

321309 5
24

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No.3213 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



"LA NECESIDAD DE UNA CODIFICACION
EN MATERIA DE PETROLEO"

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
AMERICA MARGARITA BERNACHE DOMINGUEZ
ASESOR DE LA TESIS:
LIC. SERGIO CUAUHEMOC MARTINEZ CASTILLO
CED. PROFESIONAL 437064

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES:

A MI PADRE: Con tu perseverancia, lealtad y ejemplo que haz seguido durante tu vida, me haz sabido guiar por el camino correcto.

Gracias, por todo el apoyo recibido inmerecidamente tanto económico como moral; fueron muchos años de sacrificio para lograr esta carrera, con ello me haz heredado lo más valioso para mí. Muchas gracias, que Dios te bendiga y conserve muchos años.

A MI MADRE: Mamá, resulta difícil expresarte en unas cuantas líneas lo mucho que estoy agradecida, por haberme apoyado en todos los momentos, hasta los que para mí resultaron difíciles.

Gracias a los consejos que me haz transmitido he llegado a la culminación de mi carrera, cosa que no podré pagar ni con el tesoro más grande.

Gracias por haber siempre creído en mi, tu confianza y comprensión fueron la base para lograr mi objetivo. Por todo ello que Dios te bendiga y conserve muchos años.

A MIS HERMANOS OSCAR Y ERIC:

Gracias por que tuvieron fe en mí, y nunca dudaron de la culminación de esta etapa de mi vida.

Todo su apoyo incondicional formaron parte importante para lograr mi objetivo, en el futuro podrán contar conmigo para lo que necesiten en su formación personal y profesional.

A MIS TÍOS
ELVIRA DOMÍNGUEZ MACHUCHO
CÉSAR GONZÁLEZ AGUIRRE

**Con cariño y respeto les dedico esta pequeña investigación, con la que podré
alcanzar mi título profesional.**

**Gracias por todo el apoyo y confianza que he recibido de manera incondicional,
en lo sucesivo sabré corresponderles de la mejor manera posible. Gracias por ser
tan buenas personas conmigo. Los quiero mucho.**

IVETTE:

Gracias por tu sincera amistad que a lo largo de la carrera me brindaste y me sigues brindando; por haberme apoyado en todo momento para la elaboración de esta investigación. Muchas gracias, que Dios te bendiga.

A MI ASESOR:
LIC. SERGIO CUAUHEMOC MARTÍNEZ CASTILLO

Gracias por todo su apoyo, por los conocimientos impartidos, por la paciencia que me tuvo en la elaboración de esta investigación; y sobre todo por su valiosa colaboración en la misma. Por todo ello mi más sincero agradecimiento.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	II
CAPÍTULO I	
RÉGIMEN JURÍDICO DEL PETRÓLEO	
1.1.- Antecedentes históricos	2
1.2.- Expropiación petrolera	9
1.3.- Regulación legal	12
CAPÍTULO II	
ANÁLISIS DE PETRÓLEOS MEXICANOS	
2.1.- Generalidades	23
2.2.- Naturaleza jurídica	25
2.3.- Estructura de petróleos mexicanos	30
2.4.- Regulación jurídica	35
2.5.- Escisión de petróleos de mexicanos	40
CAPÍTULO III	
PETROQUÍMICA BÁSICA	
3.1.- Generalidades	53
3.2.- Concepto	56
3.3.- Clases	58

3.4.- Regulación legal	61
3.5.- Importancia en la macroeconomía	68

CAPÍTULO IV

AUSENCIA DE CODIFICACIÓN

4.1.- Generalidades	73
4.2.- Breves antecedentes	76
4.3.- La presión política de los Estados Unidos de América del Norte	78
4.4.- Consecuencias jurídicas	81
4.4.1.- Lagunas legales	81
4.4.2.- Interpretación del artículo 133 Constitucional	82

CONCLUSIONES	86
--------------	----

BIBLIOGRAFÍA	90
--------------	----

ANEXOS	96
--------	----

INTRODUCCIÓN

Las razones que me motivaron a la realización de la presente investigación son:

- El haberme dado cuenta que el petróleo considerado como patrimonio del Estado, esta atravesando por una problemática tanto económica y jurídica.

- Al estudiar al Licenciatura en Derecho, me percate que el petróleo está regulado en diversas leyes de orden Constitucional y Administrativo; siendo necesaria una codificación de leyes en el orden Administrativo, por existir demasiadas al respecto; con el objeto de que no se pierda este recurso no renovable.

- Finalmente, la coyuntura actual del país. México, después de un largo proceso, ha organizado un Tratado Comercial con los Estados Unidos de América del Norte y Canadá; con ello las empresas mexicanas entrarán a un nuevo escenario comercial que les afectará en sus estrategias, sus formas de operación y su cultura organizacional. La Administración Pública Federal entrará al proceso de modernización sin excepción alguna. En este sentido Petróleos Mexicanos considerado como el encargado de la explotación del petróleo se enfrentará a graves problemas, como la competitividad, tecnología y todo el cuerpo de leyes que regulan al mismo, para poder estar al nivel internacional que se requiere. Sus actuaciones deben quedar adaptadas a los cambios que requiere el nuevo México.

Por otro lado la presente investigación tiene como objetivo principal dar a conocer la problemática por la que atraviesa el petróleo en México, desde el punto de vista jurídico.

El problema del petróleo en su regulación jurídica, se refleja a raíz de la expropiación petrolera (década de los 30's); surgiendo modificaciones a los artículos 27 y 28 Constitucional para establecer que el petróleo sería propiedad originaria del Estado.

Al efecto se promulgó el decreto que crea al organismo público descentralizado denominado Petróleos Mexicanos: encargado de la explotación, refinación, comercialización, y distribución del petróleo; asimismo se promulgó la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos para regular la organización y funcionamiento del mismo.

En casi 60 años de regulación del petróleo se ha promulgado un sin número de leyes en las que se regula tanto al organismo del Estado (PEMEX); como al petróleo en sus diversas fases de extracción, explotación, refinación, comercialización y distribución.

Lo anterior ha provocado que exista innumerable legislación en diversas ramas del derecho, como es el área administrativa e internacional.

El regular al petróleo y sus derivados en diferentes ordenamientos jurídicos, provoca la inaplicación de algunas leyes, dando por consecuencia que un acto jurídico quede inconcluso o que sirva a grupos políticos para beneficiarse de la existencia de lagunas legales.

Por anterior, es menester analizar las diferentes leyes que existen sobre la materia, y si efectivamente están acordes con el 27 constitucional; asimismo estudiar si la inversión extranjera es permitida por la legislación mexicana en la industria del petróleo.

El que exista legislación dispersa, principalmente provocada por las administraciones sexenales representa una falta de definición precisa sobre lo que es una actividad prioritaria, básica y necesaria, es por ello que es indispensable analizar que tal legislación esté acorde con el 27 y 133 Constitucionales .

En este sentido la promulgación de innumerables leyes se ha debido principalmente, a que administrativamente en cada sexenio existen diferentes criterios sobre el análisis de las áreas que deben considerarse prioritarias, básicas y necesarias.

La investigación que voy a desarrollar considerará los siguientes elementos:

- 1.- Régimen jurídico del petróleo, visión histórica, marco constitucional, inversión extranjera y su regulación legal.
- 2.- Análisis de Petróleos Mexicanos en la actualidad, situación estructural y marco jurídico.
- 3.- Petroquímica básica, conceptualización y regulación legal

4.- Finalmente las perspectivas de solución, aquí deseo proponer que exista una codificación en materia de petróleo, con el objeto de que se eviten errores en la aplicación de las leyes respectivas.

CAPÍTULO I
RÉGIMEN JURÍDICO DEL PETRÓLEO

1.1.- Antecedentes históricos.

Es necesario precisar el significado de la palabra petróleo, para posteriormente analizar los antecedentes más importantes .

La palabra petróleo proviene del latín *petroleum*, *petra* que significa piedra y *oleum* aceite, por lo que a palabra petróleo significa aceite de piedra. ¹ Dentro de los antecedentes históricos se presentan los siguientes:

a) Época precortesiana

En la sociedad prehispánica las distintas culturas que habitaron nuestro territorio, principalmente los asentados en el norte del estado de Veracruz, a estos habitantes se les conoce, como los totonacas que recogían el petróleo de las superficies de la aguas y lo utilizaban para la iluminación y medicamentos.

b) Época colonial:

Con la llegada de los españoles se implanta la encomienda, institución mediante la cual se obligó a los indígenas a pagar un tributo.

En esta época debido a la esclavitud de la cual eran objeto los indios se da un intento por organizar jurídicamente a la sociedad indígena mediante la expedición de las LEYES NUEVAS en 1542.

En 1783 fueron promulgadas las reales ordenanzas para la minería en donde se hace referencia al petróleo, denominándolo, "jugo de la tierra"; esta legislación reservó para la corona la posibilidad de conceder a los particulares la explotación de betas y yacimientos pagando los beneficiados una regalla.

¹ Petrolcos Mexicanos, *El Petróleo*, p. 19.

c) Época independiente:

Cabe señalar que en esta época se siguieron dando las concesiones, lo cual se reforzó con el decreto expedido durante el imperio de Maximiliano del 6 de julio de 1865, para explotar el petróleo era necesaria la obtención de una concesión por el ministerio de fomento.² En 1870 se crea la compañía explotadora del golfo de México, que operaba al norte del estado de Veracruz, de Papantla a la parte costera de palma sola y como propietarios de las misma los extranjeros Adolfo a. Autrey y John f. Dowling.

En 1880 los ingenieros estadounidenses Samuel Fairburn y George Dickson comenzaron la construcción de una modesta refinería en el puerto de Veracruz, que fue terminada en 1886, y que llevó como nombre el Águila.

d) Época revolucionaria:

Siendo presidente Manuel González el 22 de noviembre de 1884 se promulga el código federal minero, en el que se señala a las riquezas del suelo y subsuelo como bienes directos de la nación; de esta manera se autorizaba al propietario del suelo a explotar el subsuelo sin necesidad de concesión.

En el artículo 6 del mencionado código "se permite a los extranjeros adquirir la propiedad sin ninguna restricción".

Durante el porfiriato industrial se dio un fuerte impulso a la construcción de vías férreas, la industria textil tuvo un desarrollo muy importante, y se dieron facilidades a las compañías petroleras especialmente a las americanas; Porfirio Díaz dio opciones a las compañías para que se desarrollaran, permitiendo la introducción de equipo petrolero sin pago de impuestos por importación.

Uno de los precursores en materia de inversión petrolera fue Henry Clay Pierce, principal accionista de la compañía waters pierce oil filial de standar oil; la standar oil era la organización industrial más poderosa del país y el paradigma más obvio del creciente poder norteamericano en el extranjero.

En 1886 waters pierce instaló en el puerto de Veracruz, una refinería que procesaba crudo traído de Estados Unidos. sin embargo, era conocida la utilidad de

² Luis Carballo Balvanera, et al., *México a 50 años de la expropiación petrolera*, p. 156.

petróleo lo cual se convirtiéndose en obsequios desmedidos a los terratenientes, lo que ocasiona pérdidas de yacimientos para la nación.

Por otro lado el gobierno sólo podía atraer al empresario por privilegios y exenciones especiales, y para lograr su objetivo se promulgó el 24 de diciembre de 1901, una ley por lo que quedaba autorizado el ejecutivo para conceder permisos de explotación y expedir patentes de explotación de las fuentes de petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno que existieran en el subsuelo de los terrenos baldíos nacionales, lagos, lagunas, y albuferas que sean de jurisdicción federal.³ lográndose que la industria del petróleo empezara a adquirir una importancia no sólo a nivel nacional, sino a nivel internacional.

Porfirio Díaz durante su poderío siempre mostró su generosidad con una serie de privilegios al inversionista petrolero. El dictador se facultaba para dar en concesión a las compañías los terrenos baldíos, asimismo se facultaba para expropiar en favor de los inversionistas los terrenos petrolíferos y por si fuera poco libraba de cualquier gravamen la exportación de sus productos y el capital invertido quedaba exento por 10 años de toda obligación tributaria en favor de la nación.

Con la compra de la hacienda "EL TULILLO" se inicia realmente la industria del petróleo en México. Esta inmensa propiedad del municipio de Ebano, en San Luis Potosí cubría una superficie de 113 hectáreas.

En los estados de San Luis, Tamaulipas, y Veracruz, fue adquirida por los norteamericanos Edward L. Doheny y Charles A. Canfield, el primero de ellos era un hombre audaz y emprendedor que había descubierto el primer campo petrolero en los Angeles California y el segundo de ellos era geólogo. De esta manera nace la primera empresa denominada mexican petroleum en 1903.

Si bien es cierto con las facilidades que dio Porfirio Díaz al inversionista extranjero se logró un gran desarrollo a la industria petrolera; también es cierto que empezó una era de terror y miseria para el pueblo mexicano. Las compañías se valían de diversas artimañas para adueñarse de los terrenos ricos en petróleo, trayendo la destrucción de escrituras legítimas, así como el cohecho a las autoridades; de esta manera las compañías obtenían los terrenos a precios muy bajos.

Cabe señalar que el movimiento revolucionario, que fue producto de la miseria en la que vivían los campesinos, así como la explotación de la mano de obra en las

³ *Ibid.*, p. 157.

fábricas. Los inversionistas petroleros trataron de que les afectara lo menos posible el movimiento revolucionario, tomando las precauciones pertinentes.

Es de hacerse notar que cuando ocupó la presidencia Francisco I. Madero, los petroleros se mostraron inquietos por la suerte que tomaría las concesiones otorgadas por Díaz, ya que como se mencionó anteriormente con don Porfirio Díaz se dio gran áuge a la industria petrolera debido a la ausencia de pago de obligación tributaria; de ahí que Francisco I. Madero expide el decreto del 3 de junio de 1912 el cual establecía impuesto especial del timbre sobre la producción petrolera. tal impuesto consistía en el pago de 20 centavos por tonelada.⁴

Posteriormente, Madero ordenó que se efectuara un registro de las compañías que operaban en el país, lo que trajo un mejor control de la industria petrolera.

Es evidente que la tendencia nacionalista, se plasma con mayor claridad y vigor en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en el artículo 27 siendo que la nación tiene el dominio directo sobre las riquezas del suelo y subsuelo.

En este sentido el 23 de abril de 1917 se emite un decreto en el que se establece que los extranjeros que pretendan adquirir permisos para la explotación, exploración del petróleo se considerarán mexicanos renunciando a sus derechos de extranjeros, absteniéndose de acudir a la protección de sus gobiernos.

El 27 de Febrero de 1918, Venustiano Carranza promulgó el decreto que creaba un impuesto sobre los terrenos petroleros y los contratos, esto con el fin de ejercer un control de la industria y tratar de recuperar algo de lo enajenado por el general Díaz, lo que ocasionó que los petroleros se opusieran a Carranza manifestando que el decreto expedido daba derechos al gobierno mexicano como propietario de los terrenos petroleros, y que por lo tanto estaba obrando de mala fe al desconocer los derechos adquiridos por las compañías.

Estas medidas tomadas por Carranza fueron con el fin de que la compañías no siguieran trabajando fuera del control del gobierno mexicano.

Cabe señalar que las empresas petroleras que se establecieron en México y operaron libremente hasta el año de 1917 en que entró en vigor la actual Constitución, estuvieron cometiendo verdaderos abusos al amparo del privilegio que imprudentemente la legislación anterior les había otorgado, por tal motivo se vio la

⁴ Petroleros Mexicanos, op.cit., p. 69.

necesidad de introducir una reglamentación constitucional que protegiera las riquezas naturales del país y sometiera a un orden jurídico y razonable la explotación de una de las principales riquezas del pueblo mexicano.

Con el Presidente Venustiano Carranza se inicia la tarea de poner en vigor, los preceptos constitucionales, y en ellos fundándose las disposiciones que dicho gobierno dicto, inspiradas en dos propósitos:

1.- Sujetar bajo una reglamentación legítima la desenfadada libertad que indebidamente venían gozando las empresas petroleras en la explotación del petróleo nacional y;

2.- aumentar en debida forma los impuestos que la Nación había decretado sobre esta industria.

Es así como Carranza continua aplicando la legislación fiscal establecida por el Gobierno del Presidente Madero del 8 de junio de 1912 imponiéndose un impuesto especial de timbre sobre el petróleo crudo.

El 13 de abril de 1917 el gobierno expidió su primera Ley sobre impuestos para el petróleo crudo, el gas de los pozos y derivados, creando un impuesto especial del timbre.⁵

Ante esta ardua tarea de poner en vigor los preceptos constitucionales que el Presidente Carranza tenía, las empresas petroleras iniciaron una oposición contra las leyes y autoridades de México, sin embargo Carranza trato de contrarrestar esta actitud hizo una invitación a las compañías y a los particulares para que cooperasen en el estudio de la Ley Reglamentaria en materia de petróleo declarando el Gobierno desea llegar a al solución que, sin vulnerar los intereses particulares legítimamente, sea la que mejor sirva a los intereses generales del país, cristalizados en dicho precepto constitucional.⁶

Las empresas lejos de apoyar al gobierno de Carranza, optaron por recurrir al apoyo del Gobierno extranjero.

El 19 de Febrero de 1918 se decretó un impuesto sobre los terrenos y los contratos petroleros celebrados con anterioridad al 1 de mayo de 1917 (entrada en vigor de la Constitución) que tuviera por objeto el arrendamiento de terrenos para la

⁵ Juan Barona Lobato, *La Expropiación Petrolera*, p. 16.

⁶ *Idem*.

explotación del petróleo. Este impuesto gravaba las rentas anuales estipuladas en los contratos, las regalías y los fondos explotados directamente por los dueños del terreno. Los representantes de la industria petrolera en México impugnaron tal decreto sosteniendo que el impuesto era excesivo, y que no tenían hechas las manifestaciones correspondientes ante la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Concediéndoseles una prórroga para que hicieran todo lo correspondiente. En su afán invariable de respetar los derechos de exploración y explotación de las empresas rebeldes el gobierno en ese mismo decreto estableció que los tenedores o explotadores de los fondos que no hubieran hecho las manifestaciones prescritas en leyes anteriores seguirían poseyendo y explotando los mismos, mediante el pago al erario federal de venta anual de \$ 500.00 por hectárea y una regalía de 5% de la producción.

Sin embargo todas la prerrogativas otorgadas por el gobierno de Carranza a la empresas extranjeras fueron en vano , puesto que desde entonces dieron origen a la controversia internacional motivada por el propósito de obtener de México la nulificación de sus preceptos constitucionales y dejar en pie, sin modificación ,la situación privilegiada que desde antaño venían disfrutando dichas empresas.

Es evidente que este gobierno se preocupó por proteger la industria petrolera, promulgando los preceptos constitucionales, las primeras leyes fiscales y reglamentarias, sin que los extranjeros las acataran por lo que quedaron incumplidas y sin efecto.

El gobierno de Carranza nunca pretendió expropiar “ títulos de propiedad” pertenecientes a extranjeros porque dado el origen y la naturaleza del petróleo y de su tradición jurídica desde la época colonial en el país, esta sustancia mineral, mientras se encuentra en el subsuelo de México, nunca ha pertenecido en dominio a individuos o a empresas particulares, sino a la nación la cual sólo les ha otorgado la autorización para explorar y explotar el petróleo.

Durante el período del Presidente Álvaro Obregón (1 de diciembre de 1920), los intereses extranjeros en la industria del petróleo en México aprovecharon esta transmisión para insistir, en su política tendiente a conservar sus privilegios sirviéndose de poderosas influencias. Trataron de nulificar los preceptos consignados por la Constitución, a lo cual el gobierno de Obregón se opuso, ya que su política iba dirigida a la protección de los derechos adquiridos desde la expedición del primer decreto derivado del artículo 27 constitucional.

Posteriormente con el Presidente Calles promulgó la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional el 26 de Diciembre de 1925; la cual reprodujo las normas jurídicas esenciales del estatuto constitucional, consagrandose lo siguiente:

1.- Corresponde a la nación el dominio directo de toda mezcla natural de carburos de hidrógeno que se encuentre en sus yacimientos

2.- El dominio directo de la nación es inalienable e imprescriptible.

3.- Las concesiones de exploración dan derecho al concesionario para la ejecución de los trabajos que tengan por objeto el descubrimiento del petróleo.

4.- Las concesiones de explotación se otorgan previa solicitud y darán derecho al concesionario para captar y aprovechar el petróleo.

5.- El gobierno otorgará las concesiones para establecer oleoductos.

6.- El gobierno otorgará las concesiones para establecer refinerías y plantas de aprovechamiento de gas.

Podemos confirmar que el Gobierno Federal podría otorgar concesiones a los particulares mediante los requisitos que señalan las leyes secundarias.

En este sentido entendemos por concesión "el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular: para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley; - para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la Ley."⁷

Por otro lado las compañías petroleras alegaban que ellas eran propietarias en pleno dominio de todos los hidrocarburos existentes en los terrenos petrolíferos adquiridos o contratados por las mismas, esto debido a los antecedentes constitucionales, legislativos, judiciales, e internacionales que de alguna manera les concedieron a estas compañías la facultad para explorar y explotar el petróleo existente en el subsuelo y que esas autorizaciones o derechos nunca estuvieron amparadas por un título de plena propiedad, sino regido por el sistema de concesiones otorgadas por el Gobierno de México. Lo cual significó que las compañías extranjeras nunca han tenido derechos sobre el subsuelo, sino que únicamente el Gobierno confirió un título confirmatorio de derechos para la explotación del petróleo.

⁷ Miguel Acosta Romero, *Derecho Administrativo*, p. 794.

1.2.- Expropiación petrolera.

Durante el Gobierno del General Lázaro Cárdenas se siguió con el régimen jurídico establecido, dentro de este período se da el acontecimiento más importante siendo éste la expropiación petrolera, cuyos antecedentes se inician con la lucha de los trabajadores petroleros por constituir un sindicato legítimo, debido a que vivían en condiciones deplorables.

El 16 de Agosto de 1935, se constituye el primer sindicato de trabajadores petroleros de la República Mexicana, el cual inicia su lucha por el reconocimiento de sus derechos y mejores prestaciones salariales al enviar el 3 de Noviembre de 1936 el proyecto de contrato colectivo de aplicación general, toda vez que las compañías se negaban a aceptar el contenido de dicho proyecto, los obreros en consecuencia emplazan a huelga el 29 de Noviembre, estallando el 28 de mayo de 1937 paralizando de esta manera la economía del país.

Lázaro Cárdenas trató de que arreglaran su conflicto de manera pacífica sin poderlo lograr, es así como en el mes de junio los trabajadores petroleros remiten sus peticiones al departamento de trabajo, resolviéndoles en su favor, inmediatamente las compañías solicitaron amparo en contra de dicho dictamen, mismo que fue negado el primero de marzo de 1938 por la Suprema Corte de Justicia.

Debido a que el conflicto seguía sin arreglarse el caso se remitió a la Junta de Conciliación y Arbitraje, la cual ordena que las compañías acaten la resolución emitida por el Departamento del Trabajo el 18 de Diciembre de 1937, resolución que rechazan, toda vez que no estaban dispuestas a pagar 23 millones de pesos en incrementos salariales ya que significaba la ruina por lo que se declaran en rebeldía. Ante esta actitud rebelde de las empresas que traería como consecuencia inevitable la suspensión total de actividades de la industria petrolera, el Presidente Cárdenas en uso de las facultades que al Ejecutivo Federal concede el párrafo II del artículo 27 Constitucional la noche del 18 de marzo de 1938 el decreto de expropiación de la industria petrolera mexicana por causa de utilidad pública a favor de la nación los bienes, publicándose al día siguiente

En el considerando de dicho decreto se alude que las empresas petroleras se niegan a cumplir con el laudo emitido por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo que es urgente que el poder público intervenga con medidas adecuadas para impedir que se produzcan graves trastornos interiores que harían

imposible la satisfacción de necesidades colectivas y el abastecimiento de artículos de consumo necesario a todos los centros de población, debido a la consecuente paralización de los medios de transporte y de las industrias productoras así como para proveer a la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de la riqueza que contienen los yacimientos petrolíferos.

En el artículo 1 de dicho decreto se enumeran las compañías expropiadas siendo un total de 16 y entre ellas la COMPAÑÍA MEXICANA DE PETRÓLEO EL ÁGUILA, S.A., LA HUASTECA PETROLEUM COMPANY, LA SINCLAIR PIERCE CORPORATION, Y LA CALIFORNIA STANDARD OIL COMPANY OF MÉXICO.

Propiamente Petróleos Mexicanos es creado por decreto del 7 de junio de 1938 como un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con domicilio en la Ciudad de México.⁸

A partir de esta fecha PEMEX es considerado como un instrumento vital para el desarrollo de la economía del país, junto con otros organismos que se crean para prestar asistencia a campesinos y trabajadores.

Esta empresa sería la encargada de la explotación, exploración, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y venta del petróleo, gas natural y sus derivados.

Cabe señalar que con los subsecuentes presidentes se siguió dando un impulso a la industria petrolera.

El General Manuel Avila Camacho, expide el 9 de Noviembre de 1940 la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo junto con su reglamento. Dicha Ley permite concesiones para refinación, transporte, almacenamiento, distribución y elaboración del gas y del petróleo. Se autoriza la inversión directa del capital privado mediante contrato de explotación y exploración por particulares mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

Se inicia un período en el que el petróleo, se convierte en propulsor del sector público y del sector privado. lo cual sirve para establecer un modelo de crecimiento basado en la política de sustitución de importaciones.

⁸ Marco Jurídico Básico, *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*, p. 39

Con Adolfo Ruíz Cortines, se intensifica la intervención estatal monopólica en la economía. Para impulsar a PEMEX, se abroga la ley de 1941 y se crea la nueva Reglamentaria del artículo 27 Constitucional del 29 de Noviembre de 1968, en la que se monopoliza por parte del Estado toda la industria del petróleo, gas artificial y toda la petroquímica básica. Estableciéndose que la única vía de explotación es por conducto de PEMEX, se suprime el régimen de concesiones, se elimina la intervención directa de la iniciativa en la producción petrolera y se reglamenta la industria petroquímica básica.

Por otro lado se determina el dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación sobre los carburos de hidrógeno de exclusiva jurisdicción federal de PEMEX, quien tiene a su cargo la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y venta del petróleo. Se considera industria de "utilidad pública" (ósea tiene prioridad sobre cualquier otro uso o destino de la tierra).

Años más tarde al iniciarse la década de los 70's, la imagen que de México se tenía en los círculos de poder económico era la de un país excepcionalmente afortunado y privilegiado: Crecimiento económico, solidez monetaria, solvencia crediticia y estabilidad política. Sin embargo esto no significó que México viviera en una situación económica estable pues la distribución de los ingresos era muy injusta. Se veía aumentar el número de desempleados, tanto en el campo como en la ciudad. Se veía venir una descapitalización, una baja de producción de alimentos, el endeudamiento de la creciente clase media; todo ello provocó la constante y creciente inmigración de los campesinos, lo que implicaba satisfacer necesidades de habitación, servicios médicos y educativos.

Propiamente con el Gobierno del Licenciado Luis Echeverría, existe la necesidad de atender esta demanda de la sociedad. El 9 de Febrero de 1971 se expide el reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 en el ramo del petróleo en materia de petroquímica dicha industria la define como aquella encargada de la realización de los procesos químicos o físicos para la elaboración de compuestos a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo, o de hidrocarburos que sean producto o subproducto de las operaciones de refinación.⁹

En 1977 el presidente Lic. José López Portillo, incluye la industrialización de los hidrocarburos como parte esencial de la infraestructura de energéticos, inicia un programa para duplicar la capacidad de refinación y transporte, triplica el tonelaje de petroquímicos con miras al mercado extranjero.

⁹ Luis Carballo Balvanera, *op.cit.*, p. 122.

Sostiene que el petróleo es una palanca de crecimiento porque gracias a dicho recurso, se puede ser menos dependientes del financiamiento externo, ya que los excedentes potenciales del petróleo se destinan mediante subsidios a estimular la economía, a aumentar la competencia de nuestras actividades y reducir los gastos personales de los mexicanos, para aliviar la inflación; asimismo señalo que el petróleo era el único recurso que podía generar para aplicarlos a resolver el resto de nuestros problemas.

Sin embargo al término de su sexenio el Lic José López Portillo deja una serie de problemas; entre los cuales destacaron no contar con reservas en la Banca Central, fuga de capitales, devaluación del peso, endeudamiento interno muy elevado, etc.

Finalmente en 1988 se cumplieron 50 años de la expropiación petrolera, y México continua siendo dependiente del exterior a pesar de los intentos hechos por gobiernos anteriores por subsanar este problema, esto se reafirma más con la firma del TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE.

1.3.- Regulación legal.

Analizando los antecedentes históricos, observamos que la exploración, transformación y comercialización del petróleo podía realizarse por cualquier persona, aun los extranjeros y al ocurrir la Expropiación Petrolera en 1938, todas las actividades relacionadas con el petróleo se dejaron a cargo del Estado de manera monopólica.

Como se desarrollara en los siguientes numerales, puede apreciarse los diversos estratos que han sucedido a la evolución del petróleo en nuestro país, dando lugar a diversos cambios a nivel legislativo sobre la participación de los extranjeros en materia de petróleo.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, es el parte aguas de lo que se había considerado tabú en materia de petróleo, que es la inversión extranjera sobre determinadas etapas de la producción del mismo, así la exploración esta encomendada actualmente (1996) a tres sociedades canadienses; la perforación ; transformación, producción; y comercialización lo llevan diversos organismos resultado de la escisión de Petróleos Mexicanos. la petroquímica básica se encuentra a discusión para la inversión directa al 100% de extranjeros.

El problema se agudiza, si atendemos a que toda la regulación en materia de petróleo se encuentra dispersa y que el marco jurídico es tan amplio que puede perderse la validez de los actos jurídicos por el cumulo de disposiciones legales, reglamentarias; así como la cantidad de leyes administrativas que hacen lenta la negociación en materia de petróleo y sus derivados.

A continuación expondremos el marco jurídico básico que rige la industria petrolera, partiendo como lo señala KELSEN de la pirámide hipotética fundamental, es decir desde la Constitución Política, Tratados Internacionales, Leyes Reglamentarias, Administrativas, Códigos, Decretos y Disposiciones Administrativas.

a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- contempla las bases sobre la industria petrolera, plasmadas en los artículos siguientes:

ARTÍCULO 25.- El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las tareas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo 4 de la Constitución , manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan...

En este sentido el gobierno tendrá la tarea específica de la explotación, exploración, comercialización, etc; sin dejar de tener el control de esta industria.

ARTÍCULO 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a

las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes...

El Gobierno Federal tiene facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas, las declaratorias correspondientes se harán por el ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones, ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva..

Lo que más nos interesa de este artículo es lo relacionado con el petróleo , en donde no se otorgaran concesiones en materia de petróleo, sin embargo en la actualidad no se respeta.

ARTÍCULO 73.- El Congreso de la Unión tiene facultad:

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria, cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear.

XXIX.- Para establecer contribuciones.

5.- especiales sobre: gasolina y otros productos derivados del petróleo.

ARTÍCULO 90 .- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Este artículo es el fundamento de la administración pública federal y por lo tanto de la colocación de Petróleos Mexicanos dentro de la misma.

ARTÍCULO 93.- Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

ARTÍCULO 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases de la ley, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y todo contrato de trabajo.

La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a ramas industriales y servicios(hidrocarburos y petroquímica).

b) Tratado de Libre Comercio de América del Norte.- El problema del petróleo ha sido y seguirá siendo uno de los más importantes, pues como ya se mencionó en los antecedentes la intervención del capital extranjero se viene dando desde la colonia.

En este sentido con la firma del Tratado de Libre Comercio esta intervención se reafirma, dicho Tratado fue firmado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), mismo que representa un acuerdo comercial que inserta a México en un bloque económico-geográfico muy importante, celebrado por los Secretarios de Estado de: México, Canadá y Estados Unidos, Jaime Serra Puche, John Crosbie y Carla Hills, publicada la noticia por el periódico Excélsior el 15 de Febrero de 1991.

El Tratado de Libre Comercio es un conjunto de reglas, resultado de los acuerdos a los que llegaron los gobiernos mexicano, estadounidense y canadiense, para:

a) Liberar y fomentar el comercio en Norteamérica.

b)...en base a ciertas normas que deben respetar los productores y comerciantes de los 3 países norteamericanos para proteger la salud humana, la ecología y los derechos de los consumidores,...

c)... contemplando una serie de mecanismos para resolver las diferencias que surjan, todo ello en base a...

d)... un calendario determinado que marca tiempos y modos para ir realizando la integración norteamericana, y una serie de condiciones que tendrán que cumplirse.¹⁰

¹⁰ Arturo Damn Arnal, Tratado de Libre Comercio, p. 13.

Por otro lado dentro de los objetivos principales del Tratado de Libre Comercio tenemos:

- Eliminar barreras al comercio.
- Incrementar las oportunidades de inversión.
- Establecer procedimientos efectivos para la aplicación del TLC (tratado de libre comercio).
- Establecer procedimientos eficientes para la solución de controversias.

En este orden de ideas el gobierno mexicano se propuso, desde que se iniciaron las negociaciones, respetar los principios rectores, dentro de los cuales se podrá negociar; estos principios, tienen que ver con el petróleo y con la inversión extranjera:

En relación al petróleo son :

- Se conserva intacto el derecho del Estado Mexicano a mantener el dominio directo del petróleo y los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos; y el derecho exclusivo de explorar, explotar, refinar y procesar petróleo y gas natural, y la petroquímica básica, y la propiedad y el uso de los ductos.

- Se conserva intacto el derecho del Estado para mantener el monopolio del comercio de electricidad, petróleo crudo, gas natural y artificial, petroquímica básica, así como su transporte, almacenamiento, distribución y las ventas de primera mano.

Se conserva intacta la obligación de PEMEX y de sus empresas de no celebrar contratos por servicios u obras que otorguen porcentajes en los productos, pagos en especie o participación en los resultados de las explotaciones.

- No se permitirá el establecimiento en México de gasolineras extranjeras.

En materia de inversión extranjera los principios rectores son :

- No habrá inversión extranjera en petróleo, satélites, telegrafía, radio, telegrafía, servicio postal, emisión de billetes y monedas, etc.

- No habrá protección diplomática para la inversión extranjera.

Por otro lado este tratado en su apartado de reservas estipula que el Estado Mexicano se reserva para sí mismo, incluyendo la inversión y la prestación de servicio, las siguientes actividades:

- Explotación y exploración del petróleo crudo y gas natural, refinación o procesamiento de petróleo crudo, producción de petroquímica, insumos y ductos.
- Comercio exterior, transporte, almacenamiento y distribución, hasta la venta de primera mano de petróleo crudo, gas natural y artificial.

Las actividades antes mencionadas como se establece son reservadas al Estado y la inversión de capital privado esta prohibido por la ley. En este sentido nos dice el maestro Pereznieto Castro "si el Estado de alguna manera, permitiese la inversión de capital privado en dichas actividades-a través de contratos de servicios, concesiones, préstamos o cualquier otro tipo de actos contractuales no se debe interpretar que a través de dicha participación , se esta afectando la reserva del Estado en esas actividades".¹¹

Es necesario precisar que efectivamente la inversión de capital extranjero por las formas anteriormente mencionadas no afecta la propiedad del Estado sobre el petróleo, pero eso no quiere decir que no obtenga jugosos frutos de su intervención indirecta. Al contrario está teniendo ganancias extraordinarias de la explotación de estas áreas, como son la petroquímica secundaria, gas natural, etc.

Dentro de las oportunidades que representa el TLC para los capitales nacionales y extranjeros son : por un lado una garantía ya que se va a dar la desgubernamentalización de la economía que consiste en la privatización, desregulación, apertura comercial, desgravación arancelaria, saneamiento de las finanzas públicas, reducción de la inflación, adecuación de algunos puntos del marco jurídico de la economía mexicana , atendiendo al reclamo empresarial. Esto sólo se logrará con la colaboración de los subsecuentes presidentes y que sigan con esta estrategia de desgubernamentalización de la economía, lo que implicaría una garantía para los inversionistas, lo cual puede mantener e incrementar el flujo de inversión extranjera hacia la economía mexicana, contribuyendo a la generación de empleos productivos.

Por el otro lado el TLC representa un incentivo para los inversionistas extranjeros porque ellos tienen el capital y la tecnología de punta que pueden ayudar al país toda

¹¹ Leonel Pereznieto Castro, *Tratado de Libre Comercio*, p. 149.

vez que nosotros contamos con factores productivos(tierra y trabajo), es por ello que se constituye en un incentivo por demás atractivo para los capitalistas.

Empero aún de las oportunidades que representa el TLC, esto puede no llegar a ser, sino se pone a la práctica una estrategia alternativa de institucionalización jurídica de la economía de mercado y eliminación de la discrecionalidad gubernamental.¹²

En este sentido la institucionalización legal de la economía de mercado implica garantizar el ordenamiento jurídico que debe imperar en el país, desde la Constitución, pasando por las leyes hasta los reglamentos, lo que traería como consecuencia, precios libres, propiedad privada de todos los medios de producción ; libre acceso del capital privado a todos los sectores de la economía.

Más allá de lograr lo anterior es indispensable eliminar, el mayor exceso y mayor defecto del actual marco jurídico (la enorme discrecionalidad que dicho marco jurídico otorga al gobierno, que representa una potencial arbitrariedad por parte del mismo).

Resulta importante analizar los riesgos que trae consigo el TLC, por un lado se ha dicho mucho que representa un riesgo porque implica la pérdida de soberanía, sin embargo no hay que perder de vista que una iniciativa como la que contempla el TLC se caracteriza por un proceso de integración que es causa de una mayor o menor pérdida de hegemonía nacional. Este proceso de integración ocasiona la sustitución de un tipo de soberanía, en este caso nacional, por otra llamada "supranacional" .Si la soberanía se define como la autoridad suprema del poder público, ésta bien puede ser nacional o supranacional, dependiendo de la amplitud de los campos de acción y ámbitos de decisión de dicho poder.

Otro de los riesgos que representa es que el comercio no sea realmente libre como se pretende, esto debido a que en la economía mexicana el gobierno ha manipulado el tipo de cambio, lo que trae como resultado una sobrevaluación del peso frente al dólar; esta sobrevaluación funciona en la práctica, como un subsidio a favor de las exportaciones estadounidenses y como un impuesto en contra de las exportaciones mexicanas. Esto trae como consecuencia en el comercio internacional que disminuye la libertad con la que tal comercio se realiza y, sobre todo, lo desarticula.

c) Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.- Acorde con el espíritu de los constituyentes de Querétaro, la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, termina con todas las clases de concesiones; reserva a la

¹² Arturo Damm Arnal, *op.cit.*, p. 98.

nación la explotación y aprovechamiento de las industrias petroleras y petroquímica; y la del gas artificial, consolidando así definitivamente, la auténtica reivindicación jurídica de nuestra riqueza petrolera.

En este sentido se hará mención de los principales artículos en materia de petróleo:

ARTÍCULO 1.- Corresponde a la nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional- incluida la plataforma continental en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios, y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañen o se deriven de él.

ARTÍCULO 2.- Sólo la nación podrá llevar acabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera.

Se comprende con la palabra **PETRÓLEO** a todos los hidrocarburos naturales

ARTÍCULO 3.- La industria petrolera abarca:

1.- La exploración, explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos.

2.- La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de gas artificial.

3.- La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.

ARTÍCULO 6.- Petróleos Mexicanos podrá celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. 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, porcentaje en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones.

ARTÍCULO 10.- La industria petrolera es de utilidad pública prioritaria sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia de ejidos o comunidades y procederá a la ocupación provisional, la definitiva y la expropiación de los mismos, mediante la indemnización legal, en todos los casos en que lo requiera la nación o su industria petrolera.

d) Ley de Inversión Extranjera:

Esta ley otra de las consideradas importantes, ya que la inversión extranjera siempre ha estado latente en México, de ahí la importancia de que existan leyes que regulen todo lo relacionado a la misma.

Cabe señalar que aún de los esfuerzos hechos por personas importantes reconocidas en el ámbito político como Lázaro Cárdenas para que México no dependa en gran proporción del exterior, han fracasado, ya que presidentes subsecuentes se han preocupado por la apertura del comercio internacional en México, sobre todo con la firma del Tratado de Libre Comercio.

Entrando en materia esta ley entiende por inversión extranjera: a) la participación de inversionistas extranjeros, en cualquier proporción, en el capital social de sociedades mexicanas;

b) La realizada por sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero;

c) La participación de inversionistas extranjeros en las actividades y actos contemplados por esta ley.

Se denomina inversionista extranjero a aquella persona física o moral de nacionalidad distinta a la mexicana y las entidades extranjeras sin personalidad jurídica.

En su artículo 5 menciona que las actividades reservadas de manera exclusiva al Estado son las siguientes áreas estratégicas:

1.- Petróleo y demás hidrocarburos;

2.- Petroquímica básica...

e) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es reglamentaria del artículo 90 Constitucional, ésta establece las bases de la organización de la

Administración Pública Federal, dividiéndose esta en CENTRALIZADA Y PARAESTATAL.

Es así en su artículo 1 menciona.- La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

Por otro lado 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 Fianzas y los Fideicomisos, componen la ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

En este sentido el Ejecutivo de la Unión para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo se apoyará en las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; asimismo se auxiliará de los Organismos Descentralizado; Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.

CAPÍTULO II
ANÁLISIS DE PETRÓLEOS MEXICANOS

2.1.- Generalidades

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), se da uno de los acontecimientos de mayor relevancia para el país, "La Expropiación Petrolera" mediante decreto de fecha 18 de marzo de 1938, en el que se expropiaban los bienes destinados a la producción petrolera por causa de utilidad pública.

A raíz de éste acontecimiento el Estado Mexicano se ve en la necesidad de crear el 19 de marzo de 1938, el Consejo Administrativo del Petróleo para el manejo provisional de los bienes de las compañías expropiadas; y el 31 del mismo mes, se creó la Exportadora Nacional del Petróleo para la venta de productos al exterior.

El 7 de junio de 1938 por decreto se crea la Institución Pública denominada "Petróleos Mexicanos", como organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Esta Institución tendrá como objeto encargarse de los bienes muebles e inmuebles que se expropiaron a diversas empresas petroleras entre las que destacan: La Compañía Mexicana de Petróleo el Águila, S.A.; La Huasteca Petroleum Company; Sinclair Pierce Corporation y ; La California Standard oil Company of México.

En el mismo año se creó la distribuidora de Petróleos Mexicanos que dependía del Ejecutivo Federal para la distribución de los productos; desapareciendo para entonces el Consejo Administrativo del Petróleo y la Exportadora Nacional de Petróleo.

El Petróleo, ha adquirido un papel trascendente en los últimos tiempos, no sólo por todos los usos que tiene y por su amplia aplicación en la industria, sino también y en consecuencia , por el alto grado de incidencia que tiene en la economía de muchos países y en particular en México al convertirse en una mercancía indispensable; ha adquirido un grado tal de importancia, que diariamente se revisa su cotización en el mercado mundial, influyendo de manera decisiva en las complicadas relaciones económicas internacionales.

En México adquiere una importancia increíble a raíz de la Expropiación Petrolera, propiamente con la creación de Petróleos Mexicanos convirtiéndose esta Institución como la palanca para impulsar notablemente el desarrollo económico , comercial e industrial del país.

Petróleos Mexicanos fundamenta su existencia en el marco jurídico compuesto por el decreto expropiatorio; el decreto con el que se crea; Ley Orgánica del mismo; así como parte del artículo 27 Constitucional.

Esta institución posee un régimen de derecho público, y debido a que tiene relaciones con particulares , existen normas que indican en qué casos puede aplicarse el derecho privado.

En este sentido la Legislación Administrativa Moderna considera dos aspectos importantes de las empresas públicas que las caracterizan.

a) Aquéllos que deben ser regulados estrictamente bajo un régimen de derecho público en los que domina la idea de la protección del interés general y de utilidad pública.¹³

b) Las relaciones que pueden ser reguladas por el derecho privado, por conveniencia de la institución o por la naturaleza misma de esas relaciones.¹⁴

La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos cubre ampliamente estos dos aspectos del funcionamiento de la empresa.

Esta Institución gozará de las atribuciones necesarias para llevar a cabo su objeto, pudiendo efectuar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera (exploración, explotación, refinación y almacenamiento); y tendrá facultades para poder celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicio para la mejor realización de sus actividades.

Claramente vemos que este organismo se encuentra facultado para realizar actos jurídicos con personas físicas o morales reguladas por el derecho privado.

¹³ Andres Serra Rojas, *Derecho administrativo*, p.703.

¹⁴ *Idem*.

Resulta importante mencionar que Petróleos Mexicanos en el transcurso de los años se ha considerado como una de las industrias más importantes que genera una gran fuente de empleos; sin embargo los funcionarios encargados de la administración del organismo descentralizado, han cometido desaciertos, por lo que es necesario que se asuma un compromiso de verdadero sentido nacionalista y honradez, de manera que nuestro petróleo sea realmente la base sobre la cual se consolide el progreso industrial que permita a futuro mejores niveles de vida para los mexicanos.

2.2.- Naturaleza Jurídica.

Para poder hacer referencia a la naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos, esto es de donde nace y en donde se encuadra a este organismo dentro de la Administración Pública; iniciaremos haciendo alusión a nuestro artículo 90 Constitucional que dispone que La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.¹⁵

En este sentido este artículo 90 constitucional se correlaciona con el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se encuentra integrada la administración pública de la siguientes manera:

ART. 1 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	
CENTRALIZADA	PARAESTATAL
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
SECRETARÍAS DE ESTADO	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL
DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS	INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO
CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL (REFORMA 1992)	INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y FIANZAS
	FIDEICOMISOS

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 69

Partiendo del análisis del cuadro antes presentado vemos que Petróleos Mexicanos considerado como organismo público descentralizado, lo encontramos dentro de la Administración Pública Federal Paraestatal, creado por decreto del 7 de junio de 1938 que dispone en el artículo 1 Petróleos Mexicanos es un organismo descentralizado del gobierno federal, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal.¹⁶

Cabe señalar que la descentralización Administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley, la administración pública, para desarrollar :

- 1.- Actividades que competen al Estado;
- 2.- O que son de interés general en un momento dado;
- 3.- A través de organismos creados especialmente para ello.¹⁷

Lo anterior se refuerza con lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dice son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.¹⁸

Teniendo como características estos organismos las siguientes:

1.- Son creados, por un acto legislativo, ó sea ley del Congreso de la Unión, o bien decreto del ejecutivo.

2.- Tienen régimen jurídico propio, todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que conocemos como su Ley Orgánica, además de otras disposiciones legales aplicables como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, etc.

¹⁶ Marco Jurídico Básico, decreto por el que se crea petróleos mexicanos, p.39.

¹⁷ Miguel Acosta Romero, Op.cit., p. 473

¹⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública, p.59.

3.- Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo; esta personalidad será distinta de la del Estado, ésta les permitirá realizar los actos necesarios para el logro de su objeto y finalidad.

4.- Denominación.- es la palabra o conjunto de palabras, que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares.

5.- La sede de las oficinas, dependencias y ámbito territorial.- propiamente se refiere al domicilio será el que le señale su reglamentación, pueden contar con sucursales e instalaciones foráneas.

6.- Tienen órganos de dirección, administración y representación, que vendría a ser un cuerpo colegiado que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo. Este órgano Colegiado es constante en la mayoría de las instituciones descentralizadas, el número de sus componentes es muy variable y en él se encuentran representados, en primer lugar, los intereses de la administración central, y en segundo lugar, en ciertos casos, los sectores a los que afecta la actividad del organismo.

7.- Cuentan con estructura administrativa interna.- la estructura interna de los organismos descentralizados está precisada en su ley o decreto de creación, esta dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división del trabajo.

En ocasiones, se prevé en su reglamentación de carácter interno, generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad.

8.- Tienen patrimonio propio.- Los organismos descentralizados, como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan con patrimonio.

El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.

9.- Objeto.- El objeto de los organismos descentralizados es muy variable, y esta supeditada a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación, en términos generales puede abarcar:

a) La realización de actividades que corresponden al Estado.

b) La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado.

c) La prestación de servicios públicos.

d) La prestación de servicios administrativos.

e) La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y -municipales, o con organizaciones internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos industriales, y

f) La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad.

¹⁹

10.- Finalidad.- su finalidad generalmente es satisfacer el interés de la colectividad de la forma más rápida y eficaz.

11.- Régimen fiscal.- la mayoría de los organismos descentralizados, por las actividades propias de su objeto, están exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales.

Sin embargo en algunos casos hay organismos que pagan impuestos a la federación, y se ve reflejado a partir de 1965, en donde algunos organismos descentralizados fueron incluidos en la Ley de Ingresos de la Federación y como ejemplo se puede citar a: Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Caminos y Puentes Federales de Ingresos, etc.

Lo anterior fue una breve explicación de cada una de las características de los organismos descentralizados, las cuales son propias del organismo descentralizado denominado PETRÓLEOS MEXICANOS.

Por otro lado en repetidas ocasiones se suele confundir que PETRÓLEOS MEXICANOS es una empresa de participación estatal; sin embargo esto es un error, ya que Petróleos Mexicanos es un organismo descentralizado creado por decreto presidencial como se mencionó anteriormente.

Al respecto decimos que tanto los organismos descentralizados como las empresas de participación estatal, están dentro de la administración pública federal paraestatal,

¹⁹ Miguel Acosta Romero, Op. cit., p. 486.

pero esto no quiere decir que ambas tengan las mismas características, cada una de estas entidades contemplan elementos propios.

En este sentido la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo 45: Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.²⁰

Propiamente el artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala en las leyes o decretos relativos que se expiden por el Congreso de la Unión o por el ejecutivo federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán , entre otros elementos:

- 1.- La denominación del organismo;
- 2.- Domicilio legal;
- 3.- El objeto del organismo;
- 4.- Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquéllas que se determinen para su incremento;
- 5.- La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las jerarquías inferiores a éste;
- 6.- Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;
- 7.- Las facultades y obligaciones del director general quien tendrá la representación legal del organismo;
- 8.- Sus órganos de vigilancia así como sus facultades, y
- 9.- El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.²¹

Así el organismo público descentralizado se crea por disposición legal o administrativa y le da características propias; mientras que la empresa de participación

²⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, p. 59.

²¹ Ley Federal de Entidades Paraestatales, p. 69.

estatal, parte de una figura conocida como la Sociedad Anónima regulada en la Ley de Sociedades Mercantiles y el carácter de paraestatal lo adquiere por la intervención del Gobierno Federal, del Gobierno Estatal o el Municipio en su patrimonio o nombramiento del órgano de administración.

2.3.- Estructura de Petróleos Mexicanos.

En los últimos años hemos asistido a una profunda reordenación económica así como a una redefinición del papel del Estado en las actividades productivas y a drásticos reajustes sociales.

Propiamente, en México durante la década de los años 30, con la creación de entidades como la Comisión Federal de Electricidad, las nacionalizaciones de los ferrocarriles y la Expropiación Petrolera- y el posterior surgimiento de Petróleos Mexicanos, se sentaron las bases del Estado interventor y de su instrumento: el sector paraestatal.

Sin embargo al asumir la presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) expresó las ideas que serían el eje rector de su gobierno: mantenimiento y ampliación de la soberanía, fortalecimiento de la democracia, logro de la justicia social y recuperación del crecimiento económico. Subrayando que para enfrentar esos retos era condición indispensable la modernización del país.

En este sentido propuso desregularizar la economía y el mercado, convocar a la inversión extranjera y buscar nuevos mercados, inversiones y tecnologías; por otro lado logró incrementar el proceso de reforma del Estado, proponiendo una economía más eficiente y una sociedad más abierta, se modificaron las normas que regían la inversión extranjera, abriendo amplias posibilidades al capital nacional. Para lograr lo anterior, se redujo el tamaño del Estado por medio de la desincorporación de empresas estatales.

En la industria petrolera propició el establecimiento de un régimen regulatorio, autonomía de gestión, reorganización administrativa y preservación del status constitucional del petróleo.

En este orden de ideas la reestructuración del sector pararestatat, comprendió la revisión de las áreas de inversión estatal y el análisis de las diversas entidades, su carácter, objetivos y la lógica de su actuación .

La reestructuración de Petróleos Mexicanos presenta formas específicas. Ubicada entre las áreas estratégicas y prioritarias, protegida por disposiciones constitucionales que reservan su propiedad y control exclusivamente al estado.²²

Esta reestructuración para algunos autores como Fabio Barbosa , le da el nombre de reconversión , entendiéndolo por reconversión " un proceso de adaptación del conjunto de las estructuras industriales; tanto de sectores de la industria como de ramas o de empresas individuales al nuevo entorno técnico-económico. La reconversión tiene el objetivo de mantener o de alcanzar un nivel de competitividad o viabilidad estables a medio y largo plazo de cara al nuevo ámbito económico internacional".²³

Señala el mismo autor que la reconversión acentúa desequilibrios: la caída de la inversión es discriminatoria, se privilegia el mantenimiento de las exportaciones de crudo a bajo valor y se descuidan las áreas más rentables como la petroquímica, para configurar así un proceso de cambios cuyo sentido global es la integración subordinada a Estados Unidos.

Resulta importante que estos cambios que originó la administración de Carlos Salinas de Gortari fueron con miras a facilitar de manera muy considerable la entrada del capital extranjero sobre todo con la firma del Tratado de Libre Comercio.

Acompañado al reordenamiento financiero, encontramos la reorganización administrativa de Petróleos Mexicanos, que se inició con la publicación del Programa Nacional de Modernización Energética en 1990, señalando el Presidente Salinas: Petróleos Mexicanos constituye un verdadero gigante, incluso a nivel mundial. Su propio tamaño dificulta su administración, coordinación y control. Anunció que se revisaría la estructura organizacional, para descentralizar funciones, delimitar responsabilidades y alcanzar nuevas circunstancias de magnitud y eficiencia.²⁴

Es así como al Presidente Salinas le correspondió la propuesta para reformar la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, para ser aprobada en 1992 y denominarse Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, la cual con base en la

²² Fabio Barbosa Cano, *La Reconversión de la Industria Petrolera*, p. 17

²³ *Ibid.*, p. 18.

²⁴ Secretaría de Energía, Minas e Industria Pararestatat, *Programa nacional de modernización energética 1990-1994*.

idea de acelerar el proceso de modernización creó 4 organismos públicos descentralizados.

- 1.- Pemex - Exploración y producción,
- 2.- Pemex- Refinación;
- 3.- Pemex- Gas y Petroquímica Básica;
- 4.- Pemex- Petroquímica

Los anteriores organismos serán estudiados en un inciso exclusivo para ello a lo largo de la presente investigación.

Después de haber hecho un bosquejo de las modificaciones que ha tenido la estructura de Petróleos Mexicanos, a continuación presento un organigrama estructural del mismo: (VER ANEXO No1).

Señala el art 2 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos... Petróleos Mexicanos tiene por objeto, conforme a lo dispuesto en esta ley, ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo.²⁵

El artículo 3 de la mencionada ley señala que la industria petrolera abarca: la exploración, la explotación, la refinación, el transporte; el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos;

La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y la ventas de primera mano del gas artificial;

La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básica.²⁶

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, p. 51.*

Por otro lado el ejercicio de las atribuciones que se señalan a Petróleos Mexicanos en su Ley Orgánica , estarán a cargo de:

1.- Consejo de Administración, que será el órgano superior del gobierno de la industria petrolera, sin perjuicio de la autonomía de gestión; y

2.- Director General, que será nombrado por el Ejecutivo Federal.

De acuerdo con el Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos:

a) El Consejo de administración tendrá como atribuciones conocer, y en su caso, aprobar:

- Los programas anuales de trabajo, de operación y de inversiones;
- Los presupuestos anuales de ingresos y egresos y sus modificaciones;
- La emisión de bonos u obligaciones de cualquier naturaleza para su colocación en la república o en el extranjero;
- Los contratos de arrendamiento o explotación de refinerías o plantas de petroquímica en el extranjero;
- El reglamento interior y el de servicios médicos de Petróleos Mexicanos;

b) El Director General tendrá como facultades y obligaciones:

- Representar a Petróleos Mexicanos;
- Administrar los bienes del Organismo;
- Fijar las normas de organización, administración y funcionamiento del organismo, y elabora los programas de manejo y explotación de sus bienes;
- Asignar a los subdirectores las funciones que les correspondan;
- Formular el programa anual de trabajo y operación del organismo, los planes y programas de inversión, y los presupuestos anuales de ingreso y egresos.

Es bien sabido que el director será sustituido por un subdirector, tal como lo señala el artículo 14 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos El Ejecutivo Federal, en los términos del artículo 6 de la Ley Orgánica, nombrará a los subdirectores que estime necesarios para el eficaz funcionamiento del organismo... El propio Ejecutivo expedirá un acuerdo determinando el orden en que los subdirectores asumirán las funciones del director general, durante las ausencias temporales de éste.²⁷

Haciendo un análisis del cuadro antes presentado tenemos que a la Contraloría General Corporativa le corresponde coordinar las actividades de los órganos internos de control de los organismos subsidiarios;

- Establecer la normatividad y su vigilancia para la función de contraloría de los organismos;

- Formular la normatividad interna de Petróleos Mexicanos y sus organismos, referente a temas tales como adquisiciones, manejo de inventarios, y obras públicas;

- Atender quejas y denuncias;

- Realizar auditorias de cuentas y operaciones en el corporativo, subsidiarias y filiales.²⁸

A la Auditoria de Seguridad Industrial, Protección Ambiental y Ahorro de Energía le corresponde la vigilancia de la Seguridad industrial, protección ambiental y ahorro de energía;

- Realizar auditorías para verificar el cumplimiento de las políticas y normas sobre seguridad industrial, protección ambiental y ahorro de energía,

- Representar a Petróleos Mexicanos en las interacciones con organismos regulatorios.

De manera muy breve se dio a conocer los principales departamentos con los que cuenta Petróleos Mexicanos para su buen funcionamiento.

²⁷ Marco jurídico básico, Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de petróleo, p.14.

²⁸ Petróleos Mexicanos, Manual de organización básica de petróleo mexicanos y organismos subsidiarios, p.21

En cuanto a los organismos subsidiarios los trataremos en su oportunidad, para que exista mejor comprensión del tema.

2.4.- Regulación Jurídica.

La regulación jurídica de Petróleos Mexicanos está integrada en un sin número de leyes, las cuales a través del tiempo han tenido diversas modificaciones. Es de hacerse notar que sólo hablaré de las que a mi criterio son las más importantes.

a) Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Julio de 1992, compuesta por 15 artículos , así como de 11 artículos transitorios, abrogando a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos que sustentó el régimen interno de la institución desde el 23 de enero de 1971.

Esta ley tiene por objeto fijar las bases para la estructura, organización y funcionamiento del organismo descentralizado, estableciendo las atribuciones, régimen de competencias y elementos necesarios para que se cumplan los objetivos para los que se creó el mismo.

Dentro de la misma encontramos un primer capítulo de disposiciones generales señalando que el Estado realizará las actividades que le corresponden en exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica, por conducto de Petróleos Mexicanos y de los organismos descentralizados subsidiarios en los términos que esta ley establece, y de acuerdo con la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo y sus reglamentos (art 1)

Petróleos Mexicanos, creado por decreto del 7 de junio de 1938, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal, que tiene por objeto, conforme a lo dispuesto en esta ley, ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo (art 2).

Se crean organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismos que tendrán los siguientes objetos:

1.- Petróleos Mexicanos- Exploración y producción; exploración y explotación del petróleo y el gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización.

2.- Petróleos Mexicanos- Refinación; procesos industriales de la refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados;

3.- Petróleos Mexicanos- Gas y Petroquímica Básica; procesamiento del gas natural, líquido del gas natural y el gas artificial; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y;

4.- Petróleos Mexicanos- Petroquímica; procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

Las actividades estratégicas que esta ley encarga a Petróleos Mexicanos- Exploración y producción, Petróleos Mexicanos- Refinación y Petróleos Mexicanos- Gas y Petroquímica Básica, sólo podrán realizarse por estos organismos.

Petróleos Mexicanos y los organismos descritos estarán facultados para realizar las operaciones relacionadas directa o indirectamente con su objeto. Dichos organismos tendrán el carácter de subsidiarios con respecto a Petróleos Mexicanos, en los términos de esta ley (art 3).

Petróleos Mexicanos y sus organismos descentralizados, de acuerdo con sus respectivos objetos, podrán celebrar, con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios y contratos y suscribir títulos de crédito, manteniendo en exclusiva la propiedad y el control del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos, con sujeción a las disposiciones legales aplicables. (art 4).

Siguiendo el análisis de la presente ley tenemos un capítulo II que se denomina de organización y funcionamiento. Al respecto el patrimonio de Petróleos Mexicanos y el de cada uno de los organismos subsidiarios estará constituido por los bienes, derechos y obligaciones que hayan adquirido o que se les asignen o adjudiquen; los que adquieran por cualquier título jurídico; las administraciones presupuestales y

donaciones que se les otorguen, los rendimientos que obtengan por virtud de sus operaciones y los ingresos que reciban por cualquier otro concepto.

Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios podrán responder solidaria o mancomunadamente por el pago de las obligaciones nacionales e internacionales que contraigan.

Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios administrarán su patrimonio conforme a las disposiciones legales aplicables y a los presupuestos y programas que formulen anualmente y que apruebe el órgano de gobierno de Petróleos Mexicanos. La consolidación contable y financiera de todos los organismos será hecha anualmente por Petróleos Mexicanos. (art 5)

Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por un consejo de administración, que será el órgano superior de gobierno de la industria petrolera, sin perjuicio de la autonomía de gestión de los organismos, el Director General será nombrado por el Ejecutivo Federal. (art 6)

El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos se compondrá de once miembros propietarios, a saber: seis representantes del Estado designados por Ejecutivo Federal y cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que deberán ser miembros activos de dicho sindicato y trabajadores de planta de Petróleos Mexicanos.

El Presidente del Consejo será el titular de la coordinadora del sector al que esté adscrito Petróleos Mexicanos y tendrá voto de calidad.

Por cada uno de los consejeros que se designe se nombrará un suplente. Los suplentes de los consejeros que representan al Estado serán designados por el sindicato, debiendo reunir los mismos requisitos exigidos para los propietarios. (art 7)

En cuanto a las facultades de Director General ya fueron mencionadas en su oportunidad.

Los actos jurídicos que celebren Petróleos Mexicanos o cualquiera de sus organismos subsidiarios se regirán por las Leyes Federales aplicables y las controversias nacionales en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia de los tribunales de la federación, salvo acuerdo arbitral, quedando exceptuados de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aún en los casos de controversias judiciales.

Tratándose de actos jurídicos de carácter internacional, Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios podrán convenir la aplicación de derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto. (art 14).

b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- en la misma se dispone que Petróleos Mexicanos es un organismo descentralizado, y son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura que adopten.

Esta ley como artículo más importante es el anteriormente descrito que nos da una definición clara de lo que se entiende por organismo descentralizado.

c) Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Art 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

1.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

2.- La prestación de un servicio público o social y;

3.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Es de hacerse notar que Petróleos Mexicanos realiza una actividad que corresponde al Estado siendo las consideradas áreas estratégicas o prioritarias, tal como lo señala el artículo 27 Constitucional.

d) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

De la referida ley se hará un desglose de los artículos de mayor importancia.

Art 1.- El presupuesto, la Contabilidad y el Gasto Público Federal se norman y regulan por las disposiciones de esta ley, la que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Contraloría.²⁹

Art 2.- El Gasto Público Federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo de deuda pública y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan:

- 1.- El poder Legislativo;
- 2.- El poder Judicial;
- 3.- La Presidencia de la República;
- 4.- Las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República;
- 5.- El Departamento del Distrito Federal;
- 6.- Los Organismos Descentralizados;
- 7.- Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria;
- 8.- Entre otros.³⁰

Este artículo señala que los organismos descentralizados están obligados a contribuir al gasto público federal.

El Gasto Público Federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos (art 13)

El presupuesto de egresos de la federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados , a iniciativa del Ejecutivo para expensar durante el período de un año a partir del 1 de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalan (art 15).

²⁹ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, p.296.

³⁰ Ibid.

El presupuesto de egresos de la federación comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que se refieren las fracciones 1 a 4 del artículo 2 de esta ley.

El presupuesto de egresos de la federación comprenderá también en capítulo especial, las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades relacionadas en las fracciones 5 a 8 (art 16).

Estos artículos son la pauta para que Petróleos Mexicanos se obligue a contribuir al gasto público, haciéndolo bajo ciertos lineamientos que la propia ley le marca.

2.5.- Escisión de Petróleos Mexicanos.

El tema de escisión para algunos resulta poco usual; sin embargo la Ley General de Sociedades Mercantiles en su artículo 228 bis señala se da la escisión cuando una sociedad denominada escidente decide extinguirse y divide la totalidad o parte de su activo, pasivo y capital social en dos o más partes, que son aportadas en bloque a otras sociedades de nueva creación denominadas escindidas; o cuando la escidente, sin extinguirse, aporta en bloque parte de su activo, pasivo y capital social a otra u otras sociedades de nueva creación.³¹

Cabe señalar que la escisión en materia administrativa no la encontramos contemplada; de tal suerte que analógicamente podemos relacionar esta figura que se da dentro de la materia mercantil con la materia administrativa.

Entrando más en materia la escisión de Petróleos Mexicanos si se da tal como lo señala la Ley General de Sociedades Mercantiles; Petróleos Mexicanos que es el organismo principal (escidente), crea nuevos organismos con carácter de descentralizados aportando parte de su activo para que éstos funcionen y a los cuales se les puede denominar escindidos.

³¹ Ley General de Sociedades Mercantiles, p.219.

En este sentido reitero que esta figura no la encontramos en la materia administrativa, por lo que de manera analógica se aplica lo contemplado en materia mercantil.

Una vez analizado el significado de la palabra escisión, pasaremos a dar una breve referencia histórica del cambio que sufrió Petróleos Mexicanos en su organización estructural, y decimos que desde los gobiernos postrevolucionarios el Estado Mexicano ha intervenido en los diversos ámbitos de la vida social, política y económica del país, procurando el beneficio de la población, participando activamente y en forma directa en la promoción del desarrollo nacional. De esta manera entre otros avances, hasta inicios de la década de los 80's el Estado Mexicano logró conformar un importante y complejo sector paraestatal, entre el que destaca Petróleos Mexicanos.

La crisis que se vivió en esta década orilló a que el Estado iniciará las acciones para establecer un nuevo modelo de desarrollo realizando reformas económicas y programas de ajuste y cambio estructural, dejando atrás su etapa de estado benefactor proteccionista y propietario, para ser un estado promotor; proponiendo su modernización económica que apunta hacia un proceso de cambio, acompañado de una nueva política social.

El Estado se había visto involucrado en demasiadas actividades, que cada vez era menos capaz de atenderlas tanto desde el ángulo político como el financiero; la transformación de la sociedad mexicana en el último cuarto de siglo modificó substancialmente la cantidad y la naturaleza de las demandas que enfrenta el Estado, así como los inaceptables rezagos sociales y económicos que existen en el sector rural, en las comunidades indígenas y en los cinturones de miseria de las grandes ciudades. Ante esto era urgente que se presentará un cambio radical para elevar el nivel económico del país. Este cambio significaba que el crecimiento de la participación del Estado en casi todos los aspectos de la vida social, había perdido efectividad.

Este cambio que reclamaba las necesidades propias de la sociedad mexicana, evidentemente era necesario, sólo que la pregunta que surge es ¿qué tan beneficioso resulta éste en el futuro inmediato? la respuesta se dará con el transcurso del tiempo, mostrándonos los avances o retrocesos que hayamos sufrido.

En este sentido paralelamente a la desincorporación de las empresas públicas, por medio de la privatización, fusión, cancelación o transferencia, el Estado vislumbra el crecimiento y fortalecimiento de aquélla que tiene a su cargo, como es el caso de Petróleos Mexicanos.

Petróleos Mexicanos inicia el cambio a través del proceso de modernización a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, sustentado en el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) en el que se formulan lineamientos básicos de modernización de la empresa pública, señalando la necesidad de que precisen objetivos, se mejore la eficiencia, garantice la autonomía de gestión, concentre su participación en áreas estratégicas y prioritarias y avance en la descentralización de decisiones y la desconcentración de actividades.³² Con estas bases la administración de Petróleos Mexicanos asume la tarea de acelerar su cambio para hacer frente a las crecientes necesidades del mercado nacional y a los riesgos de la compleja competencia de los mercados internacionales.

La modernización de la empresa pública, se plantea en los siguientes términos:

1.- Definir los objetivos globales y particulares de cada empresa para evaluar sus resultados, desarrollando un sistema que estimule y promueva su eficiencia para así premiar o penalizar a los responsables de los resultados.

2.- Impulsar y fortalecer el sector paraestatal para que todas las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia, cumpliendo los objetivos para las que fueron creadas y las normas que las rigen, adecuando el marco normativo de las empresas públicas, a efecto de hacer coincidir sus fines de servicio con la eficiencia y productividad que su modernización reclama.

3.- La desregulación del sector público es necesaria para elevar la productividad, mejorar los incentivos y profundizar la descentralización; eliminando la reglamentación excesiva a la que están sujetas las empresas para evitar que las instancias centrales pretendan administrarlas, para lo cual se les dotará de una verdadera autonomía de gestión, fortaleciendo a sus órganos de gobierno, al tiempo de adquirir el compromiso de alcanzar su autonomía financiera.

4.- La modernización económica demanda la descentralización de decisiones y la desconcentración geográfica de la actividad para propiciar un mejor uso de los recursos nacionales abatiendo costos, y aprovechando las potencialidades económicas del territorio distribuyendo más equitativamente los beneficios y las responsabilidades del desarrollo. La descentralización y desconcentración son ejes primordiales de la modernización de las empresas públicas.

³² Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. 18.

Petróleos Mexicanos es la industria más importante del país, no sólo por la magnitud que ha alcanzado y la cuantía de sus inversiones y de sus ingresos; sino por la naturaleza de sus funciones y el carácter estratégico de sus productos. Se dice que Petróleos Mexicanos es una de las empresas públicas motoras de la economía nacional, porque además de satisfacer los requerimientos de combustibles y de petroquímicos para las diversas industrias del país, también se considera la planta productiva del país.

El 18 de marzo de 1992, el Director General Petróleos Mexicanos C.P. Francisco Rojas durante su informe de labores señala que la empresa petrolera no escapa en modo alguno a los imperativos transformadores en que se encuentra inmersa la economía y sociedad mexicanas. De ahí la necesidad de realizar modificaciones sustantivas en propósitos centrales, para lograr que Petróleos Mexicanos sea una empresa económicamente eficiente, competitiva que minimice costos y eleve al máximo sus resultados, con la implantación de una drástica simplificación en el conjunto de objetivos que había de satisfacer y al mismo tiempo cambiar una organización de carácter piramidal.³³

El proceso de reorganización de Petróleos Mexicanos se sustenta en dos premisas:

- 1.- Mantener la propiedad y control del Estado mexicano sobre los hidrocarburos;
- 2.- Conservar la conducción central de Petróleos Mexicanos sobre cada una de las áreas en que se estructuran las actividades de la industria, que van desde la exploración hasta la comercialización de los productos.³⁴

Cabe señalar que dentro de las actividades realizadas por Petróleos Mexicanos son las siguientes:

Exploración.- esta rama tiene como objetivo descubrir nuevos yacimientos de hidrocarburos comercialmente explotables o extensiones de los ya existentes, para perforarlos.

Explotación.- una vez comprobada la existencia de un yacimiento, se pasa a la siguiente gran rama de actividad que se conoce comúnmente como explotación; misma que tiene por objeto extraer del subsuelo los hidrocarburos, efectuar su primera separación en las dos grandes corrientes que son aceite y gas.

³³ Jaime Martínez Soriano, *La Modernización de Petróleos Mexicanos*, p.36.

³⁴ Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, *Exposición de motivos*, p.43.

Refinación.- México requiere de una amplia gama de productos que genera a partir de los procesos comprendidos en la rama de refinación como insumos vitales para: el desarrollo industrial en todas sus fases, el movimiento de unidades automotrices, barcos y la aviación, usos domésticos, generación de energía eléctrica y otros más. Algunos de los excedentes de los productos refinados se comercializan en el mercado internacional.

Las refinerías se encuentran ubicadas en Ciudad Madero, Tamaulipas; Refinería "ING ANTONIO M. AMOR" en Salamanca, Guanajuato.; Refinería "GENERAL LAZARO CARDENAS DEL RIO" en Minatitlan, en Veracruz.; Refinería "ING HECTOR R. LARA SOSA", en Cadereyta, Nuevo León.; Refinería "MIGUEL HIDALGO", en Tula, Hidalgo.; y Refinería "ING ANTONIO DOVALI JAIME", en Salina cruz, Oaxaca.

Petroquímica Básica.- esta rama de actividad elabora los productos denominados petroquímicos, cuya importancia se deriva de su valor estratégico para el desarrollo de la industria de transformación. La materia prima utilizada en la elaboración de estos productos, se obtiene en los centros de procesamiento y acondicionamiento de gas y condensados y en las refinerías.

Las plantas que se dedican a la obtención de petroquímicos son: Camargo, Chihuahua.; La cangrejera, Cosoleacaque, Morelos.; Pajaritos, Poza Rica, Veracruz., Reynosa Tamaulipas.; San Martin Texmelucan, Puebla.; y Tula, Hidalgo.

Comercialización.- la función que cumple esta gran rama representa la culminación de las actividades correspondientes a las demás ramas básicas. Su propósito es la venta de los productos de la industria petrolera mexicana que se van generando en la explotación, el procesamiento y acondicionamiento de gas, la refinación y la petroquímica.

La función de comercialización se apoya en tres grandes áreas de actividad que son el almacenamiento, el transporte y la distribución.

Almacenamiento.- Petróleos Mexicanos además de tener dentro de sus refinerías y complejos petroquímicos grandes áreas de almacenamiento, dispone de depósitos en las terminales marítimas y terrestres en toda la República.

Transporte.- el trasiego de los productos petrolíferos y petroquímicos puede hacerse por medio de tuberías de conducción (ductos) y por equipo de locomoción terrestre o marítimo. Petróleos Mexicanos utiliza el transporte por tuberías para interconectar las

diversas instalaciones, ya sea pozos a las baterías de separación o de éstas hacia los centros de distribución. Este sistema, resulta muy ventajoso, ya que ofrece además de menor costo, mayor seguridad para el personal encargado de su manejo y menor contaminación.

Distribución.- viene a ser la actividad mediante la cual se hace la entrega de los productos a los clientes, para ello Petróleos Mexicanos cuenta con centros de distribución, que pueden ser terrestres o marítimos, en toda la República Mexicana, además de redes de tuberías para su abastecimiento de gas a la industria nacional

Las anteriores actividades, con la reestructuración de Petróleos Mexicanos, son encomendadas a cada uno de los organismos creados para ello.

El 16 de julio de 1992 se regula el nuevo esquema estructural de la industria petrolera con la aprobación de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios que dispone que las áreas sustantivas se conviertan en cuatro organismos descentralizados propiedad del Estado y controlados por éste, con personalidad jurídica y patrimonio propios, estructurados como empresas subsidiarias de Petróleos Mexicanos y bajo la conducción estratégica de un órgano corporativo representado por una dirección general, con facultades y medios indispensables para conservar su unidad de mando, evaluación, de disciplina, de revisión y resolución de conflictos entre los organismos y sus funciones.

Las funciones de Petróleos Mexicanos serán ahora las de la conducción central de la industria, mantiene funciones básicas como la presupuestación y planeación de la industria petrolera en su conjunto así como la evaluación y fiscalización directa de los cuatro nuevos organismos.³⁵

Por otro lado las subsidiarias tendrán la obligación de formular sus propios estados financieros, lo que permitirá separar los resultados de cada rama de actividad, evaluar su desempeño y administrarse con autonomía de gestión.

Los tres primeros organismos realizarán las actividades que la constitución reserva en exclusiva al Estado (Pemex exploración y producción; Pemex refinación y Pemex gas y petroquímica básica.); en relación con el último(Pemex petroquímica) Petróleos Mexicanos está facultado legalmente para asociarse con la iniciativa privada y en consecuencia autorizar las inversiones que sean necesarias.

³⁵ Fabio Barbosa Cano, *Og.cit.*, p.37.

Es así como la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos en su artículo 3 señala: se crean los siguientes organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendrán los siguientes objetos:

1.- Pemex- Exploración y producción: exploración y explotación del petróleo y el gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización;

2.- Pemex- Refinación: procesos industriales de la refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materia primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados;

3.- Pemex- Gas y Petroquímica Básica: procesamiento del gas natural, líquido del gas natural y el gas artificial; almacenamiento transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y;

4.- Pemex- Petroquímica: procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.³⁶

A continuación se señalarán las funciones de los consejos de administración de estos organismos, así como las funciones de las direcciones generales.

³⁶ Ley Orgánica de petróleo mexicanos, p.51.

CONSEJO DE ADMINISTRACION DE PEMEX- EXPLORACION Y PRODUCCION.

FUNCIONES

Son atribuciones del consejo de administración de PEMEX- EXPLORACION Y PRODUCCION conocer y en su caso aprobar:

- los programas anuales de trabajo, operación e inversiones
- los presupuestos anuales de ingresos y egresos y sus modificaciones
- los estados financieros que se presenten a su consideración y los que anualmente deben formularse.
- los nuevos puestos transitorios, sindicalizados o de confianza que por razones urgentes cree el Director General, así como resolver si se consideran definitivos o permanecen como temporales.
- la emisión de bonos u obligaciones de cualquier naturaleza, para su colocación en la república o en el extranjero.
- la transmisión de la propiedad de bienes inmuebles o la constitución de gravámenes reales sobre ellos, de acuerdo con el régimen legal aplicable.

DIRECCION GENERAL DE PEMEX- EXPLORACION Y PRODUCCION

FUNCIONES

- efectuar la exploración y explotación del petróleo y el gas natural su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización. (VER ANEXO No2)

CONSEJO DE ADMINISTRACION DE PEMEX- REFINACION

FUNCIONES

Son atribuciones del Consejo de Administración de PEMEX- REFINACION conocer y, en su caso, aprobar:

- los programas anuales de trabajo, operación e inversiones .
- los presupuestos anuales de ingresos y egresos y sus modificaciones.
- los estados financieros que se presenten a su consideración y los que anualmente deben formularse.
- la transmisión de la propiedad de bienes inmuebles o la constitución de gravámenes reales sobre ellos, de acuerdo con el régimen legal aplicable.
- la emisión de bonos u obligaciones de cualquier naturaleza, para su colocación en la República o en el extranjero, de acuerdo con el régimen legal aplicable.
- los nuevos puestos transitorios, sindicalizados o de confianza que por razones urgentes cree el Director General, así como resolver si se consideran definitivos o permanecen como temporales.

DIRECCION GENERAL DE PEMEX – REFINACION

FUNCIONES

- llevar a cabo procesos industriales de la refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados. (VER ANEXO No3).

CONSEJO DE ADMINISTRACION DE PEMEX-GAS PETROQUIMICA BASICA

FUNCIONES

Son atribuciones del Consejo de Administración de PEMEX- GAS Y PETROQUIMICA BASICA conocer y, en su caso, aprobar:

- los programas anuales de trabajo, operación e inversiones
- los presupuestos anuales de ingresos y egresos y sus modificaciones
- los estados financieros que se presenten a su consideración y los que anualmente deben formularse
- los nuevos puestos transitorios, sindicalizados o de confianza, que por razones urgentes cree el Director General, así como resolver si se consideran definitivos o permanecen como temporales.
- la transmisión de la propiedad de bienes inmuebles o la constitución de gravámenes reales sobre ellos, de acuerdo con el régimen legal aplicable.
- la emisión de bonos u obligaciones de cualquier naturaleza para su colocación en la República o en el extranjero, de acuerdo con el régimen legal aplicable.

DIRECCION GENERAL DE PEMEX GAS Y PETROQUIMICA BASICA

FUNCIONES

- Efectuar el procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y el gas artificial; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas. (VER ANEXO No4).

CONSEJO DE ADMINISTRACION DE PEMEX- PETROQUIMICA

FUNCIONES

Son atribuciones del Consejo de Administración de PEMEX- PETROQUIMICA conocer y, en su caso, aprobar:

- los programas anuales de trabajo, operación e inversiones
- los presupuestos anuales de ingresos y egresos y sus modificaciones
- los estados financieros que se presenten a su consideración y los que anualmente deben formularse
- la emisión de bonos u obligaciones de cualquier naturaleza, para su colocación en la República o en el extranjero, de acuerdo con el régimen legal aplicable
- la transmisión de la propiedad de bienes inmuebles o la constitución de gravámenes reales sobre ellos, de acuerdo con el régimen legal aplicable.

DIRECCION GENERAL DE PEMEX- PETROQUIMICA.

FUNCIONES

- Llevar a cabo procesos industriales petroquímicos, cuyos productos no formen parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización. (VER ANEXO No5).

La creación de estos organismos subsidiarios ofrece a la industria petrolera beneficios sobresalientes: se refuerzan legal y administrativamente los procesos de descentralización y desconcentración de funciones, actividades y responsabilidades, agilizando las operaciones y trámites con un favorable impacto en la productividad de la planta instalada y la fuerza laboral.

Por otro lado al ser organismos con personalidad jurídica y patrimonio propio, tienen la obligación de formular estados financieros, mismos que estarán basados en transacciones comerciales interorganismos y con terceros.

Los cuatro nuevos organismos subsidiarios vienen formulando sus programas de operación, han diseñado sus nuevas estructuras organizativas y designaron a sus cuadros directivos, contando para ello con la aprobación de sus órganos de gobierno.

Paralelamente a la reestructuración de Pemex, también se encuentra en ejecución la desconcentración geográfica de sus actividades. Así, la sede de Pemex- Petroquímica ahora se ubica en la Ciudad de Coatzacoalcos, Veracruz; la sede de Pemex- Exploración y producción se trasladó a la Ciudad de Villa Hermosa, Tabasco. Esto se hizo con el fin de que la entidad directiva de las empresas tenga una ubicación más congruente con la distribución geográfica de sus principales centros de trabajo, contribuyendo a la desconcentración de las actividades realizadas por Petróleos Mexicanos dentro de la Ciudad de México.

CAPÍTULO III
PETROQUÍMICA BÁSICA

3.1.- Generalidades.

El origen de la industria química es relativamente reciente; se inició durante la primera Guerra Mundial. Con anterioridad, en la mayor parte del mundo, pequeñas fabricas locales elaboraban jabón, ácidos y otros productos químicos. Fue durante la Revolución Francesa y las guerras napoleónicas que se reconoció la necesidad de los productos químicos de mayor importancia, y cuando por primera vez se intentó emplear hombres de ciencia para la fabricación de sustancias químicas. De tales intentos nació el proceso Leblanc para la obtención de sosa cáustica, el sistema Gay-Lussac para fabricar ácido sulfúrico y los métodos para producir azúcar de remolacha.

La utilización de los hidrocarburos como materia prima para la elaboración de productos químicos se inició, en las primeras décadas de este siglo, en Estados Unidos; pero no fue sino hasta la Segunda Guerra Mundial que a raíz de la necesidad imperativa de encontrar sustitutos de varios productos naturales y materias primas nuevas, se desarrolló la industria petroquímica a escala industrial.

La producción de productos petroquímicos básicos en nuestro país se inicia de hecho, a partir de 1959, con la planta de dodecibenceno (obtención de detergente); las cuatro plantas petroquímicas básicas que había ese año representaban una inversión de \$92.8 millones y para 1964 existían ya 13 plantas.

En el período 1965-1969 se hizo el mayor esfuerzo en el ramo de la petroquímica básica, la gama de productos petroquímicos se elevó a 25.

A partir de la clasificación de los derivados del petróleo, la industria petroquímica se subdivide en básica, intermedia y secundaria.

Durante la tercera y cuarta década del presente siglo se investigó y se lograron crear productos con características francamente mejores que los naturales usando como materia prima los hidrocarburos de petróleo.

Los químicos que trabajan con los hidrocarburos del petróleo han logrado crear numerosos productos, en la segunda mitad del siglo XX se ha aliviado la escasez de materiales naturales, se ha logrado sintetizar materiales como plásticos, adhesivos y

otros muchos, que tienen propiedades sorprendentes y que ha facilitado el avance del conocimiento científico y tecnológico.

Los mercados de productos químicos se han ampliado, muchos de los cuales combinan alta calidad y bajo precio, además se ha modificado la actitud de muchos consumidores de productos químicos, que se han vuelto más exigentes.

La petroquímica encontró una fuente de materias primas con enorme potencialidad en los hidrocarburos del petróleo. Además, supo adaptar las tecnologías de fabricación a una gama amplia de condiciones de operación, de tamaño de plantas y de característica de calidad de los productos finales.

Una de las características tecnológicas de muchas plantas petroquímicas, especialmente en los productos básicos, es la relativa sencillez de la transformación química. Esto facilitó que las plantas contengan cada día un mayor número de instrumentos de medición y control automatizados y computarizados. Con esto, las plantas petroquímicas modernas requieren menos mano de obra, pero de mayor nivel de conocimientos y requieren también inversiones muy cuantiosas.

En México Petróleos Mexicanos inició la petroquímica y a lo largo de más de 40 años ha variado sensiblemente sus inversiones en ella. La proporción de su inversión total dedicada a esta rama de la industria petrolera, ha variado entre 10% y 20%.

Los países de origen de las grandes empresas petroleras, especialmente en Estados Unidos, que tiene varias de las más grandes, han obtenido importantes ganancias de divisas no solamente por la exportación de productos químicos, sino por las utilidades de sus empresas petroquímicas es decir, han sabido combinar sus ventajas financieras, con las tecnológicas, las de conocimiento de los mercados y las no menos importantes, la comercialización de las tecnologías.

A partir de los años 50's Petróleos Mexicanos, se convirtió en la única empresa que producía insumos básicos como el etano, el propano, el butano y el isobutano, sin llegar a su transformación. Las causas de este lento desarrollo fueron varias: primero, la problemática situación financiera de la empresa, en particular hasta 1958, que no le permitió llevar a cabo la construcción de importantes plantas petroquímicas, en particular las de fertilizantes, las de polietileno y las de detergentes; segundo, el no saberse claramente en qué medida la industria petroquímica iba a incluirse dentro de las actividades de Petróleos Mexicanos o dejarse en manos de la iniciativa privada, lo que provocó que se postergaran las principales decisiones respecto a la ejecución de los diversos proyectos; y tercero, la incertidumbre en cuanto a la política de precios

para los insumos primarios elaborados por Petróleos Mexicanos, que afectarían los costos de producción de derivados.

El inicio de la petroquímica en México es relativamente reciente, puesto que fue en 1949 cuando se instalaron pequeñas plantas abocadas a la producción, en pequeña escala, de unos cuantos productos. Es así que, como una medida de fomento, en 1958 se expidió y promulgó la Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo que incorporó en forma exclusiva a la actividad de Petróleos Mexicanos, lo que ahora se conoce como petroquímica básica. En consecuencia desde entonces los procesos petroquímicos sucesivos podrían quedar a cargo de los particulares. De esta forma, se inició la determinación tanto de la exclusividad de Petróleos Mexicanos en petroquímica básica, como la concurrencia de los sectores público, social y privado, en los procesos subsecuentes de la misma.

Esto implicaba para Petróleos Mexicanos dos responsabilidades fundamentales: hacerse cargo de inversiones en un área particularmente intensiva en capital, y garantizar el abastecimientos oportuno y en cantidades suficientes de las materias primas petroquímicas a las ramas industriales que se deseaba promover. Dada la situación financiera de la empresa, esta ampliación de su campo de acción implicaba, lógicamente, una menor disponibilidad de recursos para sus demás actividades. Entre 1970-1982, el objetivo fundamental perseguido por la industria petroquímica básica fue alcanzar la autosuficiencia nacional en la mayoría de los productos básicos requeridos por la industria petroquímica secundaria y otros sectores productivos. Sin embargo, y a pesar de la creciente magnitud de las inversiones de Petróleos Mexicanos en esta rama, en ningún momento la producción nacional pudo satisfacer la demanda.

Petróleos Mexicanos, es la empresa que mayor números de plantas petroquímicas en operación tiene, sus ventas de petroquímicos en el interior del país representaron el 15% en 1960 y el 96% en 1970. En los siguientes años continuo aumentando la proporción hasta un máximo de 19.2% en 1982.

Después la relación ha variado, siendo menor que la de 1982. En 1990 fue 12.1% la proporción de la petroquímica en las exportaciones petroleras ha sido mucho menor. Lo anterior como referencia de cómo ha variado la venta de los productos petroquímicos.

3.2.- Concepto.

Para poder dar a conocer el concepto de la industria petroquímica, es necesario hacer alusión al reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, en materia de petroquímica (que en la actualidad se encuentra abrogado, pero aún cuando haya sucedido no puede dejar de citarse, pues es el único ordenamiento que define a la industria).

En este sentido y con motivo del incremento y gran importancia que ha venido adquiriendo la industria petroquímica nacional, y con el objeto de dar mayor fluidez a su desarrollo, es necesario definir con precisión aquello en que consiste la referida industria petroquímica y delimitar con mayor claridad el campo de acción que se reserva en forma exclusiva a la Nación, y aquél en que pueden intervenir los particulares, así como los procedimientos para la obtención de los permisos y autorizaciones respectivos.

Art 1.- "la industria petroquímica consiste en la realización de procesos químicos o físicos para la elaboración de compuestos a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo o de hidrocarburos que sean productos o subproductos de las operaciones de refinación, con exclusión de los productos básicos genéricos de refinación." ³⁷

Este reglamento en su artículo 2 señala: "corresponde a la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos o de Organismos o empresas subsidiarias de dicha institución o asociados a la misma, creados por el Estado, en los que no podrán tener participación de ninguna especie los particulares, la elaboración de los productos que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, que sean resultado de los procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química importante o en el primer proceso físico importante que se efectuó a partir de productos o subproductos de refinación, o de hidrocarburos naturales del petróleo". ³⁸

La elaboración de aquellos productos de la industria petroquímica, será llevada a cabo por la Nación por conducto de Petróleos Mexicanos o de sus organismos o empresas subsidiarias, también a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, por conducto de organismos descentralizados o empresas de participación

³⁷ Marco jurídico básico, Reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de Petróleo, p.70.

³⁸ Idem.

estatal formadas íntegramente por mexicanos, ya sean solos o asociados con sociedades de particulares formadas asimismo íntegramente por mexicanos (art3)

La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, oyendo previamente la opinión de la Comisión Nacional de Petróleo, Gas y Petroquímica, determinará los productos que deban quedar o no dentro del campo de acción exclusivo de la Nación.

La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal podrá expedir permisos para llevar a cabo la elaboración de productos petroquímicos. Los permisos se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y establecerán:

- a) El producto o productos petroquímicos por elaborar;
- b) El monto de la inversión que habrá de hacerse para la planta de elaboración, en el concepto de que si la inversión realmente efectuada resultare diferente, el beneficiario del permiso deberá comunicarlo para su aprobación, a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal,
- c) Las materias primas que se utilizarán en la elaboración de los productos;
- d) La ubicación de la planta en la que habrán de elaborarse los productos en el concepto de que podrá cambiarse dicha ubicación previa autorización de SEMIP;
- e) La capacidad que deberá tener la planta de elaboración;
- f) El porcentaje mínimo de capital mexicano que deberá tener la beneficiaria del permiso en caso de ser una sociedad;
- g) Las fechas en que, respectivamente, deberá iniciarse y concluirse la construcción de la planta de elaboración, e iniciarse la elaboración de los productos de que se trate, fechas que sólo podrán ser cambiadas con autorización de la SEMIP;
- h) Las garantías que deberán otorgarse para asegurar el cumplimiento de los términos y condiciones establecidos en el permiso y;
- i) Las causas de cancelación del permiso respectivo.

Lo anterior resulta de gran importancia ya que presenta los principales lineamientos bajo los cuales se desarrollará la industria petroquímica, y aún cuando el reglamento

haya sido abrogado no puede dejar de citarse debido a la importancia que representa ahora. Todo lo relacionado con la petroquímica se encontrará en la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional que abordaremos después

3.3.- Clases.

Para hablar de la clasificación que existe sobre los petroquímicos, es necesario hacer referencia de la actual Ley reglamentaria del artículo 27 en materia de petróleo (13-noviembre-1996); así como de la resolución que clasifica a los productos petroquímicos que se indican, dentro de la petroquímica básica o secundaria (17-agosto-1992)

La resolución que clasifica a los productos petroquímicos nos dice que es una atribución de la comisión Nacional del Petróleo, Gas y Petroquímica el analizar y opinar sobre la determinación de los productos petroquímicos que deban quedar dentro del campo de acción exclusivo de la Nación; además de clasificar los que deban ser considerados secundarios.

Por lo que la Comisión Nacional de Petróleo, Gas y Petroquímica, emite la siguiente:

Resolución

Primero.- los productos que a continuación se enumeran, tendrán el carácter de básicos, por lo que sólo podrán ser elaborados por la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos o de organismos o empresas subsidiarias de dicha institución o asociadas a la misma, creadas por el Estado, en los que no podrán tener participación los particulares etano, propano, butanos, pentanos, hexano, heptano, materia prima para negro de humo, naftas.

Segundo.- de acuerdo a lo establecido en los considerandos de la presente resolución, los productos que a continuación se relacionan deberán ser clasificados como petroquímicos secundarios y requerirán de permiso para su elaboración: acetileno, amoníaco, benceno, butadieno, butilenos, etileno, metanol, n-parafinas, ortoxileno, paraxileno, propileno, tolueno, xilenos.

Tercero.- los productos que no se incluyen en los puntos primero y segundo de esta resolución quedan desregulados y podrán ser elaborados indistintamente por los sectores privado, social o público, requiriendo únicamente un registro ante la SEMIP.

A continuación mostraré un cuadro comparativo de la resolución emitida en 1992 y las reformas hechas a la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en 1996.

RESOLUCION QUE CLASIFICA LOS PRODUCTOS PETROQUÍMICOS BÁSICOS-SECUNDARIOS. (1992)	LEY REGLAMENTARIA DEL ART. 27 CONST. (1996)
Petroquímicos básicos:	Petroquímicos básicos:
Etano	Etano
Propano	Propano
Butanos	Butanos
Pentanos	Pentanos
Hexano	Hexano
Heptano	Heptano
Materia prima para negro de humo	Materia prima para negro de humo
Naftas	Naftas
	Metano
Petroquímicos secundarios:	Petroquímicos secundarios:
Acetileno	NO LOS CONTEMPLA
Amoníaco	
Benceno	
Butadieno	
Butilenos	
Etileno	
Metanol	
N. parafinas	
Ortoxileo	
Paraxileno	
Propileno	
Tolueno	
Xilenos	

El cuadro antes presentado resulta de mucha utilidad, ya que muestra los cambios tan radicales que ha realizado el gobierno en el año de 1996 al delimitar únicamente la petroquímica básica a unos cuantos productos después de haberse contemplado una lista bastante numerosa de los mismos, que no sólo se ve reflejado en la resolución emitida en 1992, sino en las anteriores, como la emitida en 1989 que contemplaba alrededor de 20 productos, y ahora con la reforma a la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional se reduce a sólo 8 productos.

Por un lado se encuentra la reducción de productos básicos, y por el otro el no contemplar en la nueva ley los productos secundarios, es decir no se encuentran clasificados.

Haciendo una breve referencia de la problemática que presenta la industria petroquímica básica en cuanto a las reclasificaciones de sus productos tenemos que la conformación de esta industria en México ha sufrido modificaciones de acuerdo a las necesidades del país y las exigencias de la iniciativa privada para fortalecer dicho sector. Debido al proceso de modernización del país, resulto necesario acelerar la integración de las cadenas productivas e incorporar el desarrollo tecnológico; resulta necesario también activar la inversión en los campos que corresponden a los sectores público y privado para estimular la producción y el abasto de materias primas básicas y derivados para el desarrollo industrial.

Anteriormente, Petróleos Mexicanos absorbía en su totalidad la elaboración de petroquímicos básicos, en donde las funciones principales hasta antes de 1989 eran - de acuerdo al plan nacional de desarrollo- el fortalecer la eficiencia y competitividad de ramas productivas. Asimismo, aquella petroquímica básica comprendía un mayor número de productos, los cuales sólo podían ser elaborados por conducto de Petróleos Mexicanos o de organismos subsidiarios de la institución.

Dentro de los principales productos de petroquímica básica antes de 1992 se encontraban: el amoníaco, benceno, butadieno, dodecibenceno, etano, étermetil terbutílico, etileno, heptano, hexeno, materia prima para negro de humo, metanol, parafinas, ortoxileno, paraxileno, pentanos, propileno, tolueno, xileno, entre otros.

Posteriormente, se dio iniciativa a una reclasificación en 1992, en donde pasaron a formar parte de la petroquímica secundaria, productos que hasta ese entonces eran manejados por el Estado, considerándose así a sólo 8 dentro de la petroquímica básica.

Dicha reclasificación estuvo a cargo de la SEMIP y se dio a conocer a través del Diario Oficial de la Federación el 17 de agosto de 1992, siendo los principales fundamentos para llevar a cabo esta reclasificación : la industria petroquímica mexicana produce un número importante de materias primas básicas y derivadas y por dicha razón resulta necesario activar la inversión en los campos que corresponden a los sectores público y privado, para que así se permitiera a Petróleos Mexicanos concentrar esfuerzos y recursos financieros en las actividades que constituyen el núcleo estratégico de la industria petrolera.

3.4.- Regulación legal.

Las disposiciones legales y reglamentarias vigentes que rigen la industria petrolera se desarrollaron durante las décadas de los años cuarenta y cincuenta. En ellas, el Estado mexicano ha normado las actividades que por su importancia requieren de su intervención directa, dentro de lo establecido por la Constitución.

En materia de hidrocarburos destacan las leyes expedidas después de la expropiación de la industria petrolera: LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 EN MATERIA DE PETRÓLEO, DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1939; LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO, DEL 2 DE MAYO DE 1941; LA LEY DEL MISMO NOMBRE, DEL 27 DE NOVIEMBRE DE 1958 y las reformas a ésta, del 29 DE DICIEMBRE DE 1977, DEL 26 DE ABRIL DE 1995 Y LAS DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 1996.

La historia de la industria petrolera en México se ha desarrollado bajo un régimen jurídico que se ha adaptado en diferentes épocas por lo que toca a la participación de los particulares en determinadas actividades como el transporte, el almacenamiento y la distribución.

México es una nación rica en hidrocarburos, sus reservas probadas de petróleo lo ubican como el octavo lugar en el mundo. Además, ese potencial adquiere particular importancia en virtud de su ubicación geográfica, evidentemente nos encontramos en una región que se caracteriza por su alta demanda de petróleo y sus derivados. Asimismo, los diversos tratados de libre comercio signados por México brindan oportunidades de exportación que pocos países tienen.

Debido a lo anterior el objetivo general que sustentó la iniciativa de la última reforma de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de Petróleo, es la búsqueda de un desarrollo económico sostenido que sirva de fundamento para alcanzar el bienestar social al que aspiramos todos los mexicanos. En este sentido se trata de dar un fuerte impulso a la industria petroquímica, propiciando un aumento substancial del número y monto de las inversiones en esta actividad. Para lograr este propósito se requiere la concurrencia armónica de inversiones del sector público y de los particulares, lo que a su vez demanda certidumbre plena, reglas claras y un marco de regulación conocido y estable.

Lo anterior resulta muy interesante pues la iniciativa de la mencionada ley se sustenta en la satisfacción de intereses propios del extranjero, para con ello tener más injerencia en la industria petrolera.

Por otro lado esta iniciativa menciona que el mejor sustento para que México haga realidad su anhelo de prosperidad se encuentra en los postulados y principios de la Constitución por su especial trascendencia para el bienestar colectivo.

En este sentido el artículo 27 otorga a la Nación la exclusividad en la explotación del petróleo y de los demás carburos de hidrógeno, que se encuentren en mantos o yacimientos en el territorio nacional, determinando que dicha explotación se lleve a cabo en los términos de la Ley reglamentaria respectiva .

Para cumplir con los postulados constitucionales se han expedido leyes como la de 1958, quedando sin efecto la de 1941. Es hasta 1959 cuando se menciona la petroquímica en disposiciones reglamentarias, confirmándose desde entonces que el sector petroquímico en su conjunto reconoce un ámbito exclusivo del Estado y otro que corresponde a los sectores social y privado.

Posteriormente se expidió el reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, en materia de petroquímica, en el que se distinguieron tres regímenes de la industria petroquímica: la básica, exclusiva del Estado; la secundaria, en la que podían concurrir los sectores social y privado y ; la actividad petroquímica subsecuente, definida por exclusión de las anteriores y que comprende el conjunto de actividades no sujetas a permiso previo para su realización.

Posteriormente y conforme a este ordenamiento se expidieron diversas resoluciones administrativas que definieron, mediante listados clasificatorios, los productos que debían considerarse como básicos y secundarios; como ejemplo tenemos la resolución

que clasifica los productos petroquímicos que se indican, dentro de la petroquímica básica o secundaria del 17 de agosto de 1992 publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Estos listados fueron modificados con frecuencia, atendiendo enfoques y circunstancias coyunturales.

En 1983 se elevó a rango constitucional el concepto de petroquímica y se identificó como área estratégica bajo la responsabilidad exclusiva del Estado. El artículo 28 Constitucional se reformó y adicionó en congruencia con los principios que simultáneamente se establecieron en el artículo 25 de la propia constitución.

Art 25.- ...El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 párrafo de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Art 28.- No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radio telegrafía; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión...

El estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

De esta manera, se incorporó en la Constitución el principio de la rectoría del Estado, lo que implica su responsabilidad exclusiva en áreas estratégicas y, al mismo tiempo, su obligación fundamental de alentar y proteger la actividad económica que realicen los particulares.

En México, la petroquímica básica se distingue del resto de la industria precisamente debido a que la Constitución la determina como actividad exclusiva del Estado.

En este orden de ideas la actual ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, se reformó con el objetivo de impulsar la petroquímica en México, lo que implica aumentar substancialmente el número y monto de las inversiones en esta industria, siendo la mejor alternativa para expandir la capacidad de

producción es orientar la inversión privada hacia la construcción de nuevas plantas, más que hacia la adquisición de plantas públicas existentes.

Para que sea posible esta expansión se reclama una certidumbre jurídica para los inversionistas; reglas claras, que faciliten la integración de cadenas productivas, la actualización tecnológica y la competitividad; así como, un marco institucional y de regulación conocido y estable.

En este sentido se requiere de la constitución de filiales de Petróleos Mexicanos Petroquímica, de conformidad con la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios, como empresas de participación estatal mayoritaria, en las que el 51% corresponderá al Gobierno Federal y hasta 49% podrá ser suscrito por particulares; con esto el gobierno dará inició a la desincorporación de la petroquímica.

Las reformas hechas a la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo fueron las siguientes:

Art 3.- La industria petrolera abarca:

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

2.- La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del gas artificial;

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

1.- ETANO

2.- PROPANO

3.- BUTANOS

4.- PENTANOS

5.- HEXANO

6.- HEPTANO

7.- MATERIA PRIMA PARA NEGRO DE HUMO

8.- NAFTAS; Y

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

Art 4.- la Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3, por conducto de Petróleos Mexicanos, institución pública descentralizada cuya estructura, funciones y régimen interno determinan las leyes, reglamentos y demás disposiciones correspondientes, o por cualquier otro organismo que en el futuro establezcan las leyes.

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

Cuando en la elaboración de productos petroquímicos distintos a los básicos enumerados en la fracción 3 del artículo 3 de esta ley se obtengan, como subproductos, petrolíferos o petroquímicos básicos, éstos podrán ser aprovechados en el proceso productivo dentro de las plantas de una misma unidad o complejo, o bien ser entregados a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios, bajo contrato y en los términos de las disposiciones administrativas que la Secretaría de Energía expida.

Las empresas que se encuentren en el supuesto a que se refiere el párrafo anterior tendrán la obligación de dar aviso a la Secretaría de Energía, la cual tendrá la facultad de verificar el cumplimiento de las citadas disposiciones administrativas y, en su caso, imponer las sanciones a que se refiere el artículo 15 de esta ley.

Art 15.- las infracciones a esta ley y a sus disposiciones reglamentarias podrán ser sancionadas con multas de 1,000 a 100,000 veces el importe del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en la fecha en que se incurra en la falta, a juicio de la autoridad competente, tomando en cuenta la importancia de la falta.

En caso de infracción a lo dispuesto por los párrafos cuarto y quinto del artículo 4 de esta ley, el infractor perderá en favor de Petróleos Mexicanos los subproductos petrolíferos o petroquímicos básicos obtenidos.

Para aplicar este artículo, se seguirá el procedimiento previsto en la ley federal de procedimiento administrativo.

La mencionada ley establece como artículos transitorios.

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Petróleos Mexicanos conservará en propiedad y mantendrá en condiciones de operación los ductos y sus equipos e instalaciones accesorios para el transporte del metano.

Por otro lado haré mención del decreto por el que se abroga el reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, en materia de petroquímica, publicado el 9 de febrero de 1971, así como de la resolución que clasifica a los productos básicos y secundarios, debido a la importancia de estos documentos me parece importante mencionar al decreto que los abroga.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción primera del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 31, 33 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y considerando que el 9 de febrero de 1971 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional, en el ramo del petróleo, en materia de petroquímica, el cual considera, entre otras cuestiones, el concepto de la industria petroquímica; Que el 17 de agosto de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la resolución que clasifica los productos petroquímicos que se indican, dentro de la petroquímica básica o secundaria, en la cual se enlistan aquellos productos petroquímicos que se consideraban básicos;

El Congreso de la Unión, mediante decreto publicado hoy 13 de noviembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, reformó la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo y, entre otros aspectos, delimitó con precisión la industria petroquímica que se reserva en forma exclusiva a la nación, al enlistar los productos petroquímicos considerados como básicos; y que de la lectura del decreto mencionado en el considerando anterior se desprende que las materias del reglamento y de la resolución citados han quedado incorporados en el nuevo texto de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, por lo que dichas

disposiciones administrativas ya no resultan necesarias, por lo que se expide el siguiente:

DECRETO

Artículo primero.- se aboga el reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, en materia de petroquímica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1971.

Artículo segundo.- se deja sin efecto la resolución que clasifica los productos petroquímicos que se indican, dentro de la petroquímica básica o secundaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de agosto de 1992.

Artículo tercero.- el presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Estos decretos tanto el que reforma la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, como el anteriormente mencionado resultan de mucha importancia; porque muestran los petroquímicos básicos delimitándolos a sólo 9 productos, mientras que los productos secundarios no se contemplan. Es claro que esta reforma atiende como lo mencioné anteriormente a intereses de los inversionistas extranjeros, para participar en esta rama de la industria petrolera.

El marco jurídico establecido en México para la operación de la industria petroquímica, ha sufrido importantes modificaciones desde su creación, hasta la actualidad. En un principio estaba contenida en los siguientes documentos legales: artículo 27 Constitucional, Ley reglamentaria del citado artículo y el reglamento de la misma; y ahora sólo se reduce al artículo 27 constitucional y Ley Reglamentaria del mismo.

En este sentido las reformas mencionadas dan origen a que se reduzcan leyes existentes en la materia, sin embargo estas reformas implican pérdida de control en esta área de la industria petrolera.

3.5.- Importancia en la macroeconomía.

La industria petroquímica básica, se ha convertido en uno de los sectores industriales más dinámicos y de mayor crecimiento tanto en México como en el exterior. Todos los productos petroquímicos básicos tienen un efecto directo en el avance tecnológico en rubros tales como el vestido, vivienda, medios de transporte, producción agropecuaria, alimentos y otros.

Durante la tercera y cuarta década del presente siglo se investigó y lograron crear productos, usando como materia prima los hidrocarburos del petróleo. Más tarde, se crearon productos como el Nylon o el hule butilo, este último unas diez veces más impermeable al aire que el hule natural; el dodecibenceno con que se obtienen los detergentes domésticos, que tienen un poder de lavado muy superior a los jabones tradicionales de aceites naturales. Lo anterior sólo por citar algunos ejemplos de los productos que se crean a través de la industria petroquímica. Lo que indica su gran importancia en el desarrollo de un país y en específico de México.

En los países industrializados, principalmente en los Estados Unidos de América y Europa Occidental, la industria petroquímica ha llegado a ser una de las industrias de mayor crecimiento.

La industria petroquímica básica en México tiene sus inicios en los años 50's, sus características son las de requerir un sofisticado y complejo aparato industrial para su instalación. Esta industria, se ha convertido en los últimos años en un importante generador de divisas para nuestro país.

En la década de los 70's, la petroquímica en México crece a un ritmo acelerado (14% anual promedio), este crecimiento se debe a que esta rama cuenta con las materias primas más importantes, como el petróleo crudo, gas natural y gases asociados.

La industria petroquímica básica comprende la elaboración de materias primas industriales, que resultan de los procesos fundamentales en la primera transformación química importante (alteración), o en el primer proceso físico (separación), efectuado a partir de productos y subproductos de verificación o de hidrocarburos de petróleo, el carácter estratégico de la industria petroquímica básica se deriva de la gran variedad e importancia de las industrias que abastece.³⁹

³⁹ José de Jesús Rincón Barbosa, *La Industria Petroquímica como alternativa de desarrollo en México*, p.24.

De lo anterior se desprende que la industria petroquímica básica es una de las industrias que contribuye de manera considerable al desarrollo del país. En este sentido la importancia deriva por la aportación de insumos necesarios para las industrias de transformación, así como a las de producción de bienes de consumo cubriendo las necesidades de la sociedad. Así por ejemplo podemos citar que la existencia de esta industria es fundamental para mejorar el rendimiento del sector agrícola de un país en desarrollo, ya que incluso en sus primeras etapas, puede producir fertilizantes, plaguicidas y otros productos petroquímicos que en ocasiones un país no puede permitirse importar.

En México la petroquímica básica, está manejada exclusivamente por el Estado, a través de Petróleos Mexicanos (de acuerdo con el 27 Constitucional), el cual deberá de canalizar los recursos necesarios para impulsar el desarrollo de esta industria. Siendo su principal tarea satisfacer el mercado interno y suprimir las importaciones de productos básicos procedentes de los Estados Unidos; ya que nuestros vínculos bilaterales con este país históricamente siempre han sido desfavorables en materia comercial.

Cabe señalar que México cuenta con los recursos fundamentales para convertirse a mediano plazo, en un productor importante a nivel mundial de productos petroquímicos básicos, desarrollando tecnología propia, instalación de complejos y especialización de técnicos. Todo radica en que se haga una planificación para impulsar el desarrollo de esta industria; además de la extracción racional y el buen manejo de los recursos obtenidos por medio de la misma industria, es decir, utilizando las divisas excedentes para su refuncionamiento y financiamiento.

En este sentido, durante las últimas décadas, el desarrollo económico de México se ha basado en el crecimiento del sector industrial, mismo que aporta gran parte del producto interno bruto.

La industria petrolera y la petroquímica básica proveen de insumos a numerosos sectores de la economía; Petróleos Mexicanos representa un proveedor imprescindible para la mayoría de las empresas manufactureras, en particular, de la petroquímica dependen más de 45 sectores en forma directa, principalmente las industrias del plástico, hule, textiles, automotriz, farmacéutica, construcción, calzado, alimentos y en menor medida pero representativos también, los electrónicos y electrodomésticos. Lo anterior indica que esta rama de la industria petrolera tiene gran influencia en muchos de los sectores económicos del país; México cuenta con los recursos naturales fundamentales para que pueda llegar a convertirse en un importante fabricante de productos petroquímicos básicos y secundarios, de ahí que se considere que el

aprovechamiento óptimo de la industria petroquímica básica sea una alternativa de desarrollo para la economía en su conjunto, siendo el Estado el que deba de impulsar el crecimiento de la misma.

Al respecto me atrevo hacer un breve comentario si bien es cierto que la industria de la petroquímica necesita el impulso del Estado para su crecimiento, también es cierto que el Estado está utilizando los medios equivocados para impulsarla, en este sentido la anunciada privatización de la petroquímica secundaria, sólo nos llevará a la pérdida de control por parte del Estado en esta rama de la industria petrolera y con ello la posibilidad de crecer como país. Es decir lo que es necesario es que el Gobierno fomente el crecimiento de esta industria, impulsando la investigación, la tecnología necesaria para la misma, cuidando que no se desvíen los fondos destinados para su desarrollo; resulta desafortunado que México contando con los recursos naturales necesarios para el crecimiento de la industria petroquímica no pueda hacerla crecer por sí mismo; al contrario siempre tiene una dependencia enorme del exterior, lo que representa un error históricamente dado.

Por otro lado resulta importante dar a conocer que los primeros complejos petroquímicos básicos se instalaron a partir de los años 50's, las principales plantas petroquímicas se encuentran instaladas en la zona de Coatzacoalcos- Minatitlán, Veracruz (el 68% de las plantas de petroquímica básica de encuentran en esta zona).

Petróleos Mexicanos, tiene el mayor números de plantas petroquímicas en operación, sus ventas de petroquímicos en el interior del país representaron el 1.5% en 1960 y el 9.6% en 1970 de sus ventas totales. En los siguientes años continuo aumentando la proporción hasta un máximo de 19.2% en 1982, después la proporción ha variado siendo menor que la de 1982. En 1990 fue de 12.1%. La producción de la petroquímica en las exportaciones petroleras ha sido mucho menor del orden de 1%, pero tiende a aumentar. En 1990 fue de 2.4% y en 1991 de 3.0%.⁴⁰

La atención que representa esta industria para el Estado es que a partir de 1975 la industria petroquímica básica ocupó un lugar prioritario dentro de los programas implementados por el Estado mexicano, específicamente en el renglón de las inversiones, tomando en consideración una política industrial, en donde se aprovecharon mejor los hidrocarburos , el uso intensivo de la infraestructura existente: así el programa establecido sobre petroquímica básica (1977-1982), fue diseñado exclusivamente por Petróleos Mexicanos y su objetivo principal era el de establecer en forma acelerada una gran industria petroquímica con recursos financieros provenientes

⁴⁰ Eduardo Montañó Aubert, *Petroquímica en México*, p.14.

de las exportaciones del petróleo. Considerando primeramente para la inversión de esta área un equivalente al 17% del presupuesto total de Petróleos Mexicanos para el periodo 1977-1982 con el fin de incrementar para 1982, su capacidad total de producción. Con el paso de los años el Estado ha canalizado presupuesto para el desarrollo de esta industria; sin embargo el desvío de fondos ha llevado a que no se obtenga resultados favorables. Petróleos Mexicanos, siempre ha ocupado un lugar prioritario dentro de los planes industriales que el Estado implementa, por lo que siempre le canalizan un gran porcentaje de recursos para su desarrollo; así por ejemplo se estima que en 1982 a 1988 se invirtieron aproximadamente 77,000 millones de pesos en plantas industriales exclusivamente para la producción de petroquímica básica.

Propiamente en el sexenio de José López Portillo (1976-1982), el país vive una de las crisis económicas más severas de su historia, el gobierno decide convertir a México en un país exportador de crudo. Respecto a la petroquímica se construyeron 23 plantas y 21 unidades de apoyo, para 1982 se contaba con 84 plantas petroquímicas. Los gigantescos proyectos de inversión que implicó la estrategia de convertir al país en uno de los principales exportadores de petróleo, si bien tuvo sus logros, éstos fueron rebasados por sus costos, el crecimiento desproporcionado de la industria terminó por incrementar su endeudamiento.

Años más tarde, aparece el proceso de modernización (1989-1994), con ello empiezan a surgir importantes cambios en esta industria , se abre a la inversión extranjera, consolidándose con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1992) , abriéndose México al comercio exterior sin fronteras.

El actual gobierno (Ernesto Zedillo Poncé de León 1994-2000), continua con la política del anterior gobierno (Carlos Salinas de Gortari) , "sosteniéndose que el mayor reto de la política industrial es asegurar que un número creciente de regiones, sectores, cadenas productivas y empresas aprovechen todas las ventajas competitivas de nuestra economía. Por ello el aumento de la competitividad de nuestra planta productiva constituye una prioridad nacional."⁴¹ En este sentido se dio la privatización de la petroquímica secundaria, lo que significa la entrada de capital extranjero en esta industria.

⁴¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p.158.

CAPÍTULO IV
AUSENCIA DE CODIFICACIÓN

4.1.- Generalidades.

La regulación del petróleo se ve plasmada en diversos ordenamientos jurídicos. Su regulación se viene dando desde la época colonial, las disposiciones promulgadas por la Nueva España hacían referencia a los hidrocarburos llamandolos BITUMENES O JUGOS DE LA TIERRA.

Posteriormente se empezaron a dar diversos ordenamientos que regulaban al petróleo, hasta llegar al acontecimiento más importante en la historia de México; "LA EXPROPIACIÓN PETROLERA".

A raíz de este acontecimiento la industria petrolera se ve regulada principalmente en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuyo texto original dice a la letra " la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y agua, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos...⁴²

El mencionado artículo, ha sufrido cambios en redacción, como es el caso del párrafo VI que ahora dice "en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores. El dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de

⁴² Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, p.825.

estos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.

Siguiendo con el desarrollo del presente inciso tenemos que la misma expropiación petrolera trae aparejada la creación de un organismo que se encargue de la exploración, explotación, refinación, distribución y comercialización del petróleo, por lo que se publica el decreto que crea a Petróleos Mexicanos (7 de junio de 1938); asimismo la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos (6 de febrero 1971) y el reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos (10 de agosto 1972).

Además de los anteriores disposiciones también se promulgaron la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia del Petróleo (29- noviembre-1958);

Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo (20- julio-1959);

Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, en materia de petroquímica (9 - febrero-1971);

Resolución que clasifica los productos petroquímicos que se indican dentro de la petroquímica básica o secundaria (15-agosto-1989).

Existen Leyes Administrativas que regulan esta área prioritaria entre las cuales podemos citar:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público;

Ley de Inversión Extranjera;

Ley de Entidades Paraestatales; entre otras.

Las anteriores sólo fueron algunos ejemplos, ya que al respecto existen muchas más leyes que contemplan tanto al organismo descentralizado como al petróleo, de ahí la problemática que presenta esta área; es decir debido a la diversidad de disposiciones

existentes en materia de petróleo, resulta difícil el conocimiento y aplicación de las mismas, en la solución de alguna controversia.

Al respecto vemos que la actual administración de Ernesto Zédillo Ponce de León, busca reducir disposiciones que considera están demás, es cierto existen leyes que se consideran innecesarias, pero desde mi punto de vista esta reducción de disposiciones legales debe hacerse sin dejar de contemplar cuestiones importantes, de lo contrario se dará el surgimiento de lagunas legales, lo cual es otro problema. Es por ello que resulta importante la codificación de leyes en materia de petróleo.

4.2.- Breves antecedentes.

La actividad petrolera ha estado ligada muy estrechamente a los movimientos sociales y políticos del país a través de distintas épocas, de ahí la necesidad de anotar los datos históricos más importantes que hacen referencia a esta actividad.

Recapitulando brevemente recordaremos que antes del arribo de los españoles, el petróleo era utilizado en México como material de construcción, medicina, pegamento, impermeabilizante y como incienso para los ritos religiosos; los totonacas lo utilizaron como iluminante; otras tribus lo masticaban para limpiar y blanquear la dentadura, en esta época no se habla de una legislación del petróleo.

Con la llegada de los españoles se implanta la ENCOMIENDA, institución mediante la cual se obligó a los indígenas a pagar tributo; hacia 1542 se da un intento de organizar jurídicamente a la encomienda, mediante las llamadas LEYES NUEVAS, considerándose entre otras cosas la prohibición de la esclavitud de los indígenas.

En esta etapa encontramos que la legislación en materia de petróleo, se encuentra inmersa en la LEGISLACION GENERAL PARA LA MINERIA, propiamente en las ORDENANZAS PARA LA MINERIA EN LA NUEVA ESPAÑA de 1783. En ellas se asentaba el dominio de la corona sobre dichos recursos, llamando al petróleo jugo de la tierra.

Esta legislación reservó para la corona la posibilidad de conceder a los particulares la explotación de vetas, así como de yacimientos, pagando los beneficiados una regalía.

En la época independiente, vemos que la legislación en materia de petróleo se caracteriza por continuar con las concesiones para la explotación del petróleo. Reafirmando durante el imperio de Maximiliano con el decreto del 6 de julio de 1865 que señala que para explorar el petróleo era necesaria la obtención de una concesión por Ministerio de Fomento.

El 22 de noviembre de 1884, siendo presidente Manuel González, se promulga el Código Federal Minero en el que se señala que los productos del subsuelo y los de la superficie eran del propietario del inmueble, por lo que no tenía que hacer denuncia ni tampoco obtener adjudicación especial.⁴³ Lo que era contrario a lo que dijo Maximiliano.

Posteriormente con el auge industrial del porfiriato se dio fuerte impulso a la construcción de vías férreas, y se dio facilidades a las compañías petroleras, especialmente a las americanas.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, se expidió la Ley Minera del 4 de junio de 1892 derogando el Código de 1884 en el que se señalaba que el dueño del suelo podría explotar libremente, sin necesidad de concesión especial los combustibles, minerales, así como los aceites y aguas minerales⁴⁴

Posteriormente se expide la Ley del Petróleo del 24 de diciembre de 1901, conforme a la cual se autorizó al ejecutivo para conceder permisos a fin de explorar el subsuelo de los terrenos baldíos, nacionales o de jurisdicción federal, con objeto de descubrir fuentes o depósitos de petróleo o de carburos gaseosos de hidrógeno, así como para expedir patentes con duración de 10 años conforme a las cuales se llevará a cabo su explotación. Esta Ley evidentemente buscaba estimular la inversión y despertar el interés empresarial por la naciente industria petrolera. En este sentido el Gobierno de Díaz mostró una política demasiado inestable para regular el aprovechamiento de los recursos del subsuelo, pues su política se mostraba demasiado consecuente con los intereses de los empresarios.

Con el movimiento revolucionario que vivió el país, el Presidente Madero promulgó el reglamento para el cobro del impuesto sobre petróleo crudo (24-junio-1912), en el artículo 3 se establece que todas las empresas, negociaciones y compañías que se dediquen a la extracción del petróleo crudo dentro del territorio nacional quedan sujetas al pago de la cuota de 20 centavos por tonelada.⁴⁵

⁴³ Luis Carballo Balvenera, et al., *Op.cit.*, p.156

⁴⁴ *Ibid.*, p.19.

⁴⁵ *Ibid.*, p.115.

Posteriormente en 1917 con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el artículo 27 se plasma con mayor claridad el dominio directo de la Nación sobre las riquezas del suelo y del subsuelo.

Finalmente un acontecimiento de suma importancia es la expropiación petrolera, la cual es el punto clave de la industria petrolera. Es así que a partir de la expropiación se empezaron a expedir diversos ordenamientos que regulan a la industria petrolera, y para efecto de no ser repetitiva, remito al lector a las generalidades de este capítulo.

4.3.- La Presión Política de los Estados Unidos de América del Norte.

Este inciso resulta de especial importancia, México históricamente se ha caracterizado por su gran influencia del exterior para sustentar el desarrollo económico-social del país. Haciendo una breve referencia desde la conquista con los españoles, México se ve influenciado a tal grado de haber adoptado de los mismos su propio cuerpo legislativo; en materia de petróleo se ve la adquisición de terrenos petrolíferos por los españoles.

Es precisamente con Porfirio Díaz, en donde se ve marcada la influencia de los Estados Unidos, ya que el propio Porfirio permitió que empresas extranjeras (estadounidenses) invirtieran en el petróleo, sin restricción alguna. Esto trajo consigo que sólo extranjeros fueran dueños de pozos petrolíferos, así como de empresas destinadas a la explotación del petróleo. Cabe señalar que durante el gobierno de Díaz la Leyes expedidas por el mismo fueron demasiado benevolentes.

Con la expropiación petrolera, todas las empresas petroleras que estaban en manos de extranjeros, fueron expropiadas para pasar a manos del Estado mexicano, correspondiéndole a la Nación el dominio directo de todos los combustibles sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, cuya exploración, explotación, refinación, distribución, y comercialización del petróleo lo llevaría a cabo por conducto de Petróleos Mexicanos.

En el transcurso de los años vemos que aún y con la expropiación petrolera, se sigue dando la influencia del exterior en esta rama.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

El sexenio de Salinas de Gortari, viene a reafirmar más esta intervención de los Estados Unidos de América en México, en todos los aspectos; (económico, político y social). Proponiendo el mismo Salinas que para que el país alcance un desarrollo eficiente, debe abrirse a la inversión extranjera (T.L.C.A.N. 1992), originándose así la privatización de empresas de participación estatal (TELMEX), se empieza a vislumbrar sobre la privatización de la petroquímica secundaria.

Es Ernesto Zédillo Ponce de León, quién consolida la privatización de la petroquímica secundaria; justificando el Gobierno Federal que la privatización era necesaria debido a que a partir del proceso de modernización (1984-1994) en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la industria petroquímica se ve en la necesidad de estar dentro de este proceso de modernización al cual no era posible entrar sin que se contará con un desarrollo avanzado y actualizado en la tecnología utilizada; además de requerir buenos investigadores. De ahí que el gobierno al no tener los recursos económicos para impulsar esta industria optó por la privatización de la misma; la que iría acompañada de una amplia gama de posibilidades para inversionistas nacionales y extranjeros al cierre de 1996. Es así como el primero de enero de 1997 se autoriza la creación de filiales de participación estatal mayoritaria en dos series de acciones; serie A, la cual representa cuando menos 51% del capital social que permanecerá en manos del Gobierno Federal, de un organismo descentralizado o de una empresa de participación estatal mayoritaria; y la serie B, que representa el 49% del capital social, el cual será de libre suscripción.⁴⁶

Para que lo anterior haya sido posible, se dio la necesidad de modificar la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, de esta manera se otorgaría seguridad jurídica a los inversionistas extranjeros.

Al respecto cabe hacer mención que la crisis económica que nos acogió en 1995; así como el préstamo que hizo el Fondo Monetario Internacional de 50 mil millones de dólares a México, son factores que han contribuido para que México se vea aún más comprometido en especial con los Estados Unidos, es decir la privatización de la industria petroquímica tenía que darse sin ningún pretexto, ya que México garantiza sus deudas con los recursos naturales que cuenta.

Evidentemente éstas son presiones externas, que se disfrazan con la teoría de que el Estado no sirve para administrar con eficiencia empresas públicas y que, por tanto, debe transferirlas a los inversionistas privados, que sí garantizan su manejo adecuado. Sin embargo el que ahora sea manejada esta industria por nacionales o extranjeros, no

⁴⁶ Rosario Gómez, Rev. Petróleo y Electricidad, p.4.

significa que ésta al alcance un desarrollo adecuado; al contrario recordemos que todo lo que está en manos de particulares nacionales o extranjeros resulta una pérdida de control por parte del Estado.

La presión de los Estados Unidos ha traído consigo que México aún cuando no quiera tomar decisiones drásticas, se ve obligado a hacerlo, como fue la decisión de privatizar la petroquímica secundaria, esto es por un lado la fuerza económica que tiene los Estados Unidos de América y por el otro el endeudamiento de México hacia este país.

Desafortunadamente, los distintos Gobiernos que México ha tenido, no han hecho otra cosa que comprometer cada día más a México con el exterior; el desvío de fondos y los constantes fraudes cometidos por los servidores públicos han contribuido para que México caiga en crisis económicas muy graves, provocando el endeudamiento desmedido con el exterior. Lo anterior resulta lamentable, pues México es uno de los pocos países que cuenta con recursos naturales suficientes para que pueda ser autosuficiente en todos los aspectos (económico, político, social.); ya que de ser explotados y administrados correctamente estos recursos, alcanzaríamos un nivel de desarrollo alto.

Finalmente me parece interesante citar un comentario del Ingeniero Cárdenas con respecto al tema abordado señala "la experiencia de que se abran indiscriminadamente las puertas de la economía a la inversión extranjera, ello conduce inevitablemente a establecer relaciones de subordinación económica, orientada a producir para el exterior sin dejar beneficios tecnológicos, financieros o comerciales sustantivos a la economía nacional."⁴⁷

Lo anterior nos lleva a un futuro inmediato no muy alentador, ya que cada día estaremos con más inversión extranjera y con ello pérdida de recursos, porque aún cuando sólo se haya privatizado la petroquímica secundaria, después sin duda alguna se hablará de la petroquímica básica lográndolo a través de reformas tanto a la Constitución como a las Leyes Reglamentarias.

⁴⁷ Entrevista de Rodolfo F. Peña al Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano, La Jornada Laboral, p.4.

4.4- Consecuencias jurídicas.

Aún cuando nuestro sistema jurídico señala que la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento, no implica que las disposiciones jurídicas estén dispersas y más aún a veces escondidas para el ciudadano, las autoridades y la regulación de la materia en si misma.

Lo anterior provoca el incumplimiento involuntario de disposición jurídica o bien problemas de interpretación ante la ausencia sistemática en los ordenamientos jurídicos que impiden aplicar los principios de derecho.

A mayor abundamiento, ocurre que disposiciones reglamentarias vayan en contra de la legislación, de manera parcial o general y ante la falta de codificación, pase desapercibido tal hecho y se esté en infracción constante, lo que debe ser un Estado de Derecho.

La codificación por área, en este caso el petróleo; permite regular constitucionalmente y sistemáticamente la materia; en primer término definiendo la materia; clasificándola y descubriendo sus puntos medulares; los sujetos que pueden participar en la exploración, explotación, transformación, distribución, y comercialización del petróleo y sus derivados; así como establecer los requisitos que se necesitan para realizar lo anterior; si es objeto de concesión, autorización o aviso; establecer para que los proveedores cumplan tanto con el Estado, como con los gobernantes y establecer para estos últimos los procedimientos, mecanismos y recursos para que hagan valer sus respectivos derechos.

En el presente trabajo de investigación las consecuencias jurídicas detectadas ante la falta de codificación, son las lagunas legales que se indican en el siguiente subapartado.

4.4.1.- Lagunas legales.

La legislación que se encuentra disponible en materia de petróleo es muy amplia; resulta un poco complicado abordar el estudio de todas ellas.

Para efectos de este subapartado mencionaré una de las tantas lagunas legales que existen en la materia y, sólo hago referencia a una de ellas por parecerme de mucha

importancia, además de haberse originado con las nuevas reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo.

La mencionada ley, en su nueva modificación en su artículo 3 fracción III enumera los petroquímicos básicos; siendo contemplados anteriormente en el reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, en materia de petroquímica; así como en la resolución que clasifica los productos petroquímicos básicos-secundarios actualmente ambos ordenamientos abrogados. Con la abrogación de estos ordenamientos se deja fuera de regulación los petroquímicos secundarios, ya que en la nueva Ley Reglamentaria del 27 Constitucional en el ramo del petróleo tampoco los contempla a los productos secundarios; ahora la pregunta que surge es qué productos deben contemplarse dentro de la petroquímica secundaria.

Por otro lado la referida ley señala a los petroquímicos básicos; la reducción tan drástica de estos productos a sólo 9, resulta inexacto.

Al respecto los dos gobiernos recientes manipularon la clasificación original de los productos petroquímicos para transferir los básicos a la lista de secundarios, contraviniendo el principio constitucional de dominio directo de la Nación sobre el sector y haciendo a un lado los postulados económicos estratégicos que amparan la distinción entre petroquímica básica y secundaria. Con la reciente reforma se reafirma aún más lo anterior.

La falta de contemplación de los productos petroquímicos secundarios, da origen a una laguna legal de suma importancia, ahora que se debe de considerar por productos secundarios.

4.4.2.-Interpretación del Artículo 133 Contitucional.

Este artículo es el precepto fundamental del orden jerárquico normativo del derecho mexicano que señala la Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados.⁴⁸

⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p.135.

De acuerdo con el artículo anteriormente transcrito, las Leyes Federales y los Tratados internacionales tienen exactamente el mismo rango.

El precepto revela que los dos grados superiores de la jerarquía normativa están integrados, en nuestro derecho:

1.- Por la Constitución Federal;

2.- Por las Leyes Federales y los Tratados Internacionales⁴⁹

La supremacía de las Leyes Federales y Tratados se conservará, siempre y cuando no vayan en contra de la Constitución Federal; de ahí que se fije una subordinación de las Leyes Ordinarias Federales a la Constitución.

Este precepto Constitucional amerita las siguientes reflexiones interpretativas:

a) En el más alto grado jerárquico, dentro del sistema jurídico mexicano, se colocan conjuntamente a la Constitución, a las Leyes del Congreso de la Unión y a los Tratados Internacionales.

b) Pero, dentro de ese nivel elevado, aún hay una graduación jerárquica, pues, los tratados internacionales deben estar de acuerdo con la Constitución.

c) El artículo 133 de la Constitución significa la incorporación de los Tratados Internacionales al sistema jurídico interno mexicano, ya que, si son la ley suprema de toda la unión, gobernantes y gobernados están regidos no sólo por la Constitución y las Leyes Ordinarias, sino también por lo dispuesto en los Tratados Internacionales.

d) Jerárquicamente también están en un grado superior los Tratados Internacionales frente a las Constituciones y Leyes de los Estados.⁵⁰

⁴⁹ Eduardo García Maynez, Introducción al Estudio del Derecho, p.87.

⁵⁰ Carlos Arellano García, Derecho Público Internacional, p.697.

En este sentido los Tratados Internacionales , si bien es cierto que no regirán, también es cierto que no deben ir en contra de la Constitución Federal, ni tampoco serán superior a la misma.

En materia administrativa quien tiene facultad de manejar relaciones internacionales será el Secretario de Relaciones Exteriores, en este sentido el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública señala que a la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de Tratados, Acuerdos y Convenciones en los que el país sea parte...³¹

Al haber analizado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en materia de petróleo el mismo no se contrapone a los principios Constitucionales; principalmente en el apartado de reservas que en su oportunidad fue mencionado.

³¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, p.19.

CONCLUSIONES

El análisis realizado en el presente trabajo necesariamente nos lleva a conclusiones, las cuales de manera modesta exponemos.

El petróleo Mexicano ha tenido un papel determinante en la marcha de la Nación para asegurar a sus habitantes mejores condiciones de vida.

Específicamente en 1938, México vivió uno de sus más trascendentales momentos históricos. Un acontecimiento sin precedentes, el Presidente de la República, el General Lázaro Cárdenas del Río, comunicó al pueblo de México, que las propiedades y equipo que pertenecían a compañías petroleras extranjeras pasaban a ser desde ese momento, propiedad de la Nación. A raíz de este acontecimiento los mexicanos hemos sabido valorar su significado y, en base a ello, librado una lucha constante a fin de que su empleo y aprovechamiento redunde en beneficio nacional.

A partir de este momento histórico, el Estado a través de su organismo público descentralizado denominado Petróleos Mexicanos, realiza la explotación, refinación, comercialización, y distribución del petróleo; dicho organismo cuenta con una estructura y un marco jurídico, que ya fue mencionado en su oportunidad en el capítulo 2 de esta investigación.

En este sentido Petróleos Mexicanos, se ha convertido desde su creación en el motor indispensable para el desarrollo de la industria petrolera. A lo largo de los años Petróleos Mexicanos ha sufrido importantes modificaciones en su estructura organizacional, debido a los cambios hechos a sus ordenamientos jurídicos, siendo la más reciente la reforma a su Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos en 1992, en la cual se manifiesta que se crean 4 organismos subsidiarios, con el objeto de desconcentrar actividades que realiza el propio organismo, desde luego estando bajo el control de PEMEX.

Por otro lado sabemos que la industria petroquímica juega un papel muy importante en la economía del país, resultan muy interesantes las modificaciones que sufrieron los ordenamientos jurídicos que regulan a dicha industria.

La legislación que en su oportunidad fue mencionada en el capítulo 3, ha sufrido importantes reformas que han tendido a satisfacer necesidades de tipo político, tal es el caso de las modificaciones a la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en

el ramo del petróleo (art. 3,4,15). Es claro que con estas reformas el Gobierno Mexicano de manera muy hábil, ha venido realizando cambios radicales en la legislación de la petroquímica básica y secundaria; ahora bien esta misma reforma abroga al reglamento de la misma ley; así como la resolución que clasifica a los productos básicos-secundarios. Estas dos disposiciones no debieron dejar de tener vigor, porque por un lado se contemplaba el concepto de la industria petroquímica y por el otro la clasificación de los productos básicos-secundarios más clara; lo que ahora se deja abierto al criterio del gobernado para considerar los productos secundarios, ya que la mencionada ley sólo contempla la clasificación de los productos básicos a una lista de sólo 9.

Cabe señalar que estas reformas han atendido a las necesidades propias del país, sobre todo con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que ante la apertura del comercio hacia el exterior ha propiciado la inversión extranjera en varios sectores de la economía mexicana, sin dejar fuera por supuesto a la industria petroquímica. En este sentido si bien es cierto que la economía del país está atravesando por problemas graves, también es cierto que la solución de los mismos no está en la privatización de industrias (petróleo) que representan el sustento económico del país; sino al contrario estaremos en la posición de dependencia hacia el exterior, trayendo consigo la pérdida de control de las decisiones sobre nuestros recursos naturales no renovables. Porque aún cuando sólo se haya privatizado la petroquímica secundaria, cabe la posibilidad de que posteriormente se negocie la básica a través de reformas constitucionales que permitan la inversión extranjera en la misma; y finalmente la privatización en su totalidad de Petróleos Mexicanos.

Por todo lo anterior resulta necesario hacer una codificación de leyes en materia de petróleo, para que con ello se evite el desconocimiento y las malas interpretaciones de las mismas.

Esta codificación de leyes que propongo, evidentemente debe ser de las consideradas como más trascendentales y las que no lo sean se abrojen por considerarse innecesarias, ya que se complica el manejo de tanta legislación dispersa.

Por otro lado la defensa jurídica del petróleo mexicano debe continuar, se da en un proceso histórico de reivindicaciones. Esa defensa es hoy más compleja pues se encubre de negociaciones financieras y comerciales en el plano internacional en las que los mexicanos debemos tener una actitud más atenta y participativa.

Recordemos que el petróleo es un recurso no renovable, que sirve al hombre como medio de vida y que se agota. Su explotación irracional es un problema grave que debe corregirse lo más pronto posible; pero resulta más grave aún que el gobierno mexicano vaya poco a poco perdiendo este recurso, mediante la promulgación de leyes; así como la celebración de tratados internacionales que sólo satisfacen los intereses del extranjero.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA:

ACOSTA ROMERO, Miguel,
Teoría General del Derecho Administrativo.
11ed, México, Porrúa. 1993. 982 pp.

ALEMÁN VALDEZ, Miguel,
La verdad del Petróleo en México,
México, Biografías Ganesa, 1977. 748 pp..

ARELLANO GARCÍA, Carlos,
Derecho Internacional Público.
2ed, México, Porrúa, 1993, 837 pp.

BARBOSA CANO, Fabio,
La Reconversión de la Industria Petrolera en México.
México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1993, 109 pp.

BARONA LOBATO, Juan,
La Expropiación Petrolera.
México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974, 237 pp.

CARBALLO BALVANERA, Luis, et.al.,
México 1938-1988 a 50 años de la Expropiación Petrolera.
México, UNAM, 1990, 172 pp.

CHÁVEZ AGUILAR, Maria Luisa,
La Petroquímica Básica y su Importancia en la Economía Nacional.
México, UNAM, 1974, 219 pp.

DAMM ARNAL, Arturo,
Tratado de Libre Comercio,
México, Edamex, 1994, 126 pp.

GABINO FRAGA, Manuel,
Derecho Administrativo,
32ed, México, Porrúa, 1993, 506 pp.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo,
Introducción al Estudio del Derecho,
43ed, México, Porrúa, 1992, 444 pp.

GLOBERMAN, Steven, et. al.,
Tratado de Libre Comercio un enfoque Trinacional,
México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 322 pp.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS,
Tratado de Libre Comercio de América del Norte,
México, UNAM, 1993, Tomo I, 318 pp.

LAGOS INORIZA, Rafael,
La ventaja competitiva de petróleos mexicanos,
México, Universidad Nuevo Mundo, 1995, 258 pp.

LÓPEZ ROSADO, Diego,
Problemas Económicos de México,
México, UNAM, 1984, 403 pp.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael,
Derecho Administrativo,
10ed, México, Porrúa, 316 pp.

MARTÍNEZ SORIANO, Jaime,
La Modernización de Petróleos Mexicanos 1989-1994,
México, UNAM, 1995, 85 pp.

MONTAÑO AUBERT, Eduardo,
La Petroquímica en México,
México, Facultad de Química, 1992, 302 pp.

PATIÑO CAMARENA, Javier,
La Hazaña Jurídica Petrolera (1914-1938),
2ed, México, Porrúa, 1990, 143 pp.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel, et. al.,
El Tratado de Libre Comercio una Introducción,
México, Montealto, 1991, 1100 pp.

PETROLEOS MEXICANOS,
El Petróleo,
México, Petróleos Mexicanos, 1988, 176 pp.

RAMÍREZ LÓPEZ, María de Lourdes,
La Evolución Jurídica de Petróleos Mexicanos en el Período 1938 a 1992,
México, UNAM, 1994, 133 pp.

RINCÓN BARBOSA, José de Jesús,
La Industria Petroquímica Básica como Alternativa de Desarrollo en México 1975-1991,
México, UNAM, 1991, 95 pp.

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL,
Tratado de libre comercio de América del Norte,
México, SECOFI, 1992, Tomo I, 343 pp.

SERRA ROJAS, Andrés,
Derecho Administrativo, 10ed,
México, Porrúa, 1981, 765 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe,
Leyes Fundamentales de México, 13ed,
México, Porrúa, 1985, 1051 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe,
Derecho Constitucional Mexicano, 21ed,
México, Porrúa, 1985, 643 pp.

WITKER, Jorge,
Tratado de Libre Comercio de América del Norte,
México, UNAM, 1993, Tomo II, 478 pp.

WITKER, Jorge,
Derecho Económico,
México, Harla, 1985, 469 pp.

LEGISLACIÓN:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
México, Porrúa, 1995.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL,
México, Porrúa, 1993.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL,
Mexico, Porrúa, 1996.

LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA,
México, Porrúa, 1993.

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES,
México, Porrúa, 1996.

LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES,
México, Porrúa, 1994.

PETRÓLEOS MEXICANOS,
Marco Jurídico Básico, 4ed,
México, PEMEX, 1991, 179 pp.

PETRÓLEOS MEXICANOS,
Marco Jurídico Básico, 6ed,
México, PEMEX, 1993, 180 pp.

OTRAS PUBLICACIONES:

PETRÓLEOS MEXICANOS,
Manual de Organización Básica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios,
México, Pemex., 1993.

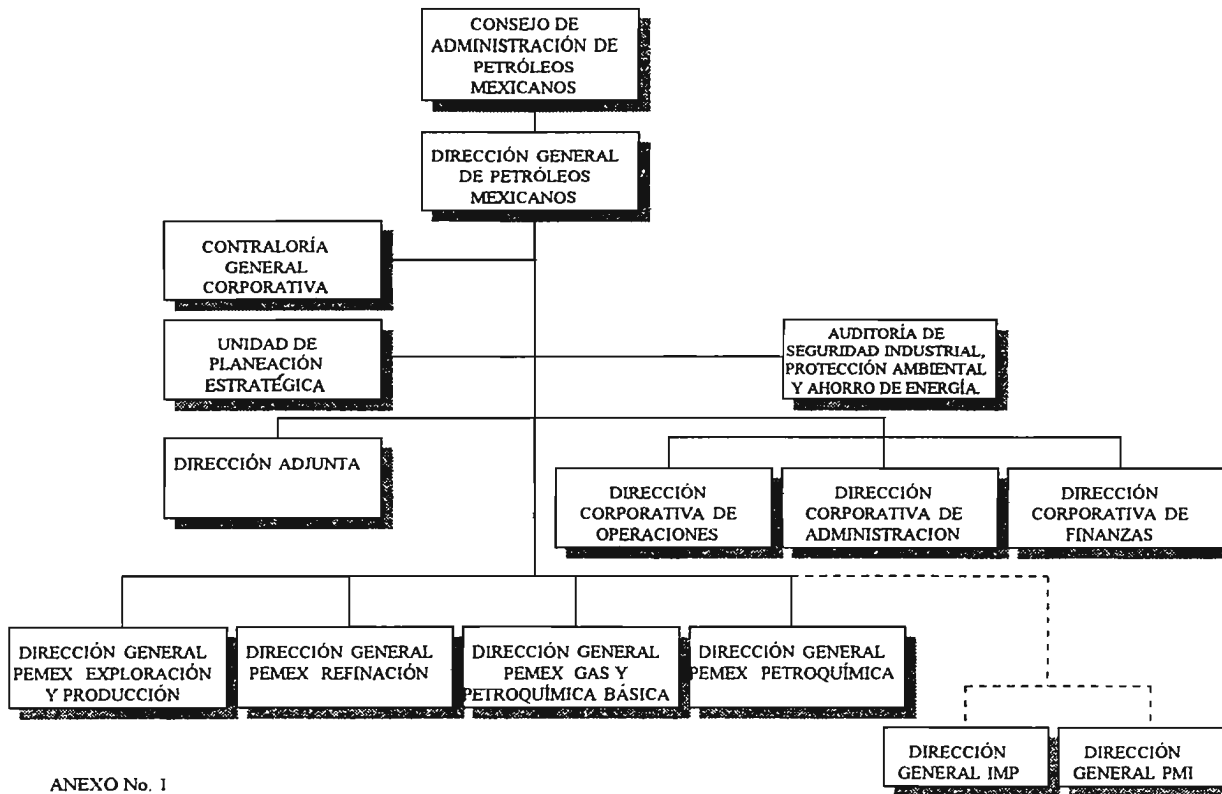
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994,
México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1989.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-2000,
México, SHCP, 1994.

SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL,
Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994,
México, Talleres gráficos, 1990

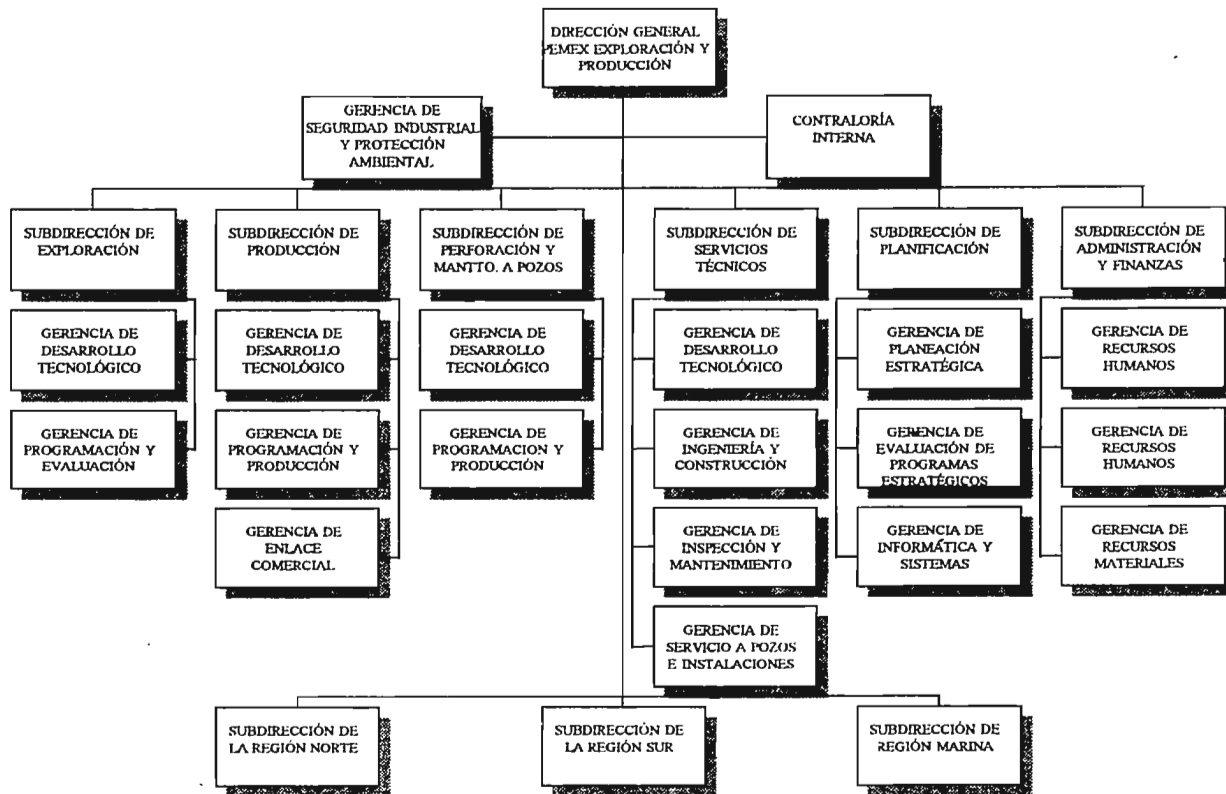
REV. PETRÓLEO Y ELECTRICIDAD,
Petroquímica, un Abanico de Posibilidades para Inversionistas,
México, Mecanograma de Petróleos Mexicanos,
Enero, 1997.

ANEXOS



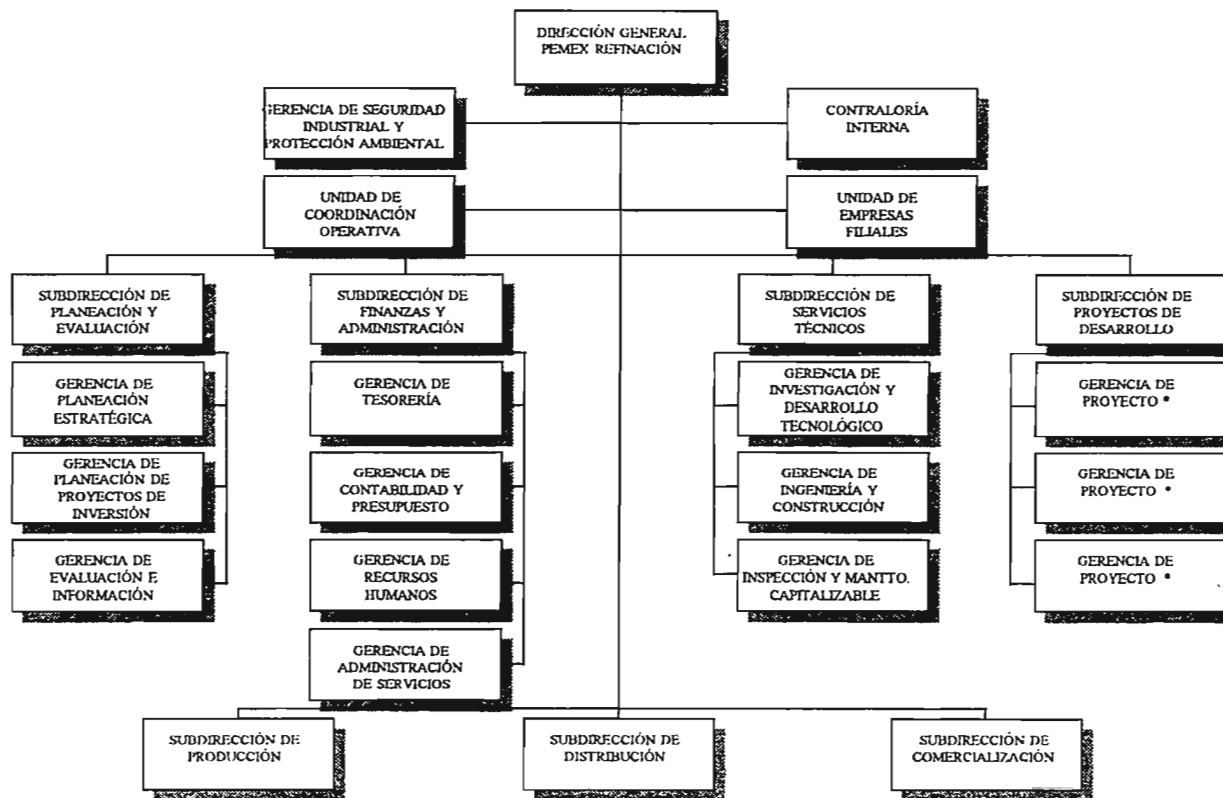
ANEXO No. 1

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL



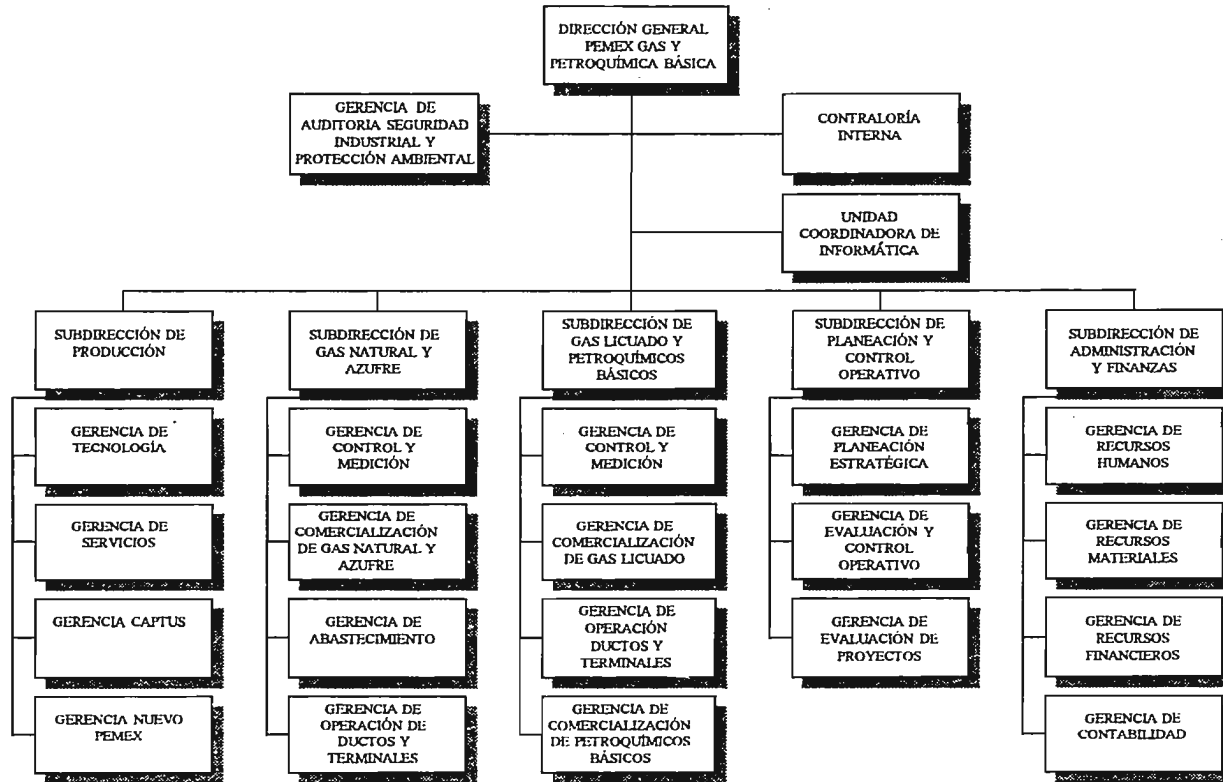
ANEXO No. 2

PEMEX EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN



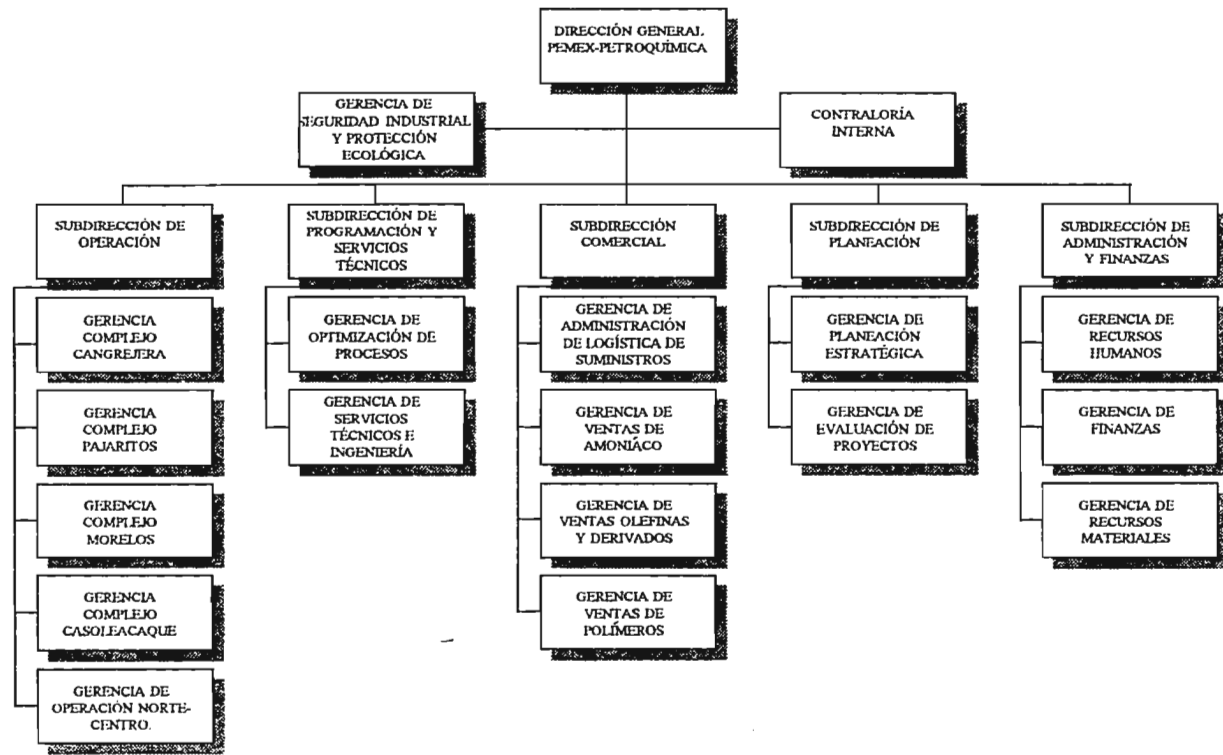
ANEXO No. 3

PEMEX REFINACIÓN



ANEXO No. 4

PEMEX GAS Y PETROQUÍMICA BÁSICA



ANEXO No. 5.

PEMEX-PETROQUÍMICA