Nación al exigirlo así la reforma constitucional de 1940. Del texto de la iniciativa, los dictámenes y el debate parlamentario que suscitó se destaca que las actividades de una industria de importancia tan vital para la Nación, no sólo deben ser controladas por el Gobierno sino monopolizadas por el Estado.

También se destaca que los particulares “podrán celebrar contratos con Pemex para desarrollar obras, trabajos, o servicios, de índole material o de carácter técnico, recibiendo a cambio compensaciones en efectivo, sin posibilidad de participar en las utilidades de la institución, ni obtener participaciones subordinadas al resultado de los trabajos o servicios que se les encomienden”.

Asimismo, se subraya que “al incorporarse a la Constitución el principio de la explotación directa del petróleo de la Nación y establecerse, consecuentemente, un sistema de organización industrial con la mira de que los particulares no intervengan en la explotación del petróleo, necesariamente debe entenderse que todas las actividades de la industria petrolera que los concesionarios podían desarrollar antes de la reforma constitucional, quedaron exclusivamente a cargo de la Nación”.

Segunda reforma constitucional (1960)

El 20 de enero de 1960 fue publicada en el DOF una reforma al artículo 27 de la Constitución, que agrega al párrafo sexto la prohibición de otorgar contratos para la explotación de hidrocarburos. Quedó asentado que la Primera Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados “considera que debe asentarse de una vez por todas de manera indiscutible en el artículo 27 constitucional, que no se otorgan concesiones ni contratos ni subsistirán los que hayan otorgado y que sólo la nación podrá llevar a efecto la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva, por que no obstante que ha sido manifiesto el propósito del Constituyente a partir de la reforma de diciembre de 1939, el de substraer totalmente la explotación petrolera del régimen de concesiones o contratos, en ocasión de que fue expedida a fines del año anterior la ley reglamentaria respectiva, volvió a suscitarse un debate jurídico sobre la subsistencia de algunas concesiones o derechos de los particulares a la explotación del petróleo; por lo que para evitar cualquiera controversia, es procedente la reforma que propone la Comisión en la parte resolutive de este dictamen.”

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (vigente)

Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno. Sólo la nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera. Esta abarca las diferentes etapas del proceso de explotación de petróleo y gas natural y la elaboración de petroquímicos básicos. La exploración, la explotación y las demás actividades son estratégicas y sólo puede desarrollarlas la Nación por conducto de Pemex.

De acuerdo con el artículo sexto, Pemex podrá celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, serán siempre en efectivo y en ningún caso concederán por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, porcentajes en los productos, ni participaciones en los resultados de las explotaciones.

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios

Petróleos Mexicanos es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal. Cuenta con cuatro organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios: Pemex Exploración y Producción, Pemex Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica y Pemex Petroquímica. Estos organismos podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios y contratos, y suscribir títulos de crédito, manteniendo en exclusiva la propiedad y el control del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Quedan comprendidos dentro de las obras públicas los trabajos de exploración, geotecnia, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas que se encuentren en el subsuelo y la plataforma marina.

Ley de inversión Extranjera

El petróleo y los demás hidrocarburos están reservados al Estado, por lo que la no se contempla inversión extranjera en esta área estratégica. Sólo se permite su participación en la perforación de pozos y la construcción de ductos.

II. Deberes de la dependencias

A Pemex le corresponde, en forma exclusiva, llevar a cabo las actividades que comprenden la explotación de petróleo, gas natural y petroquímica básica. También puede participar, al igual que el sector privado, en el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas.

La Secretaría de Energía se encarga de aplicar la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; diseñar las políticas de desarrollo en materia de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos; examinar y opinar sobre los

estudios de cuantificación y verificación de las reservas; examinar y opinar sobre las acciones y políticas de exploración, evaluación de las reservas y los ritmos de extracción de hidrocarburos para asegurar la explotación racional de los mismos y promover su uso eficiente; corroborar la factibilidad de los proyectos de inversión en exploración y explotación de hidrocarburos. Corresponde al Secretario desarrollar, dirigir y controlar la conducción de la política energética del país, en los términos que establece la Constitución.

La SHCP se encarga de fijar los precios de los combustibles que Pemex vende; autorizar el ejercicio del presupuesto y aprobar los programas financieros de Pemex incluidos en la Ley de Ingresos de la Federación, considerando las fuentes, montos y objetivos de los mismos.

III. El mandato constitucional y legal

De la intención del legislador, del espíritu de las leyes y la historia legislativa en materia de hidrocarburos se desprende objetivos y principios conforme a la orientación definida el Constituyente de 1917 y ampliada en 1938 y confirmada en 1960. El Gobierno Federal debe actuar siguiendo dicha orientación en tanto no se reforme la Constitución para darle una dirección y sentido diferente.

El Gobierno Federal no debe realizar ningún acto mediante el cual la Nación ceda, enajene o comprometa los derechos de propiedad sobre los yacimientos y la producción de hidrocarburos; tampoco debe otorgar, concesiones, contratos o alguna modalidad contractual que le permitan al sector privado explotar hidrocarburos en forma abierta o encubierta; debe mantener siempre la propiedad y el control sobre los organismos que se establezcan para el manejo de los hidrocarburos.

Pemex debe encargarse directamente de la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación; la exploración, explotación, elaboración y ventas del gas, así como el transporte y almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y su elaboración; la elaboración, transporte, almacenamiento, distribución y venta de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir de materias primas industriales básicas y los del gas que constituyen petroquímicos básicos.

El Gobierno Federal debe tener a su cargo de manera exclusiva el petróleo, el gas natural y la petroquímica básica porque son un área estratégica; no debe realizar actos mediante los cuales pierda esa exclusividad; debe contar con organismos con las capacidades necesarias para un manejo eficaz de los hidrocarburos; no debe realizar actos que incapaciten a dichos organismos.

La explotación del petróleo, el gas natural y los demás hidrocarburos, sólidos líquidos y gaseosos debe inspirarse en un fin de interés general y no estar sometida al arbitrio de intereses privados. El Gobierno Federal no debe permitir que se formen y fortalezcan intereses privados, particularmente extranjeros, en materia de hidrocarburos, porque los intereses privados son distintos del interés general y hasta antagónicos.

El objetivo de que la Nación tenga a su cargo directamente el control de las explotaciones es, ante todo, atender las necesidades del país. El monopolio o el control de los mercados por parte del Gobierno Federal no debe tener por objetivo el lucro. El Gobierno Federal debe establecer el control necesario a fin de determinar, desarrollar y administrar la potencialidad productora del subsuelo; estar en aptitud de asegurar los suministros de petróleo y sus derivados que el país requiere, mediante un servicio nacional, uniforme y coordinado; mantener reservas que cubra las necesidades del país; tener la capacidad para conocer las reservas petroleras nacionales sin recurrir a nadie, para que no exista el riesgo de un nuevo engaño como en la época de las concesiones.

El Gobierno Federal debe adoptar una acertada política de conservación, que asegure tanto a las generaciones actuales como a las futuras, la estabilidad y el máximo beneficio de largo plazo. El comercio exterior debe ocupar un lugar secundario. La producción debe satisfacer ante todo las necesidades internas. Asimismo, debe fijar los precios de los petrolíferos, gas natural y petroquímicos de tal manera que cubran los costos de producción pero también para que contribuyan directamente a la industrialización, al crecimiento económico y al bienestar social.

Los particulares pueden colaborar en el aprovechamiento colectivo del petróleo y los demás hidrocarburos en la medida en que constitucionalmente puedan intervenir en las actividades de la industria petrolera. El Gobierno Federal no debe ceder la explotación a particulares ni toda ni en partes; tampoco debe celebrar ningún acto que permita a los particulares realizar actividades productivas en materia petrolera y/o tener concesiones, ya que por disposición constitucional han cesado las actividades productivas de los particulares y ha desaparecido el régimen de concesiones;

El Gobierno Federal no debe concesionar los servicios de refinación, transporte, almacenamiento, distribución y elaboración de gas, toda vez que el único que requiere de los mismos y que originalmente está obligado a prestarlos a la colectividad es el Estado; celebrar actos que den pie a que en la industria petrolera mexicana surjan nuevamente intereses particulares porque dichos intereses resultan antagónicos o distintos de los intereses generales, especialmente si se trata de intereses extranjeros.

El Gobierno Federal no debe celebrar contratos administrativos que desvirtúen su naturaleza, contratos que disfracen una concesión. Pemex sólo puede celebrar contratos de ejecución de obra y estos no deben permitir que los particulares aprovechen los productos de la explotación; las remuneraciones deben ser siempre en efectivo y en ningún caso conceder porcentajes o participación en las cantidades producidas, en los precios de los productos, en el valor de los mismos o en los resultados de las explotaciones. Pemex puede celebrar contratos con particulares para desarrollar obras, trabajos, o servicios, de índole material o de carácter técnico, recibiendo a cambio compensaciones en efectivo, sin posibilidad de participar en las utilidades de la institución, ni obtener participaciones subordinadas al resultado de los trabajos o servicios que se les encomienden.

Todas las actividades de la industria petrolera que los concesionarios podrían desarrollar antes de la reforma constitucional de 1940 quedaron exclusivamente a cargo de la Nación. El Gobierno Federal debe establecer y preservar una organización industrial que impida que los particulares intervengan en la explotación del petróleo y los demás hidrocarburos. Pemex debe estar

verticalmente integrado, desde la exploración hasta la distribución, y en situación de monopolio. Cualquier medida que tome el Gobierno Federal para “desmonopolizar” las actividades petroleras sin haber cambiado previamente el ordenamiento supremo es anticonstitucional.

La política petrolera que subyace en la Constitución confiere a los hidrocarburos un carácter estratégico, concede Estado un papel monopólico en el manejo del petróleo, el gas natural y los petroquímicos básicos; y transfiere la renta económica asociada a esos recursos naturales al conjunto de la comunidad. Es una concepción que propicia la industrialización deliberada, la protección del mercado interno, la defensa del consumidor y afirma el papel del Estado para dinamizar las fuerzas productivas de la economía y para intervenir en ella con el objeto de lograr una mayor equidad social.

IV. El Programa Sectorial de Energía 2001-2006

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se establece que el sector energético debe contar con una regulación moderna y transparente que garantice la calidad en el servicio, así como precios competitivos; asegurar recursos para que las empresas públicas del sector puedan cumplir sus objetivos; facilitar la competencia e inversión y promover la participación de empresas mexicanas en los proyectos de infraestructura energética. Uno de los objetivos para el 2006 es contar con empresas energéticas de alto nivel con capacidad de abasto suficiente, estándares de calidad y precios competitivos.

El Programa afirma que PEMEX, CFE y LFC no serán privatizadas. El Presidente adquirió el compromiso de transformar la industria del sector energético con el objetivo de tener empresas de clase mundial. Según el Programa, esto necesariamente significa transformar las empresas públicas al servicio del Estado en empresas públicas que puedan competir exitosamente en el mercado, sin que ello de ninguna manera implique que el Estado abandone su responsabilidad de utilizar al sector energético como instrumento estratégico para promover el desarrollo económico y alcanzar una mayor justicia social.

El Programa propone modificar, a través de una reforma fiscal, el régimen de excepción al que Pemex ha estado sujeto. Esto le daría libertad de acción para que, dentro del marco legal vigente, tenga flexibilidad de programar sus inversiones y realizar las alianzas estratégicas que considere convenientes, como lo haría cualquier empresa global, sin las limitaciones que le impone el marco normativo actual.

Es claro que esos propósitos de Gobierno no pueden ser más que una aspiración, puesto que las acciones y políticas del Poder Ejecutivo tiene que apegarse al marco normativo actual, y en caso de no hacerlo incurre en responsabilidades.

DENUNCIA GENERAL

V. Hechos

La presente denuncia de hechos que se hacen consistir en la definición y aplicación de políticas y programas; otorgamiento de contratos y permisos; y omisiones de las autoridades que concurren a la gestión de la materia petrolera en el país, todos ellos en franca violación a las leyes relativas y en consecuencia a la Constitución de la República generan daño patrimonial a Pemex y afectación de la industria petrolera, área estratégica de la economía nacional. Por lo anterior, procedemos a solicitar a esta Auditoría Superior de la Federación que incluya en su Programa Anual de Auditorías la revisión de los conceptos específicos que desarrollamos en la presente denuncia, con fundamento en el Título Cuarto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

A. Incumplimiento de planes y programas

Por una parte, el Plan Nacional de Desarrollo no se cumple porque el Gobierno Federal no asegura para Pemex y sus organismos subsidiarios recursos propios para que puedan cumplir sus objetivos, asimismo, porque, los administra en forma contraria a incrementar su capacidad técnica, económica, gerencial y humana, por lo que están cada vez más lejos de ser empresas de alto nivel con capacidad de abasto suficiente, estándares de calidad y precios competitivos. Tampoco se cumple el Plan porque todos los días se observan acciones privatizadoras, pese a que el Programa Sectorial afirma que Pemex no se privatiza.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo plantea objetivos incompatibles con el mandato constitucional y legal en materia de hidrocarburos, tal como facilitar la competencia y la inversión privada. No obstante reconocer que no permite el marco normativo, introduce el enfoque de mercado y distorsiona la interpretación de las leyes para romper con la exclusividad del Estado en la explotación de hidrocarburos. Mientras el Poder Legislativo no apruebe reformas en ese sentido, el Poder Ejecutivo tiene la obligación de garantizar que la industria petrolera y Pemex se desempeñen con estricto apego al mandato constitucional y legal expuesto en la primera parte de esta denuncia.

El mandato constitucional y legal establecen la explotación directa de los hidrocarburos por parte de la Nación a través de los organismos públicos que se creen para ese fin. La norma máxima no prevé que Pemex esté en competencia con empresas privadas porque éstas últimas no pueden explotar hidrocarburos y quedan limitadas a servir de apoyo las acciones que realiza Pemex. El mandato tampoco prevé que Pemex realice alianzas estratégicas con empresas privadas en la explotación de hidrocarburos.

B. Desplome de reservas y extracción acelerada para exportar y obtener dinero

Las reservas de petróleo y gas natural se han desplomado en los últimos años por falta de inversión poniendo en peligro el suministro de combustibles en un futuro cercano. Ese hecho, producto de las decisiones gubernamentales, contraviene el mandato constitucional y legal de contar con reservas suficientes para soportar el crecimiento económico y el desarrollo de nuestro

país. Peor aún, las pocas reservas con las que México cuenta están siendo explotadas rápidamente con la finalidad de exportar, lo cual también contraviene el mandato, el cual indica claramente que el manejo de los hidrocarburos debe realizarse, en primer lugar, para satisfacer las necesidades internas con un enfoque conservacionista, es decir, extrayendo la riqueza del subsuelo pero reservando lo más que se pueda para las futuras generaciones, pues ellas también tendrán necesidad de ese recurso. El Gobierno Federal ha sustituido el valor estratégico de los hidrocarburos por su valor económico de corto plazo. Por otra parte, resulta ilegal que las reservas petroleras mexicanas se evalúen conforme a las normas establecidas por el organismo regulador de las bolsas de valores estadounidenses.

C. Extranjerización de las actividades petroleras y desmantelamiento de Pemex

Mediante un proceso de apertura gradual y progresiva el Gobierno Federal está buscando sustituir el control directo del Estado en materia de petróleo, gas natural y petroquímica por una serie de mercados en cascada donde participen empresas nacionales y extranjeras en un ambiente hipotéticamente competitivo. Las operaciones petroleras están siendo desarrolladas por empresas privadas nacionales y básicamente extranjeras que trabajan mediante un sistema de contratos y permisos ilegales. Con esta inercia el papel del Estado se reduce al de propietario de los recursos naturales y agente de contratos.

El abandono de la concepción estratégica de los hidrocarburos por la tesis del aprovechamiento inmediato del valor actual de los mismos, ha convertido a Pemex en una máquina extractora y exportadora en petróleo crudo en detrimento de los intereses nacionales. En franca violación a los objetivos constitucionales y legales de la industria petrolera, el Gobierno Federal acelera la extracción y exportación para cubrir las deficiencias de la recaudación fiscal y asegurar del pago de la deuda externa a favor de intereses extranjeros.

La estrategia de apertura consiste en someter a la industria petrolera y a Pemex a procesos específicos para lograr que el control de los recursos y de la industria petrolera mexicana pasen a manos privadas.

La industria esta siendo “desmopolizada”, según la expresión utilizada por altos funcionarios públicos. La meta inmediata es acomodar nuevos operadores en sustitución o en paralelo de Pemex hasta lograr tarde o temprano el reemplazo definitivo. Se trata de abrir espacios y dar facilidades al sector privado, básicamente extranjero, para que se instale, crezca, se fortalezca, presione por más y mayores cambios, y exija la irreversibilidad del proceso argumentando la necesidad de “dar certidumbre jurídica a las inversiones”, inversiones que fueron promovidas y realizadas al margen de la ley y con pleno conocimiento de causa.

Pemex está siendo reducido, limitado, inmovilizado y debilitado, siguiendo la técnica sugerida por el Banco Mundial de “llevar a la empresa a punto de privatización”. En las áreas operativas en las que Pemex sigue trabajando se reduce selectivamente la inversión al tiempo el capital propio es sustituido por capital privado, mediante la inversión conjunta y los contratos que incluyen el financiamiento (Pidiregas). La inversión pública en petróleo con recursos propios está en proceso de extinción; está siendo sustituida por inversión con capital privado. El Titular del Poder Ejecutivo Federal repite que Pemex no se privatizan, sin embargo, su administración transfiere sistemáticamente la operación petrolera a empresas privadas extranjeras en un

achicamiento y eventual extinción de Pemex. A la empresa pública, se le concentra en la extracción y exportación de crudo, se le impide ejercer el oficio de petrolero, se le quitan o niegan actividades operativas, se le aplican controles excesivos e inmovilizantes que resultan en ineficiencias; se le impide desarrollar tecnología; se le desmontan equipos técnicos y se le reduce selectivamente al personal.

D. Pemex en crisis por voluntad del Gobierno Federal

Paralelamente, el Gobierno Federal aplica mecanismos presupuestarios, fiscales y regulatorios para conducir a Pemex al borde de una crisis financiera que justifique una costosa capitalización por parte del Estado, eventualmente, otra medida más radical. El mecanismo opera de la siguiente forma: se le quitan sus remanentes, se le obliga a endeudarse y se le acumulan pasivos.

El Director General de Pemex ha planteado en el Congreso un escenario catastrófico para la primera empresa del país, pues en unos cuantos años las obligaciones que tiene con sus acreedores serán mayores que los activos contables de la empresa, incluidos los pozos, las instalaciones y las plantas, es decir, el patrimonio propio del organismo habrá desaparecido. Ese escenario catastrófico contrasta con los reportes oficiales de los resultados financieros, que señalan que Pemex es una empresa altamente rentable. El problema es que durante los últimos 25 años la entidad ha sido saqueada por la vía fiscal, por lo que de continuar aplicándose el absurdo tratamiento fiscal empleado hasta la fecha, la empresa no sólo no podrá enfrentar sus necesidades de crecimiento sino que estará imposibilitada de atender sus compromisos financieros de corto plazo.

E. Plan de Negocios de PEP: aumentar la producción cediendo la explotación a las transnacionales mediante el contratismo

El Plan de Negocios de PEP se estructura alrededor de dos ejes principales: incrementar la extracción de petróleo y propiciar que en forma gradual pero sostenida el sector privado realice la mayoría de las actividades mediante contratos diversos. Dicho Plan concluye que es indispensable desarrollar nuevos mecanismos de ejecución que den flexibilidad a la participación de terceros y abran nuevas opciones para su contratación. Adicionalmente, propone identificar mecanismos alternativos de ejecución de proyectos y analizar su viabilidad y potencial dentro del marco normativo de PEP. En los años siguientes identificará las oportunidades concretas de inversión susceptibles de abordarse mediante “nuevos mecanismos de contratación”.

En el fondo el Plan de Negocios PEP plantea la desaparición de PEP como empresa petrolera y su sustitución por parte compañías privadas. Estas últimas serán las encargadas de encontrar los hidrocarburos, desarrollar los yacimientos, operar la producción y enviar el petróleo, el gas natural y los petroquímicos básicos a los depósitos y puntos de embarque para su venta. La supervisión y el control también serán actividades que serán encargadas a empresas privadas. PEP se limitará a la contratación de los trabajos. Es claro que esa orientación está al margen del mandato constitucional y legal.

F. Contratismo

El Gobierno Federal ha convertido a Pemex en una vasta área de negocio del sector privado, especialmente extranjero. De continuar la tendencia toda la obra pública y los servicios relacionados por la misma acabarán siendo realizadas por firmas privadas.

El contratismo ha invadido áreas medulares de la explotación petrolera. No es producto del azar sino de la voluntad de que así suceda. La administración del presidente Vicente Fox ha estado interpretando inconstitucionalmente y en forma contraria a la propia norma, el artículo 6 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en el sentido que Pemex puede contratar con empresas privadas cualquier trabajo o actividad petrolera, o la suma de todas ellas.

En años recientes se han otorgado contratos que agregan una gran variedad de servicios. Es el caso de los llamados “Contratos de Servicios Integrales” iniciados en 1997 y aún en operación. Sin embargo, la actual administración ha comenzado a incluir dentro de estos contratos actividades que sólo puede ser realizarlas por el Estado de conformidad con el marco jurídico vigente. Un ejemplo de ello lo encontramos en la lista de contratos que PEP transfirió a Repsol en el bloque Reynosa Monterrey de la Cuenca de Burgos.

Otro ejemplo ilustrativo es el “contrato de servicios integrales” (contrato de 500 mdd) concedido por PEP a un consorcio de firmas en marzo de 2003, cuya finalidad es desarrollar las reservas del Paleocanal de Chicontepec. Ese contrato suscita dudas sobre la legalidad de las actividades que desarrolla el consorcio privado y sobre la rentabilidad del proyecto, pues la SHCP lo autorizó a pesar de que se trata de petróleo extra pesado, yacimientos de muy baja productividad y escasas reservas probadas.

G. Los Contratos de Servicios Múltiples

La actual administración considera que mediante los CSM puede contratar a una empresa transnacional para que se encargue de todo el ciclo completo de exploración y producción con excepción de la venta. A la fecha PEP ha licitado 7 contratos de este tipo, de los cuales 5 fueron adjudicados a filiales de empresas petroleras extranjeras y 2 quedaron desiertos.

La interpretación que hace la actual administración del artículo 6 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y del artículo 3 de la Ley de Obras Públicas, es incompatible con el mandato constitucional. El Director de Pemex de 1994 a 1999, ha expresado que un CSM no es un contrato de obra sino un contrato de servicios operativos que comprende actividades reservadas a la Nación.

Cuando se analiza el contenido del contrato queda claro que no se trata de obras sino de un conjunto de actividades petroleras concatenadas que sólo puede llevarlas a cabo el Estado a través de Pemex y sus organismos subsidiarios. El contrato le permite a PEP controlar la etapa final de la explotación pero no el resto del proceso; controla la venta pero no la exploración, la extracción y la elaboración de productos derivados del gas natural. Además, no tiene la última palabra en la toma de decisiones, especialmente las de mayor relevancia por tratarse de la inversión, el riesgo y la rentabilidad.

PEP no le puede imponer su criterio a la firma extranjera. Repsol oye la opinión de PEP pero no está obligado a hacer como dice el organismo público. Y cuando no logran ponerse de acuerdo interviene un tercero, llámese Perito Independiente o Tribunal Arbitral con sede en París, Francia, que le da la razón a uno u a otro. A final de cuentas el Estado comparte con un particular las decisiones de cómo realizar el aprovechamiento de un recurso natural estratégico propiedad de la Nación cuya explotación está reservada para el Estado. Al compartir decisiones de soberanía y al transferir la operación directa a una empresa privada el Estado pierde el control de la explotación. Por lo tanto, la única conclusión viable es que el contrato es contrario a la Constitución y a la legislación secundaria

El contrato trata de ocultar que el Contratista se encarga de la exploración y la extracción sustituyendo a Pemex, asimismo, trata de esconder, que el Contratista elabora gas metano y otros hidrocarburos que la Ley clasifica como pertenecientes a la petroquímica básica.

El contrato se empeña en señalar explícitamente que los pagos al Contratista son en efectivo, que no recibe porcentajes de los hidrocarburos extraídos, ni beneficios derivados de los resultados de la explotación. Sin embargo, aunque el pago es en efectivo el Contratista si participa de los resultados de la explotación, pues se le paga con el ingreso que genera la venta la producción; se le paga en función del resultado técnico y comercial de la explotación; se le paga menos si la producción no cumple con lo convenido en términos de cantidad y calidad; y el contrato le recomienda al Contratista producir lo suficiente para que PEP pueda pagarle todas las facturas que presente.

El Contrato afirma que PEP ejercerá el control de la explotación, sin embargo, ese propósito no se cumple y no podrá cumplirse porque el organismo público queda a expensas del Contratista en materia de información.

En suma, el Contrato le autoriza a una empresa extranjera, en forma soterrada y fraudulenta, explorar, extraer y producir gas natural y otros hidrocarburos. Al hacerlo PEP pierde el control de la explotación del gas y otros hidrocarburos, lo cual esta al margen del mandato constitucional y legal.

H. Transnacionales en la comercialización de petrolíferos

Los diarios nacionales han dado a conocer que empresas extranjeras operan gasolineras a través de otras empresas registradas con prestanombres de mexicanos. En comparecencia ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el Secretario de Energía reconoció que desde hace aproximadamente 10 años, empresas distintas a empresas mexicanas, realizan operaciones inmobiliarias y de equipamiento de las estaciones de servicio. Las investigaciones tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo deben dar luz sobre si compañías petroleras extranjeras utilizan prestanombres o realizan simulaciones en una actividad exclusiva para mexicanos

I. Plantas regasificadoras de gas natural licuado

El Gobierno Federal ha alentado la importación de Gas Natural Licuado por parte de las compañías energéticas internacionales contraviniendo la exclusividad de la Nación en materia de

hidrocarburos. La CRE ha otorgado cuatro permisos al margen de la ley. Ello porque la elaboración de gas es una actividad reservada para el Estado. La regasificación de gas es equivalente a la elaboración de gas ya que se trata de un proceso mediante el cual se transforma gas de un estado no aprovechable a un estado en el que dicho gas puede ser utilizado directamente por los consumidores. Para darle la vuelta a la Ley y permitir que las transnacionales puedan realizar esa actividad la CRE ha otorgando “permisos de almacenamiento” que incluyen regasificación.

La instalación de las plantas regasificadoras cerca de la frontera viola el Convenio entre México y los Estados Unidos sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza, firmado en La Paz, Baja California, el 14 de agosto de 1983. Además, la instalación de plantas regasificadoras en la frontera norte dedicadas a importar y abastecer de gas natural a los Estados Unidos no cumple con los requisitos de ley y plantea riesgos en los planos de la seguridad nacional, la economía, el ambiente y la seguridad industrial. El gas natural licuado es un material sumamente peligroso por su alta capacidad explosiva.

J. ¿Por qué los hechos están violando la ley y la Constitución?

El propósito histórico y presente de los mandatos constitucionales, luego de las reformas de 1940 y 1960 al artículo 27 Constitucional, se plasma en cinco principios: soberanía energética, desarrollo y equidad; explotación directa por parte del Estado; propiedad y control de la Nación; y capacidad de operación del Estado. La administración de Pemex por parte del Gobierno Federal, así como los CSM, no cumple con ninguno de los cinco principios básicos. Se viola la normatividad porque se está destruyendo a la empresa pública, instrumento mediante el cual la Nación realiza la explotación del petróleo, el gas y los demás hidrocarburos. También se viola la normativa porque PEP está transfiriendo sus funciones básicas de exploración y explotación de hidrocarburos a empresas privadas extranjeras. Se viola la Carta Magna porque el sector privado realiza actividades que la norma fundamental reserva a la Nación.

VI. Competencia

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación creó la ASF como órgano de apoyo a la Cámara de Diputados para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. El objeto, entre otros, es determinar si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no ha causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

VII. Responsabilidades de los servidores públicos

De los hechos expuestos derivan responsabilidades administrativas, políticas o penal. Para los funcionarios públicos, así como responsabilidades para los particulares.

DENUNCIA DE CONTRATOS Y PERMISOS ESPECÍFICOS

Se solicita la anulación de los contratos de servicios múltiples, los contratos de servicios integrales y los contratos de servicios indicados en las secciones VIII, IX y XI, de esta denuncia, así como aquellos que determine la Auditoría Superior de la Federación después de una revisión exhaustiva. También se solicita la anulación de los permisos de almacenamiento de gas G/138/ALM/03, G/139/ALM/03, G/140/ALM/03, G/136/ALM/03 otorgados por la CRE.