

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

***ANALISIS JURIDICO DE LA REFORMA A LA LEY REGLAMENTARIA DEL
ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO.***

TESIS PROFESIONAL
QUE PRESENTA:

GUSTAVO GRACIDAS MARTINEZ.

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

2001

298921



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Lic Horacio Castellanos Cordero

ES LA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Agosto 17 de 2001.

LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
ADMINISTRATIVO DE LA FACULTAD DE
DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MÉXICO.
P R E S E N T E .

Distinguido señor Director:

En cumplimiento con los requisitos establecidos por el Seminario a su digno cargo, me permito poner a su consideración el trabajo de tesis profesional denominado "ANÁLISIS JURÍDICO DE LA REFORMA A LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO", realizado por el alumno GUSTRAVO GRACIDAS MARTINEZ, con número de cuenta 8935592-5, el cual revisé y por este conducto doy mi aprobación.

Al respecto, me permito manifestarle que el alumno citado, después de haber registrado el capitulado de su tesis, sufrió un accidente que le dejó discapacitado, teniendo que asistir diariamente a sesiones de rehabilitación física, razón por la cual demoró la conclusión del trabajo en cuestión.

Sin otro particular, me es muy grato, como siempre expresarle las manifestaciones de mi alta y distinguida consideración.

manifest

21-VIII-2001
Aprobado
en to per el Lic. Horacio Castellanos Cordero



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 21 de agosto del 2001

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, GRACIDAS MARTINEZ GUSTAVO, con número de cuenta 8935592-5, ha elaborado la tesis "ANÁLISIS JURÍDICO DE LA REFORMA A LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO", bajo la asesoría del Lic. Horacio Castellanos Coutiño, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

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

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

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

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

Recibido
30-08-01
GVO

INDICE

INTRODUCCION	Pág. 6
GLOSARIO	Pág. 8
CAPITULO I	
ANTECEDENTES DE LA EXPLOTACION DEL PETROLEO.	Pág. 9
a) GENERALIDADES.	Pág. 9
b) A NIVEL INTERNACIONAL.	Pág. 10
c) A NIVEL NACIONAL.	Pág. 11
d) MOTIVOS DE LA EXPROPIACION PETROLERA EN MEXICO.	Pág. 23
e) EL PETROLEO Y SUS DERIVADOS.	Pág. 27
f) TRASCENDENCIA DE LA INDUSTRIA PETROQUIMICA EN EL PAIS.	Pág. 28
g) EN LO SOCIAL.	Pág. 30
h) EN LO ECONOMICO.	Pág. 33
i) EN LO POLITICO.	Pág. 36
CAPITULO II	
MARCO JURIDICO DE LA INDUSTRIA PETROQUIMICA EN MEXICO.	Pág. 41
a) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ARTICULOS 25, 26, 27, 28, 73, 93, 123, 134.	Pág. 41
b) LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO.	Pág. 55
c) REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO.	Pág. 55
d) LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.	Pág. 57
e) REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.	Pág. 66
f) REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO, EN MATERIA DE PETROQUIMICA.	Pág. 67
g) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	Pág. 68
h) RESOLUCION QUE CLASIFICA LOS PRODUCTOS PETROQUIMICOS QUE SE INDICAN, DENTRO DE LA PETROQUIMICA BASICA Y SECUNDARIA.	Pág. 73
i) LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.	Pág. 74

j) REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES
PARAESTATALES.

Pág. 75

CAPITULO III

ANALISIS JURIDICO DE LA REFORMA A LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO.

a) DEFINICION DE ACIERTO JURIDICO.	Pág. 76
b) ACIERTOS JURIDICOS DE LA REFORMA	Pág. 76
c) DEFINICION DE DEFICIENCIA JURIDICA	Pág. 81
d) DEFICIENCIAS JURIDICAS DE LA REFORMA	Pág. 81
- PRIMERA DEFICIENCIA	Pág. 83
- SEGUNDA DEFICIENCIA	Pág. 83
- TERCERA DEFICIENCIA	Pág. 84
- CUARTA DEFICIENCIA	Pág. 86
- QUINTA DEFICIENCIA	Pág. 90
- SEXTA DEFICIENCIA	Pág. 92
- SEPTIMA DEFICIENCIA	Pág. 94
- OCTAVA DEFICIENCIA	Pág. 95
- NOVENA DEFICIENCIA	Pág. 97
- DECIMA DEFICIENCIA	Pág. 98
- DECIMA PRIMERA DEFICIENCIA	Pág. 101
- DECIMA SEGUNDA DEFICIENCIA	Pág. 103
- DECIMA TERCERA DEFICIENCIA	Pág. 105
- DECIMA CUARTA DEFICIENCIA	Pág. 106
- DECIMA QUINTA DEFICIENCIA	Pág. 108

CAPITULO IV

PROPUESTA DE UNA REGLAMENTACION MAS ACORDE CON LA INDUSTRIA PETROQUIMICA ACTUAL QUE BENEFICIE LOS ASPECTOS:

a) JURIDICO.	Pág. 112
b) SOCIAL.	Pág. 115
c) ECONOMICO.	Pág. 136
d) POLITICO	Pág. 139
	Pág. 144

CONCLUSIONES

Pág. 151

BIBLIOGRAFIA

Pág. 155

INTRODUCCION

La industria petrolera mexicana comenzó a generarse a finales del siglo pasado y principios de éste. El Gobierno de México, se dedicó en forma ciega a otorgar concesiones y permisos a empresas extranjeras para que libremente invirtieran en pozos y plantas de refinación. Las ganancias que reportaba la industria sólo beneficiaba a los empresarios Ingleses y Estadounidenses, y no existía un verdadero control por parte del Estado, para la explotación de tal industria. El beneficio económico y social que debía producirse, no se presentaba y poco a poco el país se fue haciendo dependiente de los capitales extranjeros. Estos errores debilitaron la soberanía y la autodeterminación de la nación, pues permitió que los extranjeros se beneficiaran a costa de nuestro recurso natural, y por el contrario, no trajeron beneficios sociales a México; no les importaba la crisis económica del país, lo que querían era obtener el mayor beneficio personal, en perjuicio de México.

En las décadas siguientes, existieron Mexicanos que lucharon contra las empresas y contra sus países de origen, para cambiar la situación de desigualdad social y la explotación irracional de los recursos naturales. **Algunos cambios en beneficio de la Nación se dieron, y otros, hasta la fecha no han podido ser corregidos y siguen perjudicando al país.**

En el curso de los años, México se ha visto en la necesidad de depender de las inversiones extranjeras para activar su economía, así como salvar las situaciones difíciles hipotecando el petróleo. La situación económica del país, favorece a los capitales extranjeros.

La política-económica seguida por los anteriores presidentes, coloca a México, en una camino difícil de seguir, se está generando bloque económicos en diversas regiones del mundo, se están liberando las barreras proteccionistas de los países, se está generando una apertura comercial entre los mismos, desafortunadamente los países más pobres resienten negativamente los efectos económicos que se generan, México no esta preparados para competir y hacer frente a dichos movimientos.

El actual gobierno ha continuado por el camino de la Globalización, ha implementando una serie de privatizaciones de empresas que estaban administradas por el estado, y que han pasado y pasarán a las manos de los particulares nacionales y extranjeros. Tal vez, esta sea una forma para que el Gobierno Federal se dedique propiamente a su función de gobernar, dejando en manos de los particulares, las empresas estratégicas del país, para que les inyecten capital y esfuerzos para activarlas. Una de estas industrias trata de privatizar el Gobierno Federal es la Petroquímica mal llamada secundaria como lo expodré más adelante.

El presente trabajo, se compone de cuatro capítulos; en el Primer Capítulo se hace una breve reseña cronológica de los aspectos jurídicos que se presentaron en los inicios de la industria petrolera, así como su trascendencia en la vida nacional, esto con el fin de demostrar que, tomar decisiones a la ligera, sin sentido nacionalista, perjudica al país en vez de beneficiarlo; en el Segundo Capítulo, transcribo y expongo con algunos comentarios de derecho el marco jurídico regulador de la industria petroquímica nacional; en el Tercer Capítulo, hago el análisis jurídico de la reforma, señalando el aspecto de inconstitucionalidad y falta de legalidad para que opere la misma; y en el Cuarto Capítulo, propongo algunas ideas para que el Gobierno Federal reactive la industria petroquímica y les de la posibilidad a los particulares de que inviertan en empresas relacionadas con esta industria.

Sin embargo, y como debe de estimarse, no se trata de una crítica destructiva; no debemos cerrarles la posibilidad a los particulares para que colaboren con el gobierno, podemos cumplir con lo previsto en la Constitución, pero procurando no caer en errores ya documentados. Se trata de aportar ideas fundadas, para que exista tal colaboración, recordemos que México, obligadamente necesita de la inversión privada para salir adelante.

Las citas a pie de página se realizaron conjuntamente al final de cada capítulo.

Dedico mi tesis y le doy las gracias a mi mamá Eliuht, a mi papá Don Gus, a mi hermano Jorge quienes son mi vida y mi fuerza, a mi amiga Lic. Liza de Alba para ella "nada es imposible", a mi maestro Mag. Castellanos C. "una de la mejor clase de la Facultad de Derecho", a mi primo Manuel mi incansable apoyo y ejemplo, a mi Honorable Facultad de Derecho de la UNAM "la mejor", a mi familia, amigos y todas las personas que de alguna u otra forma han creído en mi.

GLOSARIO

OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo.
STPRM	Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.
PEMEX	Petróleos Mexicanos.
SEMIP	"ex" Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal.
SECODAM	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
DEP	Derechos sobre la Extracción de Petróleo.
DEEP	Derechos Extraordinarios sobre la Extracción de Petróleo.
DAEP	Derechos Adicionales Sobre la Extracción de Petróleo.
IRP	Impuesto a los Rendimientos Petroleros.
ISR	Impuesto Sobre la Renta.
DSH	Derechos sobre Hidrocarburos.
IEPS	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.
IVA	Impuesto al Valor Agregado.
ARE	Aprovechamientos sobre Rendimientos Excedentes.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
SEMARNAP	Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
SE,	Secretaría de Energía.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
IED	Inversión Económica Directa.
CFE	Comisión Federal de Electricidad.
PIB	Producto Interno Bruto
TIR	Tasas Internas de Retorno
UNAM	Universidad Nacional autónoma de México.
SMGV	Salario Mínimo General Vigente
CETES	Certificados de la Tesorería

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA EXPLOTACION DEL PETROLEO.

a) GENERALIDADES.

DEFINICION.- “Término formado por las voces latinas PETRA(*pedra*) y OLEUM(*aceite*), se ha convertido en una de las voces más frecuentadas en los siete idiomas de mayor número de hablantes. La gente le llama también hidrocarburo y los rancheros mexicanos solían decirle aceite mineral y chapopoteras. Es la palabra madre de los seis vástagos lingüísticos: petróleo, petrolización, petrolífero, petrolizar y PETROQUIMICA”¹

DEFINICION DEL VOCABLO NAHUATL “CHAPOPOTLI”. - “Está formado por la combinación de dos palabras: “TZOUCTLI”, pegamento de goma, y “POPOCHTLI” perfume u olor. Así denominaron al petróleo los habitantes de los pueblos prehispánicos”².

USOS.- Fue de usos muy restringidos en otras épocas y en otros continentes; por ejemplo: se usaba en *EGIPTO* para embalsamar a los muertos ilustres, en *BABILONIA* como pegamento de mosaicos y piedras, en *CHINA* para la cocción de comida, en *MESOAMERICA PRECORTESIANA* como perfume, para impermeabilizar canoas, para encender lámparas y como elemento mágico en rituales.³

En la actualidad el 85% del petróleo que se extrae diariamente sirve de combustible para mover autos, aviones, barcos, trenes y motores de vehículos que se desplazan en todo el mundo. El otro 15% restante, se ocupa para hacer artefactos tan del uso común como el nylon, el poliéster, el dacrón, el alcrilán, los fertilizantes, los insecticidas y herbicidas, amén de muchos aditivos de refrescos, vinos, gelatinas, jamones y otros comestibles, la mayoría de los medicamentos son de origen petroquímico. No importa donde estemos, sea en la cocina, en el taller, en la escuela, en el hospital, en el campo, en la fábrica, **ESTAMOS ENVUELTOS EN PRODUCTOS DE LA INDUSTRIA PETROQUIMICA.**

TEORIAS DEL ORIGEN DEL PETROLEO.- “Los depósitos de petrolíferos, se forman por la secular descomposición de restos de animales y algas microscópicas acumuladas en el fondo de los mares, lagunas y en el tramo último de los ríos.”⁴

CONSECUENCIAS NEGATIVAS DE LA EXPLOTACION DEL PETROLEO.- López Velarde, atribuyó un origen diabólico del petróleo, ya que “es causa de guerras entre países, *abusos de poder, deudas fabulosas, corrupción*, incendios provocados, muerte, extinción de algunas especies animales, iras sindicales, *monopolios*,

inestabilidad de precios, devaluaciones de monedas, la OPEP; la resurrección de las naciones islámicas, los productos que dañan la naturaleza, las numerosas torres éiffes que le han nacido al planeta, las perforaciones de miles de metros de profundidad, las bravatas de algunos jefes de estado”.⁵

b) A NIVEL INTERNACIONAL.

UBICACIÓN DE LOS DEPOSITOS DE PETROLEO A NIVEL MUNDIAL.-

“Este producto no se da en cualquier parte del mundo. Es bien sabido que los mayores depósitos de petróleo crudo se encuentran en las regiones circuncaribes, a la que pertenecen zonas de Estados Unidos, Venezuela y *México*, y del Cercano Oriente, alrededor de los mares Negro y Caspio y del Golfo Pérsico. Ahora resulta que también en los mares del Norte brota el líquido. Los países de mayor fortuna petrolera son la Unión Soviética, Estados Unidos, Arabia Saudita, México, China, Reino Unido, Venezuela, Irán, Irak, Kuwait, Nigeria, Libia, Egipto, Noruega, Omán, Australia, Katar, Ecuador y Angola.”⁶

En 1859, SE CONSIDERA EL AÑO UNO DE LA ERA DEL PETROLEO, la producción de los estados de Pennsylvania y Nueva York, colocaron a este país a la vanguardia de la explotación petrolera, se organizaron poderosas empresas encabezadas por Rockefeller, Henri Deterding, Marcus Samuel y William Knox D’Arcy.

Rockefeller fue el creador del gigantesco monopolio de la *Standar Oil Company* en 1870, compañía que a principios del siglo XIX controlaba el 90% de refinado y transporte del petróleo en los Estados Unidos, así como buena parte del comercio mundial.

En Inglaterra y Holanda, la *Royal Duch Shell* fue la única empresa que logró competir, a nivel mundial con la *Standar Oil Company* hasta penetrar en el mercado norteamericano. La *Royal Duch Shell*, se formó en 1907 con la fusión de la compañía holandesa, *Royal Duch*, y la inglesa, *Shell Transport*. La primera de ellas dirigida por Henri Deterding, quien poseía campos petroleros en las Indias Holandesas; la segunda por Marcus Samuel importante empresario dedicado, inicialmente, al comercio de perlas y conchas que llegó a formar una enorme red de ventas que incluía el petróleo proveniente de las explotaciones de los Rothschild en Rusia.⁷

Para 1960, las compañías petroleras más importantes redujeron paulatinamente sus actividades en materia de producción de crudo y gas natural. La hegemonía que ejercen desde principios de los ochentas se encuentra localizada en la fase de refinación, petroquímica y comercialización. En cambio, la mayoría de los países productores tienen la hegemonía de la producción de crudo y gas, pero su participación, en general, es escasa en lo que corresponde a refinación y petroquímica.

La demanda de productos petroquímicos a nivel mundial ha ido aumentando aceleradamente, las regiones que más productos consumen son Asia y Norte América, el motivo fundamental es que son países altamente industrializados y productores de bienes.

A nivel mundial, los productos petroquímicos están considerados como los productos del futuro, los países industrializados así lo reconocen, son la materia prima de muy diversos artículos de consumo.

Los países altamente desarrollados han llegado a tal nivel, por gracias a su visión clara del futuro.

De las 50 empresas petroleras que existen actualmente, Petróleos Mexicanos, está ubicada en el número 9, abajo de Exxon, Royal Dutch/Shell Group, Mobil Oil, British Petroleum, Elf Aquitaine, ENI, Texaco, Chevron, y por arriba de Amoco y PDVSA.⁸

Ahora comparándola por el número de sus activos, tenemos que está ubicada en el número 3 con 49,294 millones de dólares, tan sólo por debajo de Exxon con 84,145 millones de dólares y la Royal Dutch/Shell Group con 99,864 millones de dólares. Los activos son todos los recursos con que cuenta la empresa, tanto plantas, oficinas, mobiliario, pozos, personal, y materia prima probada.⁹

Comparada por el número de empleos, tenemos que Pemex se ubica en el 4 lugar, con cerca de 106,951 trabajadores; la Exxon ocupa a 91,000 empleados, la Royal Dutch/Shell ocupa a 117,000, la Elf Aquitaine emplea a 94,000 trabajadores y la ENI ocupa a 106,391 personas.¹⁰

Viendo la productividad por persona empleada, tenemos aquí una desproporción significativa, mientras las otras empresas obtienen por el trabajo de un empleado al año arriba de 400 mil dólares y hasta 700 mil dólares, Petróleos Mexicanos sólo obtiene 61 mil dólares anuales.¹¹

c) A NIVEL NACIONAL.

En el presente apartado, realizo un recorrido cronológico de los hechos jurídicos y económicos más trascendentes de la industria petrolera nacional. Esto, con el fin de mostrar lo difícil que ha sido para México, corregir los errores de los anteriores gobernantes, al determinar programas de gobierno, sin una verdadera conciencia nacionalista.

“Por la importancia que adquirieron en Europa los productos minerales que se extraían de la Nueva España, la Real Corona expidió el 22 de mayo de 1783 las **“REALES ORDENANZAS PARA LA MINERÍA DE LA NUEVA ESPAÑA”**, mismas que establecían la propiedad directa de la Corona sobre las minas de oro, plata, piedras preciosas, cobre, plomo, estaños, azogue, antimonio y cualquier otro fósil, ya sean metales perfectos o medios minerales, bitúmenes, o JUGOS DE LA TIERRA”.¹²

Con estas disposiciones **vigentes hasta 1884**, quedó definido lo que se ha llamado “dominio eminente” de la Corona española sobre el subsuelo.

Después del yugo de la colonial española, y ubicados en los inicios de la industria petrolera en México (1863), durante el Gobierno de Maximiliano, el sacerdote tabasqueño Manuel Gil y Sáenz fue el precursor de la exploración petrolera, al descubrir unos yacimientos en su tierra natal. Y de inmediato, puso en marcha trabajos para destilar aceites ricos en Queroseno; poco después el gobierno otorgó concesiones a otros 38 mexicanos para que explotaran otros yacimientos.¹³

En el Gobierno de Benito Juárez, se abrieron los caminos para que los extranjeros invirtieran en el petróleo; se les otorgaron concesiones por un periodo de 10 años, con la condición de que el 25% de la inversión fuera en capital nacional, cosa que no sucedió por el desinterés de los nacionales en invertir en ese rubro.

Para abril de 1865, cuando la importancia del petróleo se había hecho más evidente en el mundo, Matías Romero, representante del gobierno de Juárez en Washington, envió una carta a Sebastián Lerdo de Tejada, Secretario de Relaciones Exteriores, para comunicar dos cuestiones, uno, la importancia del petróleo en Estados Unidos y dos, la teoría de que en México existen yacimientos del preciado líquido. Este comunicado junto con la labor de Matías Romero en ese país propició que las empresas petroleras norteamericanas pusieran sus ojos en México.¹⁴

Viendo el destino de la industria petrolera, se necesitaban realizar una reforma a la legislación referente a la exploración y explotación del subsuelo, para darle seguridad a las empresas extranjeras para que invirtieran en el país. Así que durante el gobierno de Manuel González en el año de 1884, se promulga el **“CODIGO DE MINAS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, derogado las Ordenanzas de Minería de la Nueva España de 1783, y todas las leyes, decretos y disposiciones del régimen colonial.

El presente código establecía en su artículo décimo: “. . .*que el dueño de la superficie también lo es de las substancias que yacen en el subsuelo, incluyendo el petróleo; pudiéndose, por tanto, explotar y aprovechar sin que fuese necesario el denuncia ni la adjudicación especial concedida por el estado Mexicano.*”¹⁵

En 1892 se promulgó EL SEGUNDO “CÓDIGO DE MINAS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, este señala en su artículo cuarto: “. . . todo tipo de combustible mineral, petróleo y aguas minerales podían ser explotados libremente sin necesidad de obtener concesión especial. . .”¹⁶

El año de 1901, dentro del régimen de Porfirio Díaz, se promulga la “LEY DEL PETROLEO”, misma que establece entre otras reglas las siguientes:

1.- *Gozarán de franquicia para explotar, libre de todo impuesto, los productos naturales, importar libres de derechos, por una sola vez maquinarias y accesorios para la explotación, el capital se quedará por 10 años libre de impuestos federales, excepto el del timbre, tendrán derecho de comprar los terrenos o de EXPROPIARLOS cuando así lo requiriesen.*

2.- *Determinaba la obligación de los concesionarios y franquiciantes de rendir un informe anual de las actividades realizadas.*

3.- *La sanción que establecía la Ley por omisiones en el cumplimiento de la misma, por parte de los concesionarios, sería de 50 a 500 pesos dependiendo de la causa.*

4.- *En su transitorio, se estipuló que las empresas legalmente constituidas a la fecha de su publicación, se les respetarían los derechos legítimamente adquiridos, salvo que las mismas empresas prefiriesen someterse a las prescripciones de la nueva ley.*

En 1906, el Gobierno firmó diversos contratos con la casa inglesa “*Pearson and Son Ltd.*” permitiéndole explorar tierras así como importar maquinaria para los mismos fines por un término de 50 años, violando lo establecido por la Ley ante citada; La razón que expone el presidente Porfirio Díaz, es crear un contrapeso económico de las empresas estadounidenses.

Entre 1900 y 1910 el gobierno otorgó gran número de concesiones petroleras a diversas empresas extranjeras, que al paso de los años fueron creciendo en forma vertiginosa acaparando inmensas extensiones de terrenos, así como lagunas, esteros y albuferas de la región oriental de nuestro país, dejando atrás a muchas otras que buscaron entrar a la competencia, pero por el grado de monopolización de las primeras, no tuvieron suerte.

El capitalista Norteamericano EDWARD L. DOHENY, dueño de las compañías “*Mexican Petroleum Company*”, “*Compañía Mexicana de Asfalto y Construcción*”, “*La Huasteca Petroleum Company*”, adquirió en un principio las tierras del “*Ebano, Tampico*”. El presidente Porfirio Díaz le concedió todas las libertades para la explotación del recurso, y solo lo obligó al pago del impuesto del timbre. En un principio su empresa tuvo pérdidas económicas, pero con la ayuda del Instituto Geológico de México, se localizaron los primeros pozos de gran productividad, ubicados en “*La Faja de Oro*”, lugar donde se perforaron los pozos La Pez, Juan Casiano, Cerro Azul, Juan Felipe, La Pitahaya, Cerro Viejo, Zapote Solís, El Toteco, El

Ebano, la totalidad del producto de estos pozos fue destinado para exportarlo a los Estados Unidos.

El inglés WEETMAN D. PEARSON, propietario de la "*Pearson and Son Ltd.*" y de "*Compañía de Petróleo el Aguila*", fue el segundo extranjero más beneficiado de las bondades del gobierno. Obtuvo una concesión de 50 años, para explorar y explotar la región ubicada entre Tabasco, Campeche y Chiapas. Los pozos del inglés fueron: Dos Bocas, Potrero del Llano, El Alamo, El Naranjos, Amatlán, San José del Tepetate, San Cristobal, Capoacán, Soledad, Tecuanapa, Ixhuatlán. Al igual que los pozos del norteamericano, la producción de estos fue exportada a Europa y principalmente a Inglaterra.

En 1909, se promulgó la nueva "**LEY MINERA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**" que en su artículo segundo expresa: "*. . . otorgaba en calidad de propiedad exclusiva al dueño del suelo, "los criaderos o depósitos de materias bituminosas" que yacen en el subsuelo.*"¹⁷

Con esta ley, se otorgaba la calidad de dueños a los mexicanos que habitaban la tierra, lo que trajo como consecuencia, que los extranjeros llegaran con su dinero y se las compraran por medio de contratos con cláusulas leoninas, a precios desproporcionados.

En el Golfo de México, se utilizaron para el embarque de los productos, el puerto de Tampico, Tuxpan y Puerto México, en este último, se cargaban en su mayoría productos refinados. Otros lugares para el embarque de crudo fueron Puerto de Lobos y la orilla del Río Pánuco. Del lado en el pacífico, fueron Salina Cruz y Soconusco. Del total de los productos exportados el 15% estaba refinado, el otro 85% era crudo.¹⁸

En noviembre de 1911, llega Francisco I. Madero a la presidencia y para corregir los errores dentro de la industria petrolera.

DECRETÓ el 3 de julio de 1912, el impuesto especial del timbre de \$0.20 centavos por tonelada de crudo producido ¹⁹, y también, **DECRETÓ** el 11 de julio de 1912, la obligación de que todas las empresas petroleras se registren en un padrón, ante la Dirección General de Renta del Timbre. ²⁰

Las reacciones de las empresas no se hicieron esperar, y ayudadas por el embajador de los Estados Unidos en México HENRY LANE WILSON, se opusieron al pago del impuesto.

Por otra parte, existía un grupo de opositores a la política social del presidente Madero, pues veían en ésta, un radicalismo encaminado a beneficiar a las clases necesitada como obreros y campesinos. Este grupo formado por políticos porfiristas,

terratenientes, empresarios y militares, que defendían su posición e intereses económicos, dieron un golpe de estado que duró del 9 al 19 de febrero de 1913, terminando con la aprehensión del Presidente Madero y el Vicepresidente José María Pino Suárez. El traidor Victoriano Huerta, se autoproclamó Presidente de la República.²¹

Este hecho trajo como consecuencia que el entonces presidente de los Estados Unidos HOWARD TAFT, así como su sucesor WOODROW WILSON, desconociera al Gobierno impuesto por Huerta. El Presidente Wilson sustituyó al embajador Henry Lane Wilson por haber apoyado el golpe de estado, y presionó a Inglaterra para que retirase su apoyo al gobierno usurpador, accediendo a hacerlo en noviembre de 1913. La oposición de Huerta para no dejar el poder, aceleró el proceso inflacionario del país, ya que se retiraron los préstamos del extranjero, y consecuentemente tuvo que sacar dinero de las reservas para solventar gastos militares. **La única medida tomada por Huerta en materia de petróleo fue decretar un impuesto de \$0.65 centavos por crudo nacional, las empresas extranjeras ni lo tomaron en cuenta por tener el apoyo de sus naciones, para el 15 de julio de 1914 renuncia a la presidencia.**²²

Venustiano Carranza toma el lugar, que venía ejerciendo alternamente a la presidencia de Huerta, desde octubre de 1913 al constituir el gobierno provisional de la República, con facultades en todo el país.

Al subir al puesto de Primer Jefe Constitucionalista, recibe una Nación endeudada, con una gran crisis económica. Para hacerse de recursos de inmediato ocupó los puertos más importantes del país, Tampico destinado a abastecer al ejército de armas y alimentos, así como del cobro del **Derecho de Barra**, Tuxpan aquí **controlaba por medio de aduanas la salida del petróleo que se producía en la Faja de Oro**, y Veracruz donde estableció su gobierno.²³

Carranza era nacionalista y pensaba que se debían tomar medidas más radicales para controlar el actuar de las empresas petroleras, quería acabar con las facilidades otorgadas en el régimen porfirista, y procurar que el estado tuviera más participación en los beneficios económicos del petróleo. A través de reformas tributarias y la creación de organismos de control y vigilancia de la producción de crudo. Estas ideas sumadas a la ayuda de Pastor Rouaix, Luis Cabrera e Isidro Fabela, se traducen en las siguientes medidas de control:

1. - *Decretó el 3 de agosto de 1914 que todas las transacciones referentes a terrenos petrolíferos debían recibir la aprobación del gobierno.*
2. - *Decretó el 20 de junio de 1914 que se aumentaba el impuesto de explotación del petróleo de \$0.20 centavos a \$0.60 centavos por tonelada de crudo.*
3. - *Decretó el 21 de julio de 1914, el impuesto de exportación, consistente en pagar \$0.10 centavos en oro nacional, por tonelada de crudo cargada en los buques tanque, también*

denominado "Derechos de Barra". Este impuesto fue el más fácil de cobrar, ya que si no lo pagaban no se embarcaba el producto, y muy importante para sostener la economía del país.

4. - *Publicó el 8 de octubre de 1914, "El Reglamento para el funcionamiento de las inspecciones de Petróleo", creadas en abril de 1914. Los inspectores designados eran el nexo entre la Secretaría de Fomento y los trabajos en los campos petrolíferos.*

5. - *Decreto el 7 de enero de 1915, "la suspensión de trabajos en oleoductos, pozos, estaciones de almacenamiento, etcétera, hasta que la compañía en cuestión obtuviera la autorización expresa del gobierno. La pena por contravenir esta orden era la confiscación o destrucción de las obras a costa de la empresa."*

6. - *Por Acuerdo del Primer Jefe el 19 de marzo de 1915, se crea la Comisión Técnica del Petróleo, dividida para su mejor funcionamiento en Sección de Información Catastral, Sección de Estadística, Sección de Explotación, Sección de Legislación y Sección de Dibujo. Esta Comisión comenzó a publicar el "Boletín del Petróleo", en enero de 1916.*

7. - *Impuso que las empresas firmaran el siguiente documento:*

"Como el decreto expedido el 7 del actual por el C. Primer Jefe del Ejecutivo Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación es con objeto de evitar que la construcción de nuevas obras estorbara la aplicación de la futura Ley del Petróleo que tiene en estudio la Secretaría de Fomento, desde luego manifestamos que al solicitar este permiso, estamos en la inteligencia de que esta nueva obra va a quedar en todo sujeta a lo que determine la ley y reglamento respectivos que vayan a expedirse, con lo cual estamos en absoluta conformidad".

8. - *Mandó la Secretaría de Fomento una circular el 2 de agosto de 1916, que manifestaba "con fin de evitar la formación de nuevos intereses que podrían dificultar más tarde la implantación de las futuras leyes sobre exploración y explotación de yacimientos", el gobierno resolvió no conceder permisos "ni aún provisionales" en zonas distintas de las consideradas como petrolíferas, hasta la expedición de las leyes en cuya elaboración trabaja la Comisión Técnica del Petróleo, creada por Acuerdo del Primer Jefe el 19 de marzo de 1915.*

9. - *"Mandó una circular el 5 de noviembre de 1915 en la que pedía a las compañías petroleras y personas que se dedicaban a la exploración y explotación del petróleo se registraran en la Secretaría de Fomento, con una manifestación en donde debía señalarse el nombre de la sociedad o persona interesada, los integrantes de la misma, su capital, datos sobre sus propiedades (terrenos en propiedad o arrendamiento, pozos en explotación y en proyecto, oleoductos, estaciones para almacenamiento, etcétera)". La razón que daba el gobierno para tal requerimiento, era la de consignar la existencia de compañías fraudulentas que vendían acciones.*

10. - *"La Secretaría de Fomento, mandó una circular el 31 de diciembre de 1915 en donde consignaba como obligatorio para las compañías petroleras extranjeras, el uso del idioma español y del sistema métrico decimal, con exclusión de cualquier otro, "en toda clase de solicitudes, cursos, memorias y planos. . . relativos a la industria petrolera", se advertía que de contravenir esta orden, los documentos serían "devueltos a sus signatarios o suspendida su tramitación definitivamente."*

11. - *"El 15 de mayo de 1916 la Secretaría de Fomento determinó el pago de una cuota de inspección de \$300.00 pesos oro nacional bimestrales por parte de todas las compañías petroleras registradas en dicho organismo, para contribuir a sufragar los gastos ocasionados por los servicios que les prestaban tanto el Departamento del Petróleo como la Comisión Técnica."*

12. - *"El 13 de abril de 1917, decretó un impuesto especial del timbre del 10% aplicado al valor comercial del producto, tanto para el crudo como para el combustible, derogando el decreto señalado en el número 4 de esta lista, con estas formas de cobro se tomaba en cuenta la calidad, en vez de la cantidad. Los beneficios fueron que al subir el precio del producto se cobraron más impuestos, sin necesidad de que aumentara la producción, y como era del timbre se cobro a todas las empresas sin excepción.*

13. - *El 19 de febrero de 1918, decretó la regulación de los terrenos petrolíferos y contratos petroleros sobre los mismos, dentro de sus puntos contenía: del cobro del 10% sobre el monto de las*

rentas de los terrenos, gravaba en un 50% las regalías que obtuvieran los arrendadores por la explotación del petróleo de sus tierras, imponía el pago anual de 5 pesos por hectárea petrolera, obligaba a los interesados en denunciar los contratos y terrenos en un término de 3 meses, bajo pena de perder la concesión, obligaba al arrendatario a pagar el monto de las rentas directamente al gobierno y este le entregaría al propietario del terreno su parte proporcional. Este es uno de los decretos más discutidos por parte de las compañías, al cual se opusieron, ya que el pago era excesivo y atentaba contra sus derechos.

El estallido de la **Primera Guerra Mundial** en agosto de 1914, distrajo la atención de los gobiernos extranjeros, que de una u otra forma cuidaban los intereses de sus empresas petroleras. Además de incrementarse considerablemente la demanda del energético por parte de los países en guerra, México desde el principio del conflicto ocupó una posición económica muy importante como país distribuidor del preciado combustible. Carranza utilizó ese momento para restringir los grandes beneficios que gozaban las empresas petroleras, imponiendo todos los decretos y medidas que antes señalé, así como crear un nuevo estado de derecho en 1917.

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y EL PETROLEO.

La necesidad de cambios en las estructuras sociales y políticas de nuestro país había resultado evidente a lo largo de la lucha revolucionaria. Estas demandas habían sido incorporadas al programa de Carranza desde el Plan de Guadalupe de 1914. Era claro para el gobierno de Carranza que **buena parte de las reformas efectuadas por el constitucionalismo no podrían ser aplicadas por un gobierno al restablecerse el orden constitucional porque estarían en pugna con los principios básicos de la Constitución de 1857**, que garantizaba el derecho de propiedad sin limitaciones ni taxativas, lo mismo que garantizaba otros derechos y otros principios que eran indispensables remover, para dar paso al porvenir, puesto que modificaciones de esta índole, que tenían que trastornar la organización política y económica del país no podrían decretarse por congresos ordinarios, que estarían sujetos a los trámites que prescribían la misma Constitución para la reforma de sus artículos. ²⁴

Por ello, el Primer Jefe convocó el 19 de septiembre de 1916, a la elección de un Congreso Constituyente que discutiera y formulara las reformas que eran necesarias hacer a la Carta Magna de 1857. El Congreso se instaló en Querétaro el 1° de diciembre de 1916, sesionando y discutiendo durante dos 2 meses “El Proyecto de Reforma a la Constitución de 1857.”

RESPECTO DE LA PROPIEDAD PRIVADA, el proyecto decía:

“La propiedad privada no puede ocuparse para uso público sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la

autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.”

“Las sociedades civiles y comerciales, podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que las explotaciones mineras, de petróleo o de cualquier otra clase de substancia que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoductos: pero no podrán adquirir ni administrar por si propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.”²⁵

EN LO REFERENTE AL PETROLEO, el proyecto señala:

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en venta, mantos, mesas 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 combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólido, líquidos o gaseosos. . . 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 establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que prevengan las leyes. . . ”

“I.- Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio (directo) de las tierras y sus accesiones (en la República Mexicana) *o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles en la República Mexicana.*”

“El estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros (cuando manifiesten) *siempre que convengan* ante la Secretaría de Relaciones Exteriores (por conducto de los agentes diplomáticos que renuncian a la calidad de tales en todo lo que a dichos bienes se refiere, quedando entretanto sujetos respecto a ellos, a las leyes y autoridades de la Nación) *en considerarse como a nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos, bajo pena en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubiera adquirido en virtud del mismo.* . . . ”

IV. . . Las sociedades que se constituyen para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para cualquier otro fin que sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetivos indicados y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijará en cada caso.”²⁶

Las frases eliminadas se encuentran entre paréntesis, y con letra cursiva las que se añadieron luego de la discusión del Congreso.

Los terratenientes mexicanos, consideraron la declaración de la propiedad nacional del subsuelo un despojo porque aunque teóricamente se les abría la posibilidad de explotar por concesión preferencial los terrenos que antes arrendaban, muy pocos o ninguno tenían la capacidad real de explotación por su cuenta. Así, privarlos de la propiedad del subsuelo significaba quitarles su único ingreso posible.

Las empresas extranjeras, así como el Departamento de Estado de los Estados Unidos no se opusieron a la nacionalización del petróleo, pero sí manifestaron que se les pagara el valor comercial “indemnización” de sus propiedades y derechos con fundamento en lo dispuesto por la propia Constitución, argumentando que si no se cumplía con tal condición el artículo era “confiscatorio”, pues les asistía el derecho de la libre propiedad de las tierras que ocupaban o poseían, así como la libertad de comercio.²⁷

Otro punto que se discutió, fue la “retroactividad” de la reforma, las empresas petroleras exigían que esta se aplicara exclusivamente a las operaciones efectuadas a partir de mayo de 1917 mes en que entró en vigor la Constitución, en adelante; “Este aspecto era muy importante si se considera que prácticamente todas las tierras probadas como de alta productividad, que las compañías explotarian hasta que se produjo la expropiación (en 1938) habían sido adquiridas bajo el régimen porfirista.”²⁸

Ahora bien, el argumento que daba la Comisión Técnica para proceder en contra de los derechos de los terratenientes así como de los empresarios era fundado en la “LEY MINERA DE 1884” que había dado exclusivamente al propietario la facultad de apropiarse del crudo, mientras el superficiario no tuviera en sus manos el petróleo, la propiedad del empresario petrolero no era más que una expectativa, además no se estaba gravando el combustible del que ya se habían aprovechado las empresas, por lo tanto no se afectaban derechos adquiridos, no hay que confundir el derecho de apropiación del petróleo, con el derecho real de propiedad.²⁹

Otro argumento por parte de Manuel de la Peña colaborador de la comisión citada, decía: “El precepto nada tiene de retroactivo, porque sus prescripciones se dieron para ser obligatorias en el porvenir, dejando el pasado intangible, pero además si se recuerda que la exploración del petróleo concedida a los superficiarios no constituía una posesión ni una propiedad adquirida, sino un medio de adquirirla, no se podrá decir, que se nulifican derechos, porque sólo es susceptible de acabar lo que existe, más no lo que es capaz de existir, y las facultades otorgada por nuestros códigos mineros, no denuncian un derecho real ya adquirido, sino la potencialidad de adquirirlo.”

“Por otra parte, la jurisprudencia admite que un pueblo, al constituirse, puede muy bien darse leyes retroactivas, pues la retroactividad es valladar que limita la acción de los poderes públicos constituidos. Cuando un pueblo, ejerciendo su soberanía, fija los lineamientos de su futura existencia. Por lo mismo **aunque nuestra Constitución fuera retroactiva, no daría derecho a nadie para enfrentarse a ella y desobedecerla.**”³⁰

Para 1918 con todas las medidas tomadas, Carranza comenzó a restringir los permisos y concesiones para explorar y explotar los yacimientos petrolíferos; Lo anterior, con el fin de que las empresas petroleras existentes, se ajustaran al nuevo régimen jurídico. Las empresas petroleras en desacuerdo respondían interponiendo amparos, que poco a poco fueron constituyendo precedentes jurídicos.

“A dos décadas de haberse otorgado las primeras concesiones para la exploración y explotación de los campos petrolíferos, podía advertirse que, si bien ---como se lo propuso el régimen porfirista--- México había entrado al “concierto de las naciones modernas”, la inesperada importancia que adquirió el crudo a nivel mundial hizo crecer vertiginosamente la demanda, por lo que **frente a un marco jurídico formulado en condiciones distintas, las compañías que invirtieron en el país, no encontraron otros límites sino los que le imponían su capacidad financiera.** La indiscriminada extracción de los yacimientos mexicanos se reguló en razón de la demanda internacional, satisfecha en condiciones ventajosas para los empresarios extranjeros, que disponían no solamente de mano de obra barata, sino casi literalmente petróleo a flor de tierra, para exportarlo.”

“**El capital extranjero que llenó el vacío de una burguesía nacional con recursos y disposición para arriesgar en una industria nueva, no creó los empleos que se esperaba mejorarían las condiciones de una porción significativa de trabajadores mexicanos, pues en la mayor parte de los casos se subempleó a la población rural que habitaba en las inmediaciones de los campos petrolíferos.** Independientemente de los problemas de otra índole, el gobierno mexicano no se encontraba en condiciones reales de recuperar el dominio del subsuelo, por lo que, hacia la segunda década del siglo, era inobjetable la importancia mundial del combustible. Trató a través de los impuestos de retener, aunque fuese una pequeña proporción, la riqueza que se extraía del territorio nacional. Fue particularmente significativa del proceder de las compañías extranjeras, no sólo que se resistieran a la aceptación de cargas fiscales, cuando habían disfrutado de concesiones y franquicias, sino que hubiesen colocado el capital preferente en las actividades extractivas y una porción mucho menor en las plantas de refinación, cuando estas últimas ---cuyo costo de instalación superaba el de la construcción de los pozos--- hubiera representado fuentes de empleo, mucho menos aleatorias que la perforación de un pozo o la construcción de un oleoducto. No obstante, el estímulo fiscal que el gobierno emprendió para que se instalasen refinerías hacia 1916, después de las que se establecieron en Puerto Lobos, se estancó la inversión de las refinerías ---

entre otras razones--- por la inestabilidad política y el nacionalismo económico de los gobiernos revolucionarios.”

“El predominio del capital extranjero en la industria petrolera, fue favorecido por las leyes mexicanas, que no limitaban la adquisición de grandes propiedades. “*La Huasteca*”, por ejemplo, había adquirido desde el año de 1900 la cantidad de 161,880 hectáreas acres de tierra “ubicadas en la región en que se tocan los límites de los estados de San Luís Potosí, Veracruz y Tamaulipas”, localizando pozos que permitieron una producción regular con la que pudo surtir a los Ferrocarriles Nacionales de México, al Interoceánico, al de Veracruz, al del Pacífico y al Mexicano del Sur, y que se incrementó con las exitosas perforaciones del Juan Casiano y del Cerro Azul.”

“Eventualmente, cuando no era posible la compra de terrenos, un contrato de arrendamiento podía asegurar el derecho de explotación, y tanto la venta como el arrendamiento podían lograrse en última instancia ejerciendo coacción. Así, cuando en 1916 el Departamento del Petróleo levantó un primer registro de compañías encontró que entre las primeras 287 registradas poseían un total de 2,139,489 hectáreas en propiedad o bajo contrato. De éste número, 17 compañías que constituían 9 grupos (todos de capital extranjero), controlaban 1,678,826 hectáreas, es decir el 78% del total de los terrenos. El restante 22% (460,663 hectáreas) se repartía entre 270 compañías. Esta última cifra resulta más elocuente cuando se compara con las 564,095 hectáreas de El Aguila, la Huasteca Petroleum, de las compañías Transcontinental y Oil Fields of México. Las dos primeras, que empezaron con inversiones pequeñas, y crecieron al punto que en el año fiscal que terminó en junio de 1912, El Aguila logró una ganancia neta de \$4,264,742.00 dólares y la Huasteca de \$3,976,374.00 dólares.”³¹

EFFECTOS DE LAS MEDIDAS TOMADAS POR EL GOBIERNO, SOBRE LAS EMPRESAS EXTRANJERAS.- Ante la inestabilidad del país, en 1919, el inglés Pearson a pesar de la prosperidad de sus empresas, vendió las acciones de “*El Aguila*” a la “*Royal Dutch Shell*”, una compañía con intereses en todo el mundo; Para la siguiente década las empresas más fuertes eran “*La Huasteca*” de Doheny, “*Royal Dutch Shell*”, “*Standar Oil*”, “*Gulf Oil Corp.*”, “*Sinclair Oil Comp.*”. En el año de 1925 Doheny terminó por traspasar parte del grupo a la “*Standar Oil*” de Nueva Jersey propiedad del magnate petrolero Rockefeller.

Plutarco Elias Calles, llega a la presidencia y promulga el 26 de diciembre de 1925, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional misma que establecía entre otras cosa:

a.- Las concesiones serán hasta por 10 años improrrogables.

b.- Los artículos 12, 14 y 15 hablaban de los derechos creados antes de la Constitución de 1917, estos quedaban sujetos a confirmación por parte de las autoridades, pues debía solicitarse en un plazo de 1 año contado desde la promulgación de esta ley, a confirmándolas se podrían concesionar hasta por 50 años.

c.- Decretó el 1° de marzo de 1927, que las pugnas obrero-patronales, en las industrias petrolera y minera serían en lo sucesivo de incumbencia directa de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, y ya no de los Gobiernos Estatales.

d.- Promulgó el 29 de noviembre de 1927, el Reglamento de Trabajos Petroleros, que pretendía establecer controles sobre las actividades de las empresas extranjeras que permitiesen, a la vez que cuidar los recursos naturales de la Nación, dar a los obreros mejores condiciones de seguridad laboral.³²

Con las medidas antes citadas, México estaba amenazado por una intervención armada de los Estados Unidos, misma que no se llevó a cabo, ya que Plutarco Elías Calles informó al embajador Dwing Monrow de Estados Unidos, que reformaría la Ley Petrolera eliminando todo tipo de límites de tiempo respecto de la vigencia de los derechos adquiridos y eliminando el impuesto del timbre decretado por Carranza sobre los terrenos y contratos petrolíferos, la reforma antes citada se publicó el 3 de enero de 1928.

En 1929, México, ocupaba el 4° lugar en producción de petróleo, con 44.5 millones de barriles anuales.

Emilio Portes Gil, reformó las fracciones de los artículos 73 y 123 de la Constitución, quedando como facultad del Congreso de la Unión, la de legislar en materia de trabajo.³³

En este mismo año de presenta la depresión ECONOMICA de los Estados Unidos.

Para el 18 de agosto de 1931, se promulga la Ley del Federal del Trabajo. Para vigilar el cumplimiento de la misma, se crea con plena autonomía el Departamento del Trabajo, organismo del gobierno que ocupó el puesto de mediador entre los conflictos laborales. La creación de este departamento, produjo seguridad y confianza en los trabajadores de las empresas petroleras, los que poco a poco fueron uniéndose para formar los inicios del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.³⁴

El presidente Abelardo L. Rodríguez decretó el 15 de mayo de 1933 las reservas ecológicas petroleras del país. Estas comprendían básicamente una faja de 100 kilómetros de anchura a lo largo de costas y fronteras, con excepción de aquellos terrenos sobre los que previamente hubiera adquirido derechos un particular. Se buscaba crear una reserva fija que en todo tiempo para asegurara el abastecimiento de las necesidades del país y que sirviera para impulsar la formación de una empresa petrolera con capital y dirigentes nacionales. Es así

como se crean las bases para la constitución de la compañía Petróleos de México, S. A., el 28 de diciembre de 1833; Esta inició con un capital social de 20 millones de pesos divididos en dos series, la "A" 50% del estado y la serie "B" de participación particular nacional.³⁵

d) MOTIVOS DE LA EXPROPIACION PETROLERA EN MEXICO.

El General Lázaro Cárdenas, estaba consiente de que el estado de derecho que se creo con la promulgación de la Constitución de 1917, no se había cumplido cabalmente, pues durante su campaña presidencial pudo constatar que en México seguían existiendo las profundas desigualdades e inicuas injusticias a que estaban sometidas las masas de trabajadores e indígenas, también que existía la extrema ignorancia y pobreza, además de la falta de civilización de algunas regiones del país; estos hechos lo condujeron hacia la búsqueda de las soluciones a estos problemas, es por eso que el plan de gobierno de 1934 a 1940, estaba dirigido a beneficiar a las clases obreras y campesinas de México.

El 30 de noviembre de 1934 es elegido como presidente de la República, y como estrategia para cumplir con los objetivos de su plan, primero dejó que las masas sociales tomaran fuerza, al apoyarlos para que se constituyeran como grupos bien organizados, que al unirse pudieran presionar a los empresarios para que estos les concedieran más derechos laborales, así como respeto a sus derechos como seres humanos.

La idea por unificar a los petroleros, comenzó el 20 de julio de 1935, esta vez organizada por los sindicatos de trabajadores, de las empresas petroleras más fuertes del país, "*El Aguila*", "*La Huasteca*", "*La Pierce Oil*". El 15 de agosto de este año, quedó constituido el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, su primer Secretario General fue Eduardo Soto Innes, y la principal labor fue atraer a los demás sindicatos al seno del actual sindicato unido.

Por otra parte, las maniobras intentadas por los empresarios extranjeros para que no se lograra la unificación fueron poniendo piedras en el camino. Compraron al Departamento de Registro de Asociaciones, para que desecharan la solicitud de inscribir al Sindicato Unificador, pero la voluntad del presidente en solucionar los problemas de los obreros, se manifestó al ordenarle a la Dirección mencionada que registrara al Sindicato Unificador, a consecuencia de la solicitud hecha, el 27 de diciembre del mismo año, el Departamento del Trabajo, otorgó el registro número 1131 al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (S.T.P.R.M.), como Sindicato Obrero Industrial de Jurisdicción Federal, constituido por 14 secciones y 13,267 trabajadores agremiados, sin duda el más grande y que poco a poco fue aumentando hasta ser lo que es hoy.

La constitución del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana fue la pauta para que este, exigieran ante la Junta de Conciliación y Arbitraje de todas las empresas petroleras, la firma de un solo Contrato Colectivo de Trabajo, compuesto por XXIV capítulos en donde se trataban temas como:

- I.- Disposiciones Generales,
- II.- Ingresos, vacantes, ascensos y movimientos en general,
- III.- Reducciones, renunciaciones e indemnizaciones,
- IV.- Separación, disciplina y expulsión,
- V.- Condiciones generales de trabajo.
- VI.- Jornadas de trabajo, horarios, salarios y tiempo extra,
- VII.- Permutas y movilizaciones,
- VIII.- Enfermedades y atención medica,
- IX.- Seguridad e higiene,
- X.- Jubilaciones
- XI.- Descensos, vacaciones y permisos,
- XII.- Fondo de ahorros,
- XIII.- Becas,
- XIV.- Aprendices de oficios,
- XV.- Técnicos mexicanos y extranjeros,
- XVI.- Delegados departamentales,
- XVII.- Deducciones de cuotas sindicales,
- XVIII.- Casas para los trabajadores,
- XIX.- Bibliotecas, escuelas, fomento al deporte y lugares de recreo,
- XX.- Pases y medio de transporte,
- XXI.- Escalafón y antigüedad,
- XXII.- Herramientas e implementos,
- XXIII.- Disposiciones varias,
- XXIV.- Tabulación de salarios y clasificación de categorías.

Este contrato colectivo, debía regir todas las relaciones de trabajo que existieran entre las empresas y los trabajadores petroleros; por supuesto, las empresas se opusieron a la firma de tal documento, y para solucionar el conflicto, se reunieron ambos grupos para llegar a un arreglo, mismos que se prolongaron por más de un año, sin solución clara.

Las presiones de los obreros, para que se firmara, comenzaron en el año de 1936, como hechos sobresalientes que influyó para la expropiación petrolera, está **“La Huelga nacional de 13 días”** iniciada el 28 de mayo de ese año, aquí se comprobó materialmente la influencia de los productos petroleros en todo el país, pues para los últimos días de este acontecimiento laboral, México se encontraba paralizado por completo; Lázaro Cárdenas tuvo que intervenir, solicitando a los obreros que regresaran a sus labores, el 9 de junio se retiraron las banderas rojinegras; acto seguido integró una Comisión de Peritos, para que revisaran la situación económica de las compañías y dictaminaran si estas, tenían capacidad suficiente para cumplir con todas las peticiones que se estipulaban en el Contrato Colectivo de Trabajo; hecho el análisis

correspondiente, determinaron que si tenían suficiente capacidad para conceder todas las prestaciones que pedían los obreros, en el Contrato mencionado, este dictamen se agregó a los autos del juicio laboral que se seguía.³⁶

Otra huelga que afectó a la Capital fue la realizada por los trabajadores de Poza Rica “**la Huelga de los 57 días**”, que culminó con el convenio obrero-patronal elevado a laudo arbitral de fecha 15 de septiembre de 1937.³⁷

Después de haber estudiado el dictamen pericial presentado y las objeciones de las partes, el 18 de diciembre de 1937, el presidente de la Junta Especial 7 de Conciliación y Arbitraje Gustavo Corona, dictó el laudo, que en su parte conducente se dice:

“... las compañías que a continuación se enlistan, están en posibilidad de aumentar los salarios de sus trabajadores y mejorar las condiciones de trabajo de éstos hasta por la suma de \$26'332,756.00”: *Compañía Mexicana de Petróleo el Aguila, Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Co., California Standard Oil Company of México, Compañía Petrolera El Agwi, S. A., Penn Mex. Fuel Co., Stanford y Compañía Sucs., Richmond Petroleum Company of México, Compañía Exploradora de Petróleo La Imperial, Sabalo Transportation Company, S. A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Consolidated Oil Company of México, Compañía Naviera San Cristobal, S. A., Compañía Naviera San Ricardo, S. A. y Compañía Mexicana de vapores San Antonio.*”

“Además les da de plazo para el pago hasta el 31 de ese mes, también las condena al pago de los salarios caídos durante los días de la huelga, el pago del 10% de fondo de ahorro, a la firma del Contrato Colectivo de Trabajo, y a implantar las nuevas condiciones de trabajo a partir del primer lunes del siguiente año; Esa resolución fue recurrida a través del juicio de amparo, mismo que fue negado por la Suprema Corte de Justicia en ejecutoria de fecha 1º de marzo de 1938, que confirmaba en todos sus puntos el laudo arriba señalado, el 7 de ese mes y año, el presidente de la Junta 7 federal, dicta embargo sobre bienes de las empresas condenadas. En este momento, solo existen dos soluciones al conflicto, intervenir a las empresas a través de representantes obreros impuestos en cada una de estas o decretar nulos los contratos y expropiar la industria.”³⁸

El presidente Lázaro Cárdenas al verse apoyado incondicionalmente por el sindicato petrolero, las autoridades del trabajo y por los sectores sociales, el 18 de marzo de 1938 a las 20:00, dirige un mensaje a la Nación, manifestando que es necesaria la expropiación de la industria petrolera. A las 4:00 de la mañana del día siguiente terminan de redactar el decreto, que dice en su artículo primero:

“Se declaran expropiados, por causas de utilidad pública y a favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento,

vías de comunicación, carros-tanques, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de la *Compañía Mexicana de Petróleo el Aguila, S. A., Compañía Naviera San Cristobal, S. A., Compañía Naviera San Ricardo, S. A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Co., Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Stanford y Compañía Sucesores, S de C., Penn Mex. Fuel Co., Richmond Petroleum Company of México, California Standard Oil Company of México, Compañía Petrolera El Agwi, S. A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Company of México, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S. A., Sabalo Transportation Company, S. A., Clarita, S. A. y Cacalilao, S. A.*, en cuanto sean necesario, a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera.”³⁹

Analizando la situación que vivió el país, pienso que son solo 4 las causas de fondo que motivaron la expropiación petrolera:

1. - La idea del Presidente Lázaro Cárdenas de cumplir y legitimar el estado de derecho que se había planteado con la promulgación de la Constitución de 1917; ya que hasta ese momento no existía tal estado y por lo tanto, el pueblo no estaba recibiendo los beneficios y derechos que otorgaba nuestra Carta Magna.

2.- La búsqueda por parte del presidente Lázaro Cárdenas, de acabar con todas las desigualdades sociales y económicas que existían en el país, ya que los empresarios extranjeros, explotaban irracional e ilegalmente los recursos naturales que pertenecen originalmente al pueblo de México, gozando los extranjeros de privilegios que no podían permitirse, ya que atentaban contra los principios de la Constitución de 1917.

3.- Darle la oportunidad a los obreros y campesinos nacionales de trabajar y ganarse la vida con base a la dotación de tierras y el control del recurso natural, que sostiene la economía nacional, y

4.- La presión política - social, ejercida de 1925 a 1938, por todos los Sindicatos de trabajadores existentes en el país.

Otras causas directas, son:

1.- La negativa de las empresas petroleras, de acatar el laudo dictado por la Autoridad laboral de fecha 18 de diciembre de 1937,

2.- La actitud de las empresas petroleras extranjeras, al querer desacreditar la calidad del petróleo mexicano, en el mercado exterior, y

3.- Para evitar la escasez de los productos petrolíferos, ya que si se ejecutaba el laudo dictado sobre los bienes embargados, este acto daría como consecuencias el paro de labores en las plantas y pozos petroleros.

Documentada lo más brevemente posible la etapa histórica del petróleo, paso a exponer la situación actual de la industria petrolera nacional.

e) EL PETROLEO Y SUS DERIVADOS

LA INDUSTRIA PETROLERA NACIONAL.- Actualmente, el petróleo mexicano es explotado por el gobierno federal, a través de la empresa paraestatal o descentralizada Petróleos Mexicanos (PEMEX), en el año de 1992, el expresidente Carlos Salinas de Gortari, reformó la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, para constituir la en 5 partes: PETROLEOS MEXICANOS encargada del control y vigilancia de las otras cuatro, PEMEX-EXPLORACION Y PRODUCCION, PEMEX-REFINACION, PEMEX-GAS Y PETROQUIMICA BASICA y PEMEX-PETROQUIMICA, cada uno de los organismos tiene funciones distintas, que a continuación expongo:

PETROLEOS MEXICANOS: A este se le quedan reservadas como Organismo de Gobierno de Petróleos Mexicanos, las facultades que requieren la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarcan la industria petrolera incluyendo, en forma enunciativa mas no limitativa: aprobar, conforme a la política energética nacional, la planeación y presupuestación de la industria petrolera estatal.

PEMEX EXPLORACION Y PRODUCCION: la exploración y explotación de los YACIMIENTOS DE GAS, los YACIMIENTOS DE CRUDO Y GAS ASOCIADO así como la REGION MARINA y los CAMPOS TERRESTRES de petróleo, el transporte de los productos extraídos, su almacenamiento en terminales y la comercialización de los mismos.

PEMEX REFINACION: realiza los procesos industriales de la refinación; como es la DESTILACION, REFORMACION, DESINTEGRACION, ALQUILACION y COQUIZACION, para la elaboración de los productos petrolíferos como LAS NAFTAS y MATERIAS PRIMAS PARA NEGRO DE HUMO, así como los derivados del petróleo GASOLINA, KEROSENO, DIESEL, COMBUSTOLEO Y ASFALTO, que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados.

PEMEX GAS Y PETROQUIMICA BASICA: realiza el ENDULZAMIENTO DE GAS AMARGO, la RECUPERACION DE GASES LICUABLES, el

FRACCIONAMIENTO DE HIDROCARBUROS como el gas natural, líquido del gas natural y el artificial, así como el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, y sus derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas. Actualmente, son sólo 9 los productos que se encuentran previstos en la ley como básicos los cuales son:

- 1.- ETANO
- 2.- BUTANOS
- 3.- PROPANO
- 4.- PENTANO
- 5.- HEXANO
- 6.- NAFTAS * producto refinado.
- 7.- HEPTANO
- 8.- MAT. PRIMAS PARA NEGRO DE HUMO. * producto refinado.

PEMEX PETROQUIMICA: realiza los procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización, algunos de los productos más importantes son:

- | | |
|-----------------|--------------------------------|
| 1.- AMONIACO, | 8.- PARAXILENO |
| 2.- BENCENO | 9.- PROPILENO |
| 3.- BUTADIENO | 10.- TOLUENO |
| 4.- ETILENO | 11.- XILENO |
| 5.- METANOL | 12.- ACETILENO |
| 6.- N-PARAFINAS | 13.- BUTILENOS |
| 7.- ORTOXILENO | Y otros 200 más, no regulados. |

f) TRASCENDENCIA DE LA INDUSTRIA PETROQUIMICA EN EL PAIS.

La industria petroquímica es aquella que transforma mediante procesos químicos, los hidrocarburos naturales.

México es una nación rica en hidrocarburos, sus reservas probadas de petróleo lo ubican como el octavo en el mundo y las del gas natural como el duodécimo. Además, ese potencial adquiere particular importancia en virtud de su ubicación geográfica, en una región que se caracteriza por su alta demanda de petróleo y sus derivados. Asimismo, los diversos tratados de libre comercio firmados por México brindan oportunidades de explotación que pocos países tienen. Por lo tanto, el potencial para desarrollar la industria petroquímica mexicana es extraordinario. Además de sus

yacimientos de gas, México es uno de los países cuyo petróleo trae asociado más gas y etano, que inician una de las cadenas petroquímicas fundamentales.⁴⁰

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.

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 se conoce como la industria petroquímica básica.

En consecuencia, desde entonces los procesos petroquímicos subsecuentes podrán 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 industria petroquímica.

La petroquímica como industria de proceso no forma parte de Pemex, pero la segunda proporciona a la primera, el gas natural para que lo transforme por medio de procesos químicos, en AMONIACO, BENCENO, ETANO, PROPILENO, TOLUENO, ETC. De ahí que la riqueza petrolera nacional constituye, por si misma, un potencial extraordinario para el desarrollo de esas actividades de transformación, lo que para México ha representado un privilegio del cual la mayoría de los países del orbe no gozan. Por ello, ese potencial debe explotarse en la mayor medida y de la mejor manera.

En 1983, se reformó el artículo 28 constitucional, introduciéndose el concepto de actividad estratégica a cargo del Estado, entre ellas la petroquímica básica. Consecuentemente, los particulares podrán invertir ampliamente en los productos derivados de los petroquímicos.

La petroquímica en una industria de gran complejidad en sus operaciones y diversidad en sus productos; técnica y operativamente relacionada con la industria petrolera, pero señalada constitucionalmente diferente a ésta.

Su vinculación al interés nacional es como su nombre lo indica "básica". Por ello, debe identificarse como exclusiva del Estado. Sin embargo, las clasificaciones que se han venido dando, durante los gobiernos y últimamente en la reforma en estudio, no obedecieron en estricto sentido a criterios técnicos o científicos de la química, puesto que en la química orgánica no se distinguen petroquímicos básicos o secundarios. A mayor abundamiento, en el resto del mundo no existe tal diferenciación. Por lo tanto, en México esta división, ha obedecido a los pobres e

infundados argumentos de los políticos que actualmente detentan el poder, en el marco de una política de privatización, reestructuración y supuesto impulso de la industria nacional.

La industria petroquímica a nivel mundial, se caracteriza por la presencia de capitales que crecen rápidamente, derivados principalmente de los avances tecnológicos aplicados a los procesos de producción. En México, no existe dicho aumento del capital, por la simple razón de que el gobierno no ha seguido impulsando al Instituto Mexicano del Petróleo, para que continúe con su exitosa labor, al desarrollar tecnología 100% nacional, tan competitiva que en los ochentas científicos de Estados Unidos y Asia, venían a realizar estudios.

Hoy, a 87 años de haberse iniciado el movimiento revolucionario de 1910, México desea la independencia económica y soberanía nacional.

La sociedad ha tomado conciencia de la profundidad y gravedad de los problemas económicos, políticos y sociales en que nos ha sumido la política neoliberal de los gobiernos, y el actual se empeña en continuar por ese camino, sin oír los reclamos de los diversos sectores.⁴¹

g) EN LO SOCIAL

La oposición de la sociedad mexicana revela un rechazo a la política que bajo el pretexto de la globalidad se ha reducido, a la subasta del patrimonio nacional público y ha fortalecido estructuras monopólicas por parte de los particulares.

Esa transferencia de la propiedad y riqueza pública y social al sector privado durante los últimos 12 años, de ninguna manera ha contribuido a evitar el deterioro de las condiciones de vida de la población, aumentar el empleo o mejorar la economía; al contrario han sido la corrupción y el tráfico de influencias, los factores determinantes en los procesos privatizadores y ha sido permanente el rescate de negocios privados con finanzas públicas. Basten los ejemplos terribles del sector bancario y carretero.

La reforma a Ley Reglamentaria del Artículo 27 en el ramo del Petróleo, no refleja la voluntad del pueblo de mejorar la actividad de la industria petroquímica, el Gobierno Federal pretende implementar un plan de privatización de los activos de la petroquímica mal llamada secundaria, sin resultados favorables, las tres licitaciones realizadas en los años anteriores han fracasado.

La idea de privatizar no es mala, pero tiene que ser bien estructurada, viable, transparente, y supervisada por gente comprometida con Pemex y con México, la

privatización debe fortalecer a la industria petroquímica, debe generar más empleos, crear tecnología de punta.

No como el gobierno lo planea, fundado en la corriente neoliberal impuesta por el expresidente Salinas, ya que esto produce que la riqueza se reparta entre muy pocas manos y exista más pobres en este país.

Como sujetos de las relaciones laborales petroleras, tenemos:

- 1.- La empresa paraestatal **Petróleos Mexicanos**, que representa a los intereses del Estado,
- 2.- Al **Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana**, como representante de los intereses de los trabajadores, y
- 3.- Al **trabajador como individuos** que aporta su fuerza de trabajo.

Por ser **Petróleos Mexicanos** una empresa descentralizada del gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y gozar de autonomía plena. Las relaciones laborales, se fundan en el apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, ya que el apartado "B" del mismo artículo, habla únicamente de las relaciones laborales entre el Estado como patrón y sus trabajadores.

El instrumento legal, que regula dichas relaciones laborales, es el **Contrato Colectivo de Trabajo**, mismo que se firma periódicamente, entre el Pemex y sus organismos dependientes como patrones y el Sindicato representante de los intereses de los trabajadores.

La actual **Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos**, divide a esta empresa en cinco partes: **Petróleos Mexicanos** como la cabeza de la administración, **Pemex-Exploración y Producción**, **Pemex-Refinación**, **Pemex-Gas** y **Petroquímica Básica** y **Pemex Petroquímica**.

Estos últimos organismos, materia del presente trabajo, han sufrido un proceso de privatización que no ha dado resultados.

Por lo que respecta a **Pemex-Gas** y **Petroquímica Básica**, se privatizó la distribución del gas natural, y ahora el precio del gas para consumo doméstico se ha elevado radicalmente, resultando incosteable para las familias mexicanas.

Por lo que respecta a **Pemex Petroquímica** El Gobierno Federal cumpliendo con su programa económico, ha decretado la creación de varias empresas particulares, para que inviertan en dicha industria.

Va a operar la figura de la sustitución patronal, lo que nos genera dos preguntas:

- 1.-¿Hasta qué grado se van a respetar los derechos adquiridos de los trabajadores?
- 2.-¿Qué va a pasar con los trabajadores petroleros de Pemex-Petroquímica?

Tomando en cuenta lo expuesto en la cláusula 20 del Contrato Colectivo de Trabajo (1999-2001) que dice:

"CLAUSULA 20.- El patrón tendrá amplias facultades para adecuar su organización, modernizar sus instalaciones y simplificar sistemas o medidas de trabajo, para obtener un incremento efectivo en la productividad.

Para la reducción de puestos y supresión de departamentos, previamente deberá exponer al sindicato las razones fundadas que originen esto. Para este efecto, se ratifica la subsistencia de la Comisión Nacional Mixta de Reacomodo, que tendrá amplias facultades para determinar e identificar plenamente cuales son los trabajadores de planta sindicalizados que deban quedar disponibles y establecer la forma más conveniente de su reacomodo, jubilación o liquidación, según proceda."

Tenemos lo siguiente:

I.- Legalmente El Sindicato de Trabajadores Petroleros, no tiene la posibilidad de oponerse a las decisiones de la empresa. Y por si fuera poco, ya no es la fuerza política que antes era, actualmente es un sindicato dirigido por el propio gobierno, carente de coacción.

II.- Si un particular invierte como socio del patrón, aportando tecnología de punta, es lógico también que aquel le va a exigir a Pemex que contrate personal altamente calificado para que pueda manejar eficientemente la moderna maquinaria. Por lo tanto, muchos trabajadores técnicamente preparados, van a ser contratados, y consecuentemente los empleados sindicalizados con cierta antigüedad van a ser despedidos.

III.- Pemex (más bien el propio gobierno), ha manifestado que no tiene recurso para sostener a la petroquímica, tampoco va a tener recursos para mantener o para ampliar los recursos humanos existentes.

Por lo tanto, van a despedir a mucha gente que tiene años dentro de la empresa, generándose desempleo y todas las demás consecuencias sociales que esto implica.

El propio representante sindical Carlos Romero Deschamps, manifestó en un discurso dirigido al expresidente Zedillo, que Petróleos Mexicanos debe invertir en programas de capacitación, lo que haría más eficiente la mano de obra y en consecuencia el gobierno no recurriría a la privatización de la empresa.

Tocando el aspecto social nacional, la inversión que los particulares van a hacer en las plantas petroquímicas que se van a crear o a reacondicionar, de alguna u otra forma la tienen que recuperarla los industriales, ya que su finalidad es lucrar con los bienes. Si partimos de este pensamiento como empresarios, quienes van a pagar dichas inversiones van a ser los propios mexicanos. Por lo tanto, todos los productos que se elaboren a partir de cualquier petroquímico “secundarios” van a subir su precio, provocándose una inflación en los precios de los bienes de consumo, deteriorando el poder adquisitivo de los Mexicanos.

La educación es la mejor inversión que una nación y una empresa pueden tener. Para Pemex, la preparación y capacitación del personal a todos los niveles se traduce en un aumento de la productividad. No sólo hace falta crear el espíritu de servicio del trabajador y funcionario público, sino también fomentar el espíritu innovador, participativo, de iniciativa, de trabajo cuando así se requiera, crear en cada un de los trabajadores petroleros, la conciencia de ser parte de la empresa número uno de México.

Por último, el salario de los trabajadores ha aumentado, pero no en la proporción en que sube la inflación, esto a causas de las pasadas crisis económica que ha vivido el país, y como consecuencia se presenta el deterioro en el poder adquisitivo de los mexicanos, así como el desánimo de los petroleros y desconfianza en su trabajo, esto debe cambiar. Pemex es una empresa muy grande, que maneja un producto altamente demandado a nivel mundial, por lo tanto el Gobierno debe de buscar la forma de hacerla producir sin que tenga que perderla.

h) EN LO ECONOMICO

El sector petroquímico, está ligado a una gran batalla histórica, la de 1938, así como también a experiencias muy valiosas de la industria mexicana. Por ello, es doblemente apreciado por nosotros, por su enorme significado histórico y por su estratégica función económica en el presente y a futuro.

Ejemplo de su importancia, es el hecho de que a pesar de que sólo representa el 8% de los activos totales de Pemex, la petroquímica del Estado está ubicada en el lugar número 9 de entre las 11 empresas más grandes del mundo. En dicho ramo, compite con corporaciones como Dupont, Dao, Exxo, Monsanto, Amoco, Texaco y Rexol. En el

orden interno, de su presencia económica depende la actividad de 145 ramas del sector manufacturero e influye directamente en la elaboración de por lo menos 245 productos.

La industria petroquímica representa entre el 18 y 22 por ciento del producto interno manufacturero, y como el 4 por ciento del producto interno bruto del país.

El proceso privatizador de la actual administración, tiene como propósito someter a la empresa a las fuerzas libres del mercado para hacerlas eficientes en el plano internacional. El hecho de que el Gobierno Federal, se quede con una participación mayoritaria no le garantiza el control sobre la industria, no resuelve el problema de la improductividad.

El Gobierno Federal, permitirá la participación privada sin que esta supere el 49% del capital. Se prevé que Pemex-Petroquímica creará entre 10 y 15 filiales, las cuales contarán con dos series de acciones. La serie "A", que representará 51% del capital social y estará en poder del Estado, y la serie "B", con 49% del capital, será de libre suscripción en la que podrán participar inversionistas nacionales y extranjeros a través del mercado de valores.

Pemex va a contratar con particulares para que exploten los petroquímicos "secundarios", entre 10 y 15 filiales.

Por consiguiente una filial controlará la producción total de un o dos productos, formándose un monopolio absoluto de ese o esos productos en el mercado.

Ahora, si sólo son 15 filiales, podría formarse un grupo cerrado que controlaría el mercado en general, hecho que también prohíbe la ley.

Es decir, al hablar de la petroquímica no solo estamos hablando de una variedad de procesos industriales, sino sobre todo, de una diversidad de productos que influyen necesariamente en la continua aportación de insumos para las empresas mexicanas.

En dos sexenios exportamos más de 6 mil millones de barriles de petróleo e ingresaron 131 mil millones de dólares por ese concepto y pagamos en ese mismo lapso más de 140 mil millones de dólares del servicio de deuda externa, es decir, a Pemex lo hemos utilizado para que pague una deuda onerosa a costa del pueblo de México, pero además, el Gobierno, deliberadamente no le ha fluido los recursos económicos suficientes para hacer productiva a la industria petroquímica, y por lo tanto, compite desequilibradamente con las empresas extranjeras.

De hecho, cayó la inversión en el sector petroquímico, del 44% que se dio en el sexenio de 1976-1982, a sólo el 5% de la industria petroquímica en el sexenio anterior.

Esto revela claramente que el Gobierno han deprimido las finanzas de Pemex, con el único propósito de ceder nuestros recursos y nuestra soberanía, además impone una carga fiscal extrema más del 70% de las ganancias totales por la venta de los productos se pagan de impuestos a Hacienda.

Para ejemplificar la importancia de alguno de los productos que no quedaron dentro de los comprendidos como básicos, cito el caso del AMONIACO, que se produce a partir del nitrógeno obtenido del aire y del hidrógeno procedente del metano, que es a su vez el componente principal del gas natural. Del amoniaco, se deriva la producción de los fertilizantes, indispensables para aumentar la producción agrícola, y dado que los espacios cultivables ya no pueden ser aumentados, la única forma de obtener mayores cosechas, es hacer que la misma superficie de terreno nos dé más.

En momentos como el actual, esto se hace más necesario, ya que tenemos un gran déficit en producción alimenticios agrícolas, lo que nos coloca en una situación de gran vulnerabilidad y riesgo de la soberanía, además al adquirirse en el exterior los granos y alimentos, se contribuye al desequilibrio de balanza comercial.

Hay que tomar en cuenta que la privatización de la industria petroquímica, significa enajenar bienes de utilidad pública, que producen materias primas básicas para la producción de alimentos esto es compuestos nitrogenados, los cuales se obtienen a partir del amoniaco. La planta que los produce es Cosoleacaque es la primera junto con la de Tula y la de Salamanca que entra en licitación, según la proyección del Ejecutivo Federal.

Esta planta produce el 85% del amoniaco que se utiliza en el país. El 83% de esta producción se destina a la elaboración de fertilizantes, esto lo hace ser un punto estratégico para la producción agrícola en todos sus órdenes.

Nuestro país, en los últimos años ha resentido el estancamiento de la producción de alimentos agrícolas de consumo básico, el rezago histórico que padecemos en la materia y la creciente demanda, producto del crecimiento de la población, nos obliga a reflexionar y a analizar con gran responsabilidad las medidas de carácter legislativo que afectan directamente a indirectamente con relación a la producción de alimentos.

La necesidad de una política industrial se ha venido debatiendo por largo tiempo en nuestro país. "El programa de Política Industrial y Comercio Exterior" del 8 de marzo de 1996, no cumplió con las expectativas despertadas. La industria petroquímica básica quedó marginada de este diseño estratégico, debe integrarse orgánicamente al mismo, siendo sus objetivos los siguientes: apoyar con sus insumos a las empresas que exportan directas e indirectamente sus productos; coadyuvar a la sustitución eficiente de las importaciones, para establecer cadenas productivas nacionales y contribuir al desarrollo

de agrupaciones industriales, regionales o sectoriales con participación de micro, pequeña y medianas empresas.

Estudios realizados por la asociación civil denominada “Red Civil para la Defensa Económica de México”, aseguraron que la privatización de las 61 plantas petroquímicas “afectara directamente a 6,200 empresas, desde las que producen conservadores para alimentos, jabones, perfumes, pegamentos, teléfonos, televisores y computadoras, pasando por una infinidad de industrias más, hasta la industria médica. Tan solo dos productos de la denominada petroquímica secundaria, el ETILENO y el PARAXILENO, tienen una influencia directa en por lo menos 71 ramas manufactureras.

En los últimos 13 años, México ha pagado 140,000 millones de dólares por concepto de la deuda externa, apenas 10,000 millones menos que el monto de las exportaciones en el mismo lapso. Cada año se pagan 20,000 millones de dólares por concepto de intereses y amortizaciones de la deuda. El petróleo era el mejor negocio del mundo, pero si comparamos los beneficios económicos de éste y los de la industria petroquímica, la segunda es mucho más rentable que el primero. Los norteamericanos lo saben y por eso nos lo quieren quitar.

Uno de los grandes errores que ha cometido el gobierno federal ante las presiones extranjeras, fue exportar más del 70% del crudo, lo cual representa vender esta materia prima a un costo irrisorio, siendo que como producto petroquímico su valor sería más rentable. Básicamente estamos regalando nuestras reservas naturales.⁴²

i) EN LO POLITICO

La cuestión está en que queramos respetar una decisión razonable y defendible, tomada en 1917 con toda conciencia social, de que el beneficio que se derive de la explotación de los hidrocarburos es para México. Este recurso es parte del territorio nacional, es de todos y ha de beneficiar a todos los mexicanos, no sólo a unos pocos afortunados. México necesita recursos propios para obras sociales y de infraestructura, y es muy poco confiable que puedan venir esos recursos de la iniciativa privada extranjera, cuya finalidad es la de canalizar dividendos a sus accionistas y no a la sociedad.⁴³

Las dificultades para administrar la industria petroquímica, continuarán en la medida en que el Gobierno Federal no entienda que se trata de una empresa propiedad de la nación que tiene que ser manejada con absoluta nitidez y transparencia.

La explicación del retraso tecnológico como argumento para la venta o renuncia al control estratégico de la industria petrolera es inadmisibles y cuestionable, porque el propio Gobierno Federal así lo planeo. Ahora el Ejecutivo ofrece un proyecto inviable

que condena a la industria petroquímica, a una situación adversa por motivos circunstancialmente.

La estrategia para solucionar el problema de la indefinición de los productos petroquímicos básicos y secundarios, no se debe tomar a la ligera y si con prudencia, porque detrás de esta definición, estará la pretensión de los inversionistas apenas disimulada de apoderarse de cadenas enteras de productos industriales.⁴⁴

Digamos que este proceso privatizador, esta atrapado en una red de lagunas jurídicas, mercancías defectuosas, problemas ecológicos, terrenos cuya propiedad no está regularizados, conflictos sindicales, además el Gobierno perdió la justificación para **desincorporar** activos que pertenecen a una Nación, a la cual jamás se le consultó tal medida.⁴⁵

El gobierno federal dice: “Sólo se venderá el 49% de las plantas existentes, pero eso sí, se permitirá la propiedad particular del total en las nuevas plantas.” Dicho de otra manera, se condena a las empresas petroquímicas mixtas, a la ineficiencia, la descapitalización, la corrupción y otros males que a mediano plazo contrasten con el éxito inducido de las empresas 100% privadas.

El argumento, que expresa el Gobierno de que carece de recursos necesarios para conservar e incrementar las plantas petroquímicas del país, es falso. Al respecto, quisiera comentar que, durante el sexenio Salinista, el Gobierno dejó de aportar capital y descuidó presupuestalmente a la industria petrolera, particularmente a la petroquímica. No es real que sea la falta de recursos lo que lleva a solicitar la ayuda de la inversión privada, para activar ésta industria; hay una intención federal, que primero debilita a la industria estratégica y luego la pone en venta.

Esta es una conducta que ya se ha repetido en la mayoría de las privatizaciones que ha llevado a cabo el Gobierno Federal, primero, deja de destinar recursos la descuida, y luego expone que no tiene dinero para activarlas. Esto paso con la privatización de las carreteras que ahora son subsidiadas por el Gobierno casi por \$6,000 millones de pesos; y con la privatización de los bancos ahora subsidiados por el gobierno con más de \$110,000 millones de pesos.

Para el siglo XXI, se va a reducir el consumo del petróleo como combustible, y cada vez más como productor de materias primas para la gran mayoría de las industrias de la transformación. Ahí radica la importancia de que el Estado Mexicano tenga una buena política de control sobre la petroquímica.

La política Neo-liberal impuesta a México, por los anteriores presidentes, produjo la Reforma a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Vamos a analizar en lo referente a la materia que nos ocupa, la iniciativa de ley de fecha 1° de julio de 1992 que presentó el expresidente Carlos Salinas de Gortari, a la Cámara de Diputados para su estudio, misma que en su parte conducente expresa:

“...El acusado dinamismo tecnológico de la industria petroquímica, ha impuesto la necesidad de llevar a cabo durante los últimos años diversas reclasificaciones del renglón de básicos al de secundarios; por tanto, buena parte de las plantas y productos que elabora en la actualidad Petróleos Mexicanos pertenece a este segundo renglón.”

De su lectura, no se aprecia una exposición clara, que demuestre con bases científicas firmes y fundamentos de hecho y de derecho contundentes, cuales fueron los criterios tomados para reclasificar los productos petroquímicos; si bien es cierto que ha crecido la industria, también lo es que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solo habla de petroquímicos básicos que son todos sin excepción y por lo tanto no hay motivos claros para tal reclasificación.

Analizando otro párrafo de la misma exposición de motivos, éste dice:

“Así, la creación de Pemex-Petroquímica, obedece a la necesidad de permitir al organismo competir en los mercados nacionales e internacionales en mejores condiciones. Para ello, se facultaría al organismo para invertir, ampliar capacidades, desinvertir, conferir o formar alianzas estratégicas o cadenas productivas, a fin de convertirlo en un ente eficiente, rentable y moderno. Podría por lo tanto, establecer filiales o subsidiarias con la forma jurídica que más convenga. El órgano superior de gobierno de la industria petrolera estatal será el Consejo de Administración de Petróleo Mexicanos. Además, para descentralizar las decisiones y fortalecer la autonomía de gestión, cada uno de los cuatro organismos será dirigido y administrado por un Consejo de Administración y por un Director General...” “... El Ejecutivo Federal nombrará a los directores generales de todos los organismos; a los miembros de los consejos de administración de los cuatro organismos subsidiarios; y a los miembros del consejo de administración de Petróleos Mexicanos, salvo a los representantes de los trabajadores...”

El presente párrafo, no justifica que el Organismo Subsidiario Pemex-Petroquímica, pueda tener facultades de rectoría y conducción sobre los productos que elabora, ya que tales atributos sólo los ostenta la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal.

Hemos venido diciendo que este es un país entregado económicamente, intervenido económicamente por los Estados Unidos de América. El día 23 de octubre de 1996, se discutió la Reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo en la intervención que tuvo el Diputado Javier Gonzalez Garza, expreso:

“...Vamos a hacer un recuento de algunos hechos que fueron informados públicamente desde hace más de 4 años, en agosto de 1992. El 4 de agosto de ese año, 12 días antes de

la publicación de la disminuida lista de petroquímicos básicos, por la entonces SEMIP. Los puntos acordados en principio son: compromiso de elevar el intercambio comercial en materia de energética y petroquímica, mediante la liberación gradual del sector; este compromiso se firmó en 1992. En otros puntos se encuentra el relativo a la reclasificación de la petroquímica respecto al cual negociaban directamente el entonces Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche y su contraparte, Carla Hills y el Señor Willson; se prevé que de una lista inicial de 19 productos básicos podrán quedar entre dos y seis, dependiendo de los beneficios que México obtenga en otros rubros como compras de gobierno y aranceles.”

“El 9 de agosto, el texto preliminar del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica que se entregó a los cuerpos legislativos mexicanos y que en ese momento fue puesto a consideración del senado estadounidense, se dio a conocer, constaba de 22 capítulos y en él se informaba del trato de los productos refinados y a varios de los considerados como petroquímicos: pentano, materia prima para negro de humo, exanos, eptanos, naftas, etanos y butanos; no se incluyeron en la mención ninguno de los productos hasta esta fecha considerados como petroquímicos básicos, pero que serían oficialmente reclasificados unos días después.”

“El 13 de agosto, el texto proyecto del tratado de Libre Comercio negociado por México, Estados Unidos y Canadá, fue dado a conocer. En el documento, México se compromete a liberalizar más rápidamente sus sectores de autopartes, petroquímica básica.”

“El 16 de agosto, el Gobierno Federal amplía el campo de inversión privada en la rama petroquímica, al dejar bajo control del Estado sólo 8 productos, de los 19 que anteriormente estaban reservados para elaboración exclusiva de Petróleos Mexicanos y empresas subsidiarias.”

“Por lo que hace a la petroquímica, todos los productos que no estén incluidos en esas listas van a ser desregulados, un compromiso de aquella época.”

“17 de agosto, La reclasificación de petroquímica básica será permanente, a fin de que ese sector sea competitivo, advirtió el entonces Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche y negó que la decisión de reducir de 19 a 8 el número de productos hubiera sido pactada en las negociaciones de Tratado de libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá.”

“Esto demuestra que los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano con los Estados Unidos, vienen desde hace mucho tiempo, efectivamente, esos compromisos no permitieron ni siquiera la discusión de propuestas que se hicieron...”, son éstos los compromisos con el Gobierno de los Estados Unidos, los que

no permitieron discutir más allá de la propuesta que venía redactada desde los Estados Unidos.

CITAS

- 1.- *La Industria Petrolera en México. Una Crónica*, Lourdes Celis Salgado, *Petróleos Mexicanos*, 1988, pág. 17.
- 2.- Cecilio Robelo, *Diccionario de aztequismos, catálogo de palabras náhuatl, introducidas al español, México, imp Museo de Antropología, 1921, p. 536.*
- 3.- *Idem cit. 1*
- 4.- *Idem cit 1, pág 18.*
- 5.- *idem cit 1. Pág. 18*
- 6.- *idem. Cit. 1. Pág 18 y 19.*
- 7.- *El Petróleo y la Crisis Mundial*, Roberto Centeno, *Alianza Editorial, Madrid, 1982, p. 43.*
- 8.- *Revista Fortune, The Fortune Global 500, The Largest Industrial Corporations in the World 1996.*
- 9.- *Op. Cit. 8*
- 10.- *Op. Cit. 8*
- 11.- *Pemex, Crisis y Recuperación*
- 12.- *idem. Cit. 1 pág. 32*
- 13.- *idem cit. 1. Pág. 40.*
- 14.- *idem Cit 1. Pág. 37 y 38.*
- 15.- *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942, segunda edición, Colegio de México, 1972, pags. 13 y 79.*
- 16.- *idem cit 15.*
- 17.- *idem cit. 1., pág. 58.*
- 18.- *idem. Cit. 1., pag. 79.*
- 19 y 20.- *Los Presidentes de México ante la Nación*, Luis González y González compilador, *anexo número 4 y 5 imprenta de la cámara de diputados, méxico, 1966, vol v, p 53.*
- 21.- *Francisco I. Madero, Místico de la Libertad, Fondo de Cultura Económica, 1987, (Biografías del poder); Así fue la Revolución Mexicana Tomo 3, pág. 403 y ss.*
- 22.- *El gobierno Huertista*, Glorina Villegas Moreno.
- 23.- *Crisis Socioeconómica en el País*, Ana L. Romero y Bertha Ulloa, *Así fue la Revolución Mexicana, tomo V, 1985, p. 871.*
- 24.- *Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Pastor Rouaix, *México 1959, p 326.*
- 25.- *La Constitución de 1917*, Berta Ulloa, p. 144-146.
- 26.- *idem. Cit. 1, p 152-153.*
- 27.- *Los Grupos de Presión*, Lorenzo Meyer, p. 56-57.
- 28.- *México y los Estados Unidos*, Lorenzo Meyer, p 113
- 29.- *idem. Cit. 1, p. 159-160.*
- 30.- *idem. Cit. 1. P 160.*
- 31.- *idem. Cit. 1 p. 96, 97, 98 y 99.*
- 32.- *Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, 26 de diciembre de 1925, folleto impreso.*
- 33.- *El Derecho Laboral*, Graciela Bensusan, *Siglo 21 editores, 1985, p. 15-17.*
- 34.- *idem. Cit. 1, p 237.*
- 35.- *Diario oficial de la federación, 19 de febrero de 1934.*
- 36.- *idem. Cit. 1, p 337 y sig.*
- 37.- *idem n. 1, p. 357 y sig.*
- 38.- *idem cit 1, p. 368.*
- 39.- *idem. Cit. 1, p. 382*
- 40.- *Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 17 de octubre de 1967, p 975*
- 41.- *Corre la voz, no. 341, del 21 al 27 de nov. 1996., p.3 y 4.*
- 42.- *Petróleo negocio del siglo XXI, Prioridad del cap. Nac. En Petroquímica, El Universal, Méx 18 oct 96, no. 23,883, p. 1, 5 Y 10.,*
- 43.- *Faestler, Julia, Reforma, 15 oct 96, nuevos caminos, p. 8 A.*
- 44.- *Corre la voz, no 336, del 17-23 oct. 96, p. 7.*
- 45.- *Barranco Alberto, Reforma, Prvrtizar por privatizar, 14 oct. 96, sec. A, p.38*

CAPITULO II

MARCO JURIDICO DE LA INDUSTRIA PETROQUIMICA EN MEXICO.

En el presente capítulo, realizo una exposición de los preceptos jurídicos que tienen injerencia en la industria petroquímica, tratando de enfatizar la importancia que tienen los mismos, para que exista claridad y transparencia en la regulación de tan importante sector económico.

a) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO 25.- . . .

"V.- El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución."

Como se aprecia, el estado procura que las actividades económicas de los sectores público, privado y social trabajen organizada y equilibradamente, produciendo bienes y servicios dirigidos para cubrir las necesidades de la población.

Pemex-Petroquímica, aportan gran número de materias primas a las industrias de la transformación, para la realización, elaboración y producción de los bienes de consumo nacional.

El Estado debe procurar el mejor desarrollo de dicha industria, así como prever el debido control de sus precios, para que no exista un encarecimiento de productos ya terminados.

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación."

Para que exista un desarrollo económico nacional, el Estado por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debe de hacerse de recursos económicos, por medio del cobro de impuestos, derechos, aportaciones, aprovechamientos, productos, etc., que hace a los sectores público, privado y social. Por ello, día con día, la población en general contribuye en mayor o menor medida, al desarrollo nacional.

Este artículo plantea los principios básicos del Sistema Económico Mexicano. El Estado como rector del desarrollo nacional. /

La industria petroquímica como empresa descentralizada del Estado, también contribuye, al desarrollo del país, por la producción, almacenamiento, distribución y venta de sus productos, el Estado le cobra cierta cantidad de impuestos, los cuales depositan en la cuenta de la Federación.

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

Este párrafo del artículo 25 Constitucional, referente al desarrollo nacional, se relaciona con el artículo 28, párrafo cuarto del mismo ordenamiento. Del análisis de esta relación se establece lo siguiente:

El artículo 25 Constitucional se refiere al desarrollo económico nacional, en él se desglosan las diversas formas que se pueden implementar para procurar el más elevado desarrollo económico en el país. La constitución determina que existen áreas que contribuyen al desarrollo económico nacional que no pueden ser administradas por otros sectores, sino exclusivamente por el sector público, la razón de tal determinación la expongo al analizar el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional, pero como antecedente, diré que esta limitación, obedece más que a otra cosa a los principios de soberanía y autodeterminación de la Nación.

La planeación según se divide en:

Planeación Libre.- El único límite es la Ley, pero se desarrolla espontáneamente.

Planeación Inducida.- El Gobierno aplica medidas para fomentar el crecimiento de la economía (estímulos fiscales, subsidios, facilidades para el comercio exterior)

Planeación Concertada o Contractual.- Lo que se conoce como economía mixta a base de contrato entre el Gobierno, los particulares y el sector social.

Planeación Obligada.- Referente a la administración pública. 2

"ARTICULO 26.- El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación."

El párrafo arriba transcrito, se refiere al Plan Nacional de Desarrollo, instrumento que el Presidente como titular del Poder Ejecutivo, implementa para procurar el mejor crecimiento económico, social y político del país. Para darle legalidad y legitimación, el titular del Poder Ejecutivo, debe llevar una serie de pasos:

1.- Analizar cuales son los principales problemas sociales, económicos y políticos del país,

2.- Observar y acatar los límites que impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual es el soporte del orden jurídico nacional y que determina las facultades del poder que ostenta (lo que se le permite hacer, y lo que no se le permite hacer o se le prohíbe), este es un presupuesto básico para que el propio Plan no viole la Ley Suprema y los principios básicos de la administración pública, y

3.- Desarrollar el Plan de Gobierno.

La industria petroquímica como factor económico, debe ser tomada en cuenta dentro del Plan Nacional de Desarrollo, para que aporte beneficios sociales. Como lo expuse en el capítulo primero, los productos que se derivan de esta industria, los tenemos en todas partes y los utilizamos a diario, además tienen un alto valor de venta.

“Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.”

Como se expone, estos proyectos de la administración, deben motivarse por todas las aspiraciones y necesidades de las diversas clases sociales; aspiraciones como el obtener vivienda, trabajo, mejores salarios, mayor seguridad social, menos inflación, etcétera; todas las aspiraciones que deben ser tomadas en cuenta, para estructurar el plan de desarrollo.

Este tipo de planes, deben ser progresivos y condicionados a resultados favorables en periodos de tiempo determinados. El Plan Nacional de Desarrollo, como instrumento de la administración pública, aporta grandes beneficios a la misma, ya que estructura y va determinando el camino que debe seguirse, para lograr el mejor desarrollo nacional.

Materialmente se cumplen con todas las formalidades establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la creación del Plan Nacional de Desarrollo, ya que el Poder Legislativo lo examina y opina al respecto, siendo éste el poder que representa democráticamente a los intereses del pueblo. Pero en la realidad, dicho poder actúa en todo momento en favor de los intereses del poder ejecutivo, y es válido dudar de la transparente democracia con que se aprueba el multicitado plan.

Otro aspecto que hay que distinguir, es el siguiente: Unos son los principios jurídicos contenidos en la Constitución, como son las Garantías Individuales, la división de poderes, el principio de supremacía constitucional, de jerarquía de leyes, que protege el orden público. Y otros son los fines que busca el Plan Nacional de Desarrollo de un presidente, como pueden ser el bienestar social, construir viviendas, garantizar el abasto público, regular el gasto público, fomentar la educación, buscar mecanismos económicos, etcétera, estos son diferentes, y por ello, esta mal determinado en el párrafo constitucional transcrito "...los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución..." con esto se quiere hacer creer, que un programa de desarrollo tiene iguales fines que la norma suprema de un país, lo cual no es cierto.

"La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerten con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley."

Como se aprecia, el Ejecutivo Federal se va a encargar de procurar todos y cada uno de los elementos necesarios para poner en función su Plan y sus Programas de Desarrollo, cosa que es inherente a su poder.

Este artículo se refiere a la planeación coordinada.- Entre la Federación, Estados y municipios.

"ARTICULO 27.-...

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional corresponden 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."

En esta declaración los legisladores pretendieron fundar el derecho de la Nación sobre las tierras y aguas, para imponerle modalidades a la propiedad y en su caso para atribuirle la propiedad de ciertos bienes a los particulares.

"El concepto de propiedad originaria, viene de la época de la colonia, cuando el Rey, era en efecto, el dueño a título privado de los bienes y aguas", pero dentro de ese derecho de disposición, concedía a los particulares ya existentes y a los llegados, derechos de dominio que tomaban las formas de los derechos territoriales, entonces derechos de uso." En tal concepto, la nación tiene la propiedad originaria plena sobre las tierras y aguas de su territorio y sólo reconoce u otorga a los particulares, la propiedad en los términos concedidos durante la época colonial. El derecho de propiedad concebido en la época colonial, ha evolucionado y ahora, permite a la nación, retener

bajo su dominio todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, los energéticos, etc., no concediendo sobre esos bienes a los particulares más que los aprovechamientos (ver Art. 27, 6° párrafo Constitucional.)

* El Rey de Castilla tenía sobre los bienes no sólo un derecho privado, sino un derecho de jurisdicción; ambos derivados del descubrimiento, ocupación y conquista de la tierra que se hicieron en su nombre.

“Los constituyentes de Querétaro lo que legislaron fue lo que quisieron legislar, es decir, devolver a la nación lo que por siglos fuera de ella, haciendo retroactivo el concepto aplicable a nuestra riqueza petrolera”.

“IV.- Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas; De todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que el derecho internacional.”

Sobre el significado de dominio directo, el maestro Miguel Acosta Romero expone:

“Que el Estado ejercita sobre estos elementos un derecho exclusivo que algunos autores como Hauriou, llaman propiedad administrativa, pero que a mi juicio comprende:

- a) Establecer el régimen jurídico de Derecho Público;
- b) La forma de su utilización;
- c) La forma de explotación;
- d) La forma de explotación y en el caso de algunos de ellos, se reserva al Estado esa explotación, conforme a lo que determinan los artículos 25, párrafo quinto, y 28 de la Constitución, en aquellas áreas que el propio artículo 28 señala como estratégicas.

El dominio directo de la Nación sobre las tierras y aguas, significa un derecho, con la connotación especial que resulta de las características que la propia Constitución da para cada caso. Dominio directo de la nación en los minerales, petróleo y demás substancias mencionadas en el párrafo IV del artículo 27, y por propiedad de la Nación en las aguas de que se ocupa el párrafo V y así sucesivamente.

La parte sombreada del párrafo constitucional citado, va dirigido a proteger la agricultura en México. En el primer y tercer capítulo del presente trabajo comento la importancia de la industria petroquímica para el desarrollo de la agricultura.

“VI.- 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 podrán 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 substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. 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 radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir, y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

El párrafo transcrito, establece el derecho de propiedad inalienable e imprescriptible sobre los diversos bienes arriba citados, los cuales pueden ser aprovechados por los particulares por medio de concesión que obtengan del Gobierno Federal. El dominio directo de la Nación sobre los bienes se manifiesta, en el momento en que otorga la concesión, siempre y cuando los particulares hayan cumplido con los requisitos que exige la ley, sin los cuales los particulares no podrían aprovechar esos bienes; entonces la característica de los bienes sujetos al dominio directo, consiste en que son bienes del dominio público, pero se permite su aprovechamiento a los particulares en caso de que obtengan la concesión correspondiente, o de otra forma son bienes de uso común sujetos a régimen de concesión.

Sobre los bienes señalados como petróleo, carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos y minerales radioactivos, el Gobierno **no podrá otorgar concesiones o contratos.**

¿Que se debe entender por convenio o contrato?

EL CODIGO CIVIL, ESTABLECE:

ARTÍCULO 1792.- Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transmitir, modificar o extinguir obligaciones.

ARTÍCULO 1793.- Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos.

DEFINICION DE CONVENIO ADMINISTRATIVO.- “Se generan cuando la administración llama al acuerdo a los particulares, dándose lugar así a un acto de voluntad común, por el cual ambas partes reglan sus derechos y obligaciones. En este caso, la administración tiene siempre el logro de una finalidad de un interés público, mientras que **los particulares, en cambio, aún cuando puedan participar de la idea del logro de esa finalidad colectiva, actúan más que nada por el móvil de su interés individual.**” 5

La Ley General de Bienes Nacionales, clasifica a los bienes del estado en:

- 1.- Bienes de dominio público de la federación, y
- 2.- Bienes del dominio privado de la federación.

Los bienes del dominio público de la federación, estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes federales, mientras que los bienes del dominio privado únicamente se regirán por las leyes federales.

Los bienes del dominio publico, son aquellos destinados por su naturaleza o por la Ley al interés público, y, por lo mismo, mientras ese destino subsista, no son susceptibles de constituir propiedad particular; así es que **son inalienables, imprescriptibles**, no están sujetos a expropiación no pueden embargarse, ni desmembrados; **pueden disfrutar de ellos todos los individuos sin distinción**, siempre que se sujete a la Ley y a los reglamentos y que ese disfrute no sea exclusivo para sí o en perjuicio de terceros.

Los bienes destinados a un servicio público son:

- a) Los edificios destinados a la residencia de los diversos órganos del Estado; y
- b) El de los bienes destinados para ciertas necesidades públicas cuya atención está encomendada al Estado. (Bienes de las empresas paraestatales).

Los bienes destinados a un servicio público **no pueden ser enajenados sin que previamente sean cambiados de destino**, por los procedimientos especiales señalados para ese efecto, **ni están sujetos a prescripción**, ni a expropiación por causa de utilidad pública, ni el derecho de propiedad puede ser desmembrado, ni gravado. **La necesidad pública que motiva su destino está por encima de cualquier otro interés de Estado.**

Bienes de uso común, son de utilidad pública se conocen como aquellos bienes propiedad del estado, pero que son utilizados diariamente por la sociedad para

desempeñar su actividad, por ejemplo: Las banquetas, el alumbrado de las calles, los parques, las carreteras, etc.

Los bienes de dominio privado o Propios del Estado, se encuentran señalados en el artículo 3° de la Ley General de Bienes Nacionales y son aquellos bienes muebles e inmuebles que sólo son usados por el Estado para el desarrollo de sus funciones, y no pueden ser utilizados por los particulares, a menos que cambie su destino.

El artículo 27 Constitucional conforma la base fundamental sobre las que descansa nuestras garantías sociales. 6

“ARTICULO 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las practicas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.”

¿Qué es un monopolio?.- Se define “hay monopolio siempre que un solo sujeto tiene la completa disposición de la oferta y se halla en presencia de múltiples compradores” 7 o “control de una mercancía o servicio por parte de un solo vendedor.” 8

La jurisprudencia señala:

Quinta Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LVII, Página: 818.

PETROLEO, MONOPOLIO DEL. El monopolio es el resultado de una concentración en unas mismas manos, de todos o de la mayor parte de los objetos del mismo género y especie que existan en los mercados de una comarca más o menos extensa, o de los medios de producción; tiende, en una palabra, a suprimir a los competidores, desplazándolos de la lucha económica y subvirtiendo los principios que rigen a la producción y al consumo. Sentada esta tesis se advierte que al crear el Ejecutivo el Consejo Administrativo del Petróleo, en los términos en que lo fue, no establece en favor de la nación monopolio o estanco alguno; porque limitándose el acuerdo respectivo a crear el órgano que debe encargarse de los bienes e inmuebles expropiados por el decreto de 18 de marzo de 1938, y no refiriéndose a la industria petrolera en general, es claro que tal acuerdo no afecta los bienes ni los derechos de las compañías petroleras no afectadas por el acuerdo, en el ejercicio de sus actividades petroleras, industriales y comerciales y, por lo mismo, el amparo que piden contra dicho acuerdo, es improcedente.

Amparo administrativo. Revisión del auto que desechó la demanda 3449/38. Mexican Petroleum Company y coogs. 26 de julio de 1938. Unanidad de cuatro votos. Relator: Jose Maria Truchuelo.

El Estado como autoridad protectora de los intereses económicos de la sociedad, no permite que la producción, distribución, oferta y cualquier acto de comercio sobre algún producto quede exclusivamente en manos de un particular.

¿Qué es un estanco?.- Se denominan así a los monopolios del Estado, sobre algún producto o servicio.

El estado, al igual que los particulares, también tiene limitado llevar a cabo monopolios o practicas monopólicas sobre algunos productos o servicios, pero la misma Constitución prevé áreas estratégicas que sólo pueden ser administradas por el Gobierno.

“En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.”

Si la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, prohíbe las prácticas monopólicas o los estancos, es correcto que el mismo ordenamiento legal prevea las bases para sancionar estas conductas mercantiles.

Relacionando la anterior idea, con la industria Petroquímica mal llamada secundaria, ésta corre el riesgo de ser acaparada por los empresarios e industriales.

Pemex-Petroquímica elabora y distribuye 13 productos petroquímicos secundarios regulados y cerca de otros 200 más desregulados. Los primeros 13 productos, son utilizados por las industrias de la transformación como materias primas para y fabricar entre otros productos, fibras químicas, resinas sintéticas, fertilizantes, adhesivos, farmacoquímicos, aditivos para alimentos, etc.

Debe tomarse muy en cuenta esta reflexión, para prevenir posibles actos de acaparamiento por parte de los empresario, en la industria petroquímica.

“Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la producción, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de los precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.”

La Constitución, determina expresamente que existen productos necesarios para la economía nacional y el consumo popular, los productos petroquímicos entrarían en el primero concepto.

Pero el control de los precios de los productos necesarios para la economía nacional, no siempre lo controla el Gobierno Federal, en algunas ocasiones dicho control no depende de factores internos, sino de las diversas presiones económicas externas provenientes de los Estados Unidos y otros países desarrollados sobre México, algunos ejemplos son: las devaluaciones, la baja en los precios del petróleo, los bloqueos económicos, etc.

Los productos petroquímicos tienen muy alto valor agregado, sólo los países desarrollados los producen en grandes volúmenes, y controlan sus precios internacionales. México debe producirlos y controlarlos, ya que tienen mucha demanda y se cotizan muy bien en los mercados internacionales, no sufren las variaciones de sus precios como el petróleo.

“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expedida el Congreso de la Unión.”

Este párrafo del artículo 28 Constitucional, es el único que determina el trato que debe de recibir la petroquímica básica, y no así el artículo 27 Constitucional.

¿Porqué no constituyen monopolios o estancos, estas áreas estratégicas del país?

Analizando la naturaleza de nuestra Carta Magna, se puede decir: “El único titular de la soberanía es el pueblo o la Nación, este titular de la soberanía, hizo uso de tal poder cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado. Para ese fin el pueblo soberano expidió su Ley fundamental llamada Constitución, en la que consignó su forma de gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades y reservó para los individuos ciertas zonas inmunes a la invasión de las autoridades (garantías Individuales). El acto de emitir la Constitución significa para el pueblo que la emite realiza un acto de autodeterminación plena y auténtica, que no está determinado por determinantes jurídicos, extrínsecos a la voluntad del propio pueblo. En los regímenes que, como el nuestro, no toleran la apelación directa al pueblo, el acto de autodeterminación representa la única oportunidad de que el titular de la soberanía la ejerza en toda su pureza e integridad.” 9

La Constitución no sólo es una norma, sino precisamente la primera de las normas del ordenamiento entero, la norma fundamental *lex superior*. En la medida en que la Constitución es la expresión de una intención fundamental, tiene una pretensión de permanencia (una “Ley Perpetua”), o duración (ordenamiento fundamental estable), lo

que parece asegurarle una superioridad sobre las normas ordinarias carentes de una intención total tan relevante y limitadas a objetivos mucho más concretos, todos singulares dentro del marco globalizador y estructural que la Constitución ha establecido.

Por lo tanto, los principios que se encuentra establecidos en la constitución, son permanentes, y no pueden ser modificados, sino mediante la forma constitucional prevista, si existen excepciones a la regla de la prohibición de los monopolios, estas fueron establecidas por el Gobierno, en acatamiento del interés nacional.

“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.”

El gobierno cuenta con la empresa descentralizada. Petróleos Mexicanos y su organismos subsidiarios entre ellos Pemex - Gas y Petroquímica básica para elaborar los petroquímicos utilizados como materias primas por la industria de la transformación.

Las actividades de carácter prioritario se **generan a partir del manejo de las áreas estratégicas**, y en dichas áreas no pueden participar los sectores social y privado.

El párrafo en estudio, produce una contradicción de preceptos constitucionales, por las razones que a continuación expongo:

a) El párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, establece: “. . .*Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos. . .no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señala la ley reglamentaria respectiva.*”

Si el Gobierno quisiera colaborar conjuntamente con estos sectores estratégicos lo tendría que hacer por medio de un convenio o contrato (un acuerdo de voluntades), y esto expresamente está prohibido por la Constitución.

Si el Ejecutivo quisiera fundar en éste párrafo, alguna colaboración o asociación como los particulares, cometería una violación constitucional que viciaría de nulidad absoluta el acto de colaboración.

Otra contradicción de preceptos es el siguiente:

b) El párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional, dice: “*No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: ...petróleo, y los demás hidrocarburos; petroquímica básica . . .*”

Por lo tanto, si la Constitución determina que únicamente es de su competencia la explotación de los productos citados, categóricamente está negando toda posibilidad de otorgarse concesiones o contratos a los particulares para que puedan explotar las áreas estratégicas mencionadas, y por lo tanto, el gobierno no puede colaborar conjuntamente con los sectores privado y social en estas áreas.

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

El Estado, tiene la facultad de otorgar todas las concesiones que soliciten los particulares o el sector social, siempre que dicha actividad no este restringida al Estado, como lo son las áreas estratégicas.

“ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad: . . .

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos. . . ”

Este es el fundamento para determinar que la industria petroquímica es de competencia federal, ya que los productos petroquímicos, son en su mayoría hidrocarburos, derivados del gas natural. El único que se produce ya sea del petróleo o del propio gas natural, es el Metanol.

“XXIX-D.- Para expedir leyes sobre la planeación nacional del desarrollo económico y social.”

“XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;” . . .

“XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al medio ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico. Las entidades federativas participarán en el rendimiento de éstas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley secundaria federal determine.”

Si tomamos en cuenta, que la industria petroquímica, es de vital importancia para el desarrollo económico del país, el Congreso de la Unión como órgano legislativo esta facultado para expedir las leyes que se relacionen con esta industria.

“ARTICULO 89.- Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: . . .

II.- . . . Nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes”;

La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, establece en sus artículos 6º que el Director General de dicha paraestatal, será nombrado por el Ejecutivo Federal. Asimismo, en su artículo 8º se establece que los Directores de los Organismos Subsidiarios en su caso Pemex-Petroquímica, será también nombrado por el Ejecutivo Federal. Por lo tanto, el Ejecutivo tiene en todo momento la facultad, para nombrar y remover al Director General de la Industria Petroquímica.

“ARTICULO 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.”

En el presente caso, la industria petroquímica, es subsidiaria de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos, por lo tanto, se encuentra ubicada dentro de la administración pública descentralizada, y su actividad la debe vigilar directamente la Secretaría de Energía. (Art. 33 Ley Org. de la Adm. Púb. Fed.).

“Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

Uno de los elementos básicos para que pueda existir una correcta administración pública o privada, es la división, delegación y coordinación de facultades. Las oficinas gubernamentales deben llevar una total comunicación tanto al mismo nivel jerárquico, como de superiores a inferiores y viceversa.

“Artículo 93.- . . .

II.- 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.”

En el caso de la presente reforma, sí se citó oportunamente a los entonces Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Jesús Reyes Heróles y al Director General de Petróleos Mexicanos, Adrián Lajous.

“Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tiene la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.”

Para el estudio de las condiciones de la industria petroquímica, se formó primero la comisión de energéticos, y después la subcomisión de petroquímicos. El dictamen que resultó de sus investigaciones determinó *“que era necesario que se diera participación*

al sector privado para que aportara capital fresco, ya que la mencionada industria no es rentable para el gobierno federal."

"ARTICULO 123.- ...

XXXI.- 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":

8.- Hidrocarburos

9.- Petroquímica."

Las relaciones laborales en la industria petroquímica, son de competencia federal.

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

Todos los complejos petroquímicos antes de los decretos de desincorporación eran bienes propiedad de Petróleos Mexicanos, y por lo tanto, de utilidad pública, no pueden ser vendidos o enajenados hasta que se cambie el régimen a que están sujetos. Si durante los últimos dos sexenios presidenciales, el Presidente, por conducto del Director General de Petróleos Mexicanos, voluntariamente ha reducido el presupuesto a esta área estratégica, y ha descuidado la administración de la misma, con la finalidad de ponerla en un estado económico vulnerable, quiere decir que han violado textualmente este precepto, al no administrar con eficiencia y honradez la industria que nos ocupa.

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes."

"Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo."

"Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución."

Toda licitación debe estar debidamente fundada en leyes o actos que respeten los principios constitucionales, además motivada según los hechos reales que se presenten, y en caso de no estarlo el contrato que pudiera darse entre el Gobierno y un particular, podría declararse inexistente, como lo expone la siguiente tesis de jurisprudencia que a la letra dice:

Quinta Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XXXII, Página: 722

CONTRATOS INEXISTENTES.- Los contratos celebrados contra el tenor de los preceptos que son de derecho público son inexistentes, y no simplemente anulables. El ejecutivo federal tiene facultades para declarar la nulidad de un contrato administrativo celebrado con violación de los preceptos de derecho público, puesto que tal declaración solamente constituye el reconocimiento de una inexistencia *juris et de jure* de un contrato que, en tal concepto, no pudo engendrar ni transferir derechos de ninguna especie entre las partes, y por tanto, sin posibilidad jurídica, por su inexistencia, de ser violados con la declaración de nulidad.

Amparo administrativo en revisión 572/27. The Colorado River Sonora Land Company. 6 de junio de 1931. Unanimidad de cinco votos. Relator: Jesús Guzmán Vaca.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, página 612, décimo segunda tesis relacionada con la jurisprudencia 356, de rubro "CONTRATOS INEXISTENTES".

Por último, en México fincarle responsabilidad a algún funcionario señalado en el Título Cuarto de la Constitución (artículo 108) sólo se va a dar plenamente cuando exista un verdadero estado de derecho, en un país gobernado democráticamente. Antes este precepto es sólo romanticismo.

b) LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO.

Se estudiará en el capítulo III.

c) REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO.

Dicho Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 24 de agosto de 1959.

En el Artículo 27 Constitucional, el pueblo como soberano, ha determinado las bases para manejar al petróleo y los hidrocarburos, esto lleva a pensar que el precepto constitucional es el fundamento legal, y por lo tanto, la Ley Reglamentaria que emane del Congreso de la Unión, debe contener las disposiciones jurídicas necesarias para el manejo de esta industria.

Ahora, el Presidente de la República con fundamento en la fracción I del artículo 89 de la Constitución, tiene la facultad de dictar reglamentos para aplicar correctamente las disposiciones legales contenidas en la propia Ley Reglamentaria, para respetar los principios de legalidad y de jerarquía de las normas.

Entrando al estudio de los artículos que en sus partes conducentes se pueden aplicar dentro del nuevo régimen a los productos petroquímicos, tenemos lo siguiente:

*“ARTICULO 1º.- Corresponde a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal:
1.- La aplicación de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la de este Reglamento y la de los demás reglamentos de la misma Ley.”*

En relación con el artículo 33 fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Energía le corresponde llevar el despacho de los asuntos que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos relacionados con la industria petrolera.

*“ARTICULO 3º.- La Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos, llevará a cabo las actividades a que se refiere el artículo 3º de la Ley consistente en: . . .
III.- La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de los derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.”*

Este artículo necesita ser reformado, toda vez que la estructura orgánica de Petróleos Mexicanos ya cambió. Se ha constituido de 5 partes, ya no es aplicable dentro del nuevo marco jurídico de la industria que nos ocupa, pero la esencia jurídica del mismo debe seguir subsistiendo.

Debiera agregarse la frase “y sus organismos subsidiarios” y decir:

ARTICULO 3º.- La Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos “y sus organismos subsidiarios”, llevará a cabo las actividades a que se refiere el artículo 3º de la Ley consistente en:

“ARTICULO 4º.- Para la realización de las actividades consignadas en el artículo 3º., Petróleos Mexicanos tiene facultades para construir y operar sistemas, plantas, instalaciones, gasoductos, oleoductos y toda clase de obras conexas o similares con sujeción, en su caso, al cumplimiento de los requisitos reglamentarios correspondientes.”

Este artículo al igual que el anterior, debe ser reformado, toda vez que no se puede aplicar al nuevo marco jurídico de la industria petrolera en general, la empresa está dividida en 5 partes Pemex-Corporativo (Petróleos Mexicanos) como cabeza y 4 subsidiarias, las cuales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio), ya no es una sola persona moral.

Debiera agregarse la frase “y sus organismos subsidiarios tienen” y decir:

ARTICULO 4º.- Para la realización de las actividades consignadas en el artículo 3º., Petróleos Mexicanos “y sus organismos subsidiarios tienen” facultades para construir y operar sistemas, plantas, instalaciones, gasoductos, oleoductos y toda clase de obras conexas o similares con sujeción, en su caso, al cumplimiento de los requisitos reglamentarios correspondientes.

*“CAPITULO VIII.- Referente a la Petroquímica, quedó **DEROGADO** por virtud del 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 de 9 de febrero de 1971.”*

Actualmente, está abrogado el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo, en materia de Petroquímica. Por decreto del 6 de noviembre de 1996, la razón que expuso abiertamente el entonces Secretario de Energía Jesús Reyes Heróles fue que dicho Reglamento contenía la obligación por parte de los particulares para solicitar permisos para explotar y producir los productos petroquímicos mal llamados secundarios; y esta obligación pone en riesgo la voluntad de los inversionistas.

TRANSITORIO

“ARTICULO QUINTO.- Se abroga el Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo, de fecha 16 de diciembre de 1941, y se derogan las demás disposiciones reglamentarias que se opongan al presente Reglamento.”

Para evitar una doble reglamentación respecto a uno sólo supuesto jurídico, debe abrogarse el anterior reglamento.

d) LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.

Dicha Ley fue decretada y publicada en el Diario Oficial de la federación, el día 15 de julio de 1992.

La presente ley estructura la organización de Petróleos Mexicanos.

“ARTICULO 1º.- 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.”

Antes de la reforma del 15 de julio de 1992, Pemex estaba constituida como una unidad. Ahora, se dividió en 5 partes, el corporativo como cabeza y se crearon 4 organismos subsidiarios, todos con personalidad jurídica y patrimonio propio, siguen conservando su calidad de empresas descentralizadas del gobierno, la cadena que las une va del Ejecutivo Federal, la Secretaría de Energía y en el caso que nos ocupa Pemex-Petroquímica.

“ARTICULO 2º.- 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 abarcan la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo.”

En este artículo se establece su nombre, domicilio, personalidad y patrimonio, atributos indispensables de las personas.

La presente Ley Orgánica, considera a Petróleos Mexicanos, como una persona moral, de conformidad con la fracción II del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal y que establece:

“Art.- 25.- Son personas morales:

II Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;”

“ARTICULO 3º.- Se crean los siguientes organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismos que tendrán los siguientes objetivos:

I.- PEMEX - EXPLORACION Y PRODUCCION: . . .

II.- PEMEX - REFINACION: . . .

III.- PEMEX - GAS Y PETROQUIMICA BASICA.- 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”

Esta fracción, debe ser reformada, pues habla exclusivamente de la explotación del gas natural y artificial, y estos productos naturales son considerados como hidrocarburos, y no como petroquímicos, es importante esta diferencia; faltaría lo referente a los productos determinados en la reforma a la Ley Reglamentaria como petroquímicos básicos.

Se debe eliminar la frase (que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas;) y sustituirse por *“que constituyen los petroquímicos básicos especificados en el artículo 3º fracción III de la Ley.”* Toda vez que la Ley especifica los productos petroquímicos señalados como materias primas básicas, quedando de esta forma:

III.- PEMEX - GAS Y PETROQUIMICA BASICA.- procesamiento del gas natural, líquido del gas natural y el gas artificial; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados y “que constituyen los petroquímicos básicos especificados en el artículo 3º fracción III de la Ley.”

“IV.- PEMEX - PETROQUIMICA: procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.”

Por exclusión, el legislador señala cual va a ser la actividad de Pemex-Petroquímica.

Considero que esta fracción debe ser reformada, especificando con claridad cuales van a ser las actividades permitidas a los particulares. Recordemos que el proceso de privatización de esta industria, tiene problemas jurídicos que deben resolverse.

Pemex-Petroquímica se va convertir en una empresa tenedora de acciones, por lo tanto, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, debe contemplar dentro de la estructura de Pemex, a las nuevas empresas filiales, para quedar tentativamente como sigue:

“IV.- PEMEX - PETROQUIMICA: procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización”, “por sí o por conducto de las empresas filiales creadas.”

“Las actividades estratégicas que esta Ley encarga a Pemex - Exploración y Producción, Pemex - Refinación y Pemex - 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.”

Como se puede apreciar, estos dos párrafos establecen que sólo 3 de los 4 organismos subsidiarios de Pemex, podrán desarrollar por sí su objeto social, excluyendo a Pemex-Petroquímica, misma que conforme al plan de privatización, se va a constituir como una empresa mercantil filial de Petróleos Mexicanos.

“ARTICULO 4º.- Petróleos Mexicanos y sus organismos descentralizados, de acuerdo con sus respectivos objetivos, podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios 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.”

Dentro de las actividades de los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos, están las específicamente encomendadas por la ley, pero también existen otras que son necesarias o complementarias para poder desarrollar plenamente el objeto por el cual fue creado.

“ARTICULO 5º.- 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 ministraciones presupuestales y donaciones que se les otorguen; los rendimientos que obtengan por virtud de sus operaciones y los ingresos que reciba por cualquier otro concepto.”

De conformidad con la tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que expresa:

Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Marzo de 1997, Tesis: P. XLVI/97, Página: 88

BIENES DEL DOMINIO PUBLICO DE LA FEDERACION QUE INTEGRAN EL PATRIMONIO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS FEDERALES. SON LOS UTILIZADOS EN LA PRESTACION DE UN SERVICIO PUBLICO Y LOS ADQUIRIDOS POR LOS PROPIOS ORGANISMOS, DESTINADOS A LOS USOS Y ACTIVIDADES QUE ESTABLECE EL PRIMER PARRAFO DE LA FRACCION VI DEL ARTICULO 34 DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES. La Ley General de Bienes Nacionales hace una enumeración de los bienes destinados a un servicio público, con arreglo a dos criterios: uno se refiere a los bienes destinados a la residencia de los poderes públicos y el otro a los bienes destinados a atender concretamente ciertas necesidades públicas cuya satisfacción está encomendada al Estado; entre estos últimos se encuentran los bienes que son propiedad del Estado y que se destinan a la prestación de servicios públicos; los que configuran un patrimonio estatal de afectación en cuanto que son asignados, sin transmitir la propiedad, a los organismos descentralizados para permitirles que cumplan con sus fines, que son algunos de los que tiene el Estado y, además, los adquiridos por los organismos descentralizados y que, por ende, ingresaron a su patrimonio, siempre que en ambos casos se destinen a infraestructura, reservas y unidades industriales, o sean asignados a la exploración, explotación, transformación o distribución de recursos naturales y prestación de servicios, o sean utilizados en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, siempre que éstos se relacionen con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios, o sean utilizados en la prestación de un servicio público, dejando por ello de ser propiedad de los organismos descentralizados para incorporarse a la de la Federación como bienes del dominio público, siendo necesario que se desincorporen del patrimonio nacional para que puedan ser objeto de apropiación por parte de los particulares o de alguna institución u organismo público.

Amparo en revisión 804/94. Ferrocarriles Nacionales de México. 12 de noviembre de 1996. Mayoría de nueve votos, Juan Díaz Romero votó con salvedades. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguano. Ausente: Humberto Román Palacios Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez. Secretaria: Irma Rodríguez Franco.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de marzo en curso, aprobó, con el número XLVI/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a trece de marzo de mil novecientos noventa y siete.

Los bienes patrimonio de Petróleos Mexicanos, son bienes de la federación y sólo los ocupa la primera, para desarrollar la actividad económica que le fue encomendada. No puede venderlos o enajenarlos, hasta en tanto dejen de servir para el fin que fueron creados y sean desincorporados del patrimonio de la federación (ver jurisprudencia citada).

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

En el supuesto de que los organismos subsidiarios no cumplan con sus obligaciones fiscales ante Hacienda o no paguen los créditos contratados en el extranjero, Pemex responderá solidariamente por dichas obligaciones. Visto lo anterior, y si tomamos en cuenta que el actual proyecto de privatización señala que Pemex-Petroquímica se convirtió en una empresa mercantil de participación estatal, asociada con particulares, tenemos que Petróleos Mexicanos esta obligado a responder en forma solidaria o mancomunadamente por las obligaciones a que se contraigan las empresas filiales, en caso de que estos no cumplan con las mismas.

En forma de comentario, así paso con los bancos y el sector carretero y ahora están subsidiadas por el gobierno.

“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 Organo de Gobierno de Petróleos Mexicanos. La consolidación contable y financiera de todos los organismos será anualmente hecha por Petróleos Mexicanos.”

Este párrafo debe ser reformado, toda vez que Pemex-Petroquímica, se va a constituir como una empresa filial de Pemex, con un régimen jurídico, contable y fiscal, diferente a los demás organismos, va a constituirse como una empresa mercantil, tenedora de acciones, que no está prevista como un ente del derecho público sino como derecho privado.

“ARTICULO 6°.- 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.”

Como toda persona moral, Pemex tiene un representante legal y su órgano de administración.

“ARTICULO 8°.- Cada uno de los organismos subsidiarios será dirigido y administrado por un Consejo de Administración y por un Director General nombrado por el Ejecutivo Federal.”

Fundado en la autonomía concedida por el artículo 2° de la presente Ley Orgánica, cada uno de los organismos subsidiarios, debe tener su propio órgano de administración y su representante legal.

“ARTICULO 9°.- El Consejo de Administración de cada uno de los organismos subsidiarios, se compondrá de ocho miembros y sus respectivos suplentes. Los titulares

serán: cuatro representantes del Gobierno Federal, designados por el Ejecutivo Federal; los tres Directores Generales de los otros organismos públicos descentralizados subsidiarios, y el Director General de Petróleos Mexicanos, quien lo presidirá."

Petróleos Mexicanos representa el sostén de la economía nacional, esta industria debe ser manejada en forma eficiente. Existen funcionarios dentro de la industria con vasta experiencia en la misma, funcionarios de carrera que han dedicado toda su vida a tan noble labor, estos profesionales deben ser elegidos para que dirijan los organismos, personas con gran capacidad, conocedores de todos los problemas internos y externos que afectan al petróleo y su derivados. Ya hemos visto que los malos manejos de Pemex afectan gravemente al país. Es por ello que este artículo debe ser modificado y promover que los puestos de directores y consejeros de los organismos, deben ser ocupados por funcionarios de carrera petrolera, que tengan cierta antigüedad dentro de la industria y no políticos que sólo se dediquen a fomentar su carrera para fines personales.

Tentativamente debiera agregarse: "todos los consejeros de los organismos subsidiarios deben tener mínimo diez años de experiencia en la industria petrolera" y decir:

ARTICULO 9º.- El Consejo de Administración de cada uno de los organismos subsidiarios, se compondrá de ocho miembros y sus respectivos suplentes, "todos los consejeros de los organismos subsidiarios deben tener mínimo diez años de experiencia en la industria petrolera." Los titulares serán: cuatro representantes del Gobierno Federal, designados por el Ejecutivo Federal; los tres Directores Generales de los otros organismos públicos descentralizados subsidiarios, y el Director General de Petróleos Mexicanos, quien lo presidirá.

El requisito de experiencia en la industria, obedece a varios actores:

- 1.- Se trata de una empresa mercantil, no de una secretaría de estado.
- 2.- Es una empresa que compite en el extranjero con otras empresas petroleras.
- 3.- Sus productos están expuestos a las leyes de la oferta y la demanda.
- 4.- La industria necesita capacidad, calidad y experiencia probadas.
- 5.- Requiere de petroleros con carrera civil en la industria.
- 6.- No políticos.

"ARTICULO 10º.- . . .

"Las actividades no reservadas en forma exclusiva a la Nación podrán llevarse a cabo por medio de empresas subsidiarias o filiales, cuya constitución o establecimiento deberá ser sometida por los Consejos de Administración de los Organismos Subsidiarios al de Petróleos Mexicanos, al igual que su liquidación, enajenación o fusión. Asimismo, se someterá a aprobación del propio Consejo la enajenación de las instalaciones industriales."

El patrimonio de Pemex-Petroquímica se dividió, y los activos resultantes se desean aportar a una o varias empresas de participación estatal, para constituir las diversas sociedades anónimas. El supuesto de la **escisión** no está previsto por la Ley

Federal de la Entidades Paraestatales, ni por la Ley General de Bienes Nacionales, es más la presente Ley Orgánica tampoco la contempla, no es una figura jurídica del derecho público, más bien del derecho privado, es por ello que debe de adicionarse este artículo y contemplar la figura jurídica antes citada, para que existan las bases jurídicas para que opere la partición del patrimonio de Pemex-Petroquímica y luego lo referente a la aportación de los activos, para la constitución de las diversas filiales mercantiles que se creen.

Es un hecho la creación de las empresas filiales de Pemex-Petroquímica. Lo importante dentro de la estructura y organización de la industria petrolera es determinar jurídicamente sus derechos y obligaciones como empresa, que se fomente el desarrollo de la industria petroquímica, así como la generación de empleos y tecnología.

No se trata de crear empresas mercantiles manejadas por particulares, que quieren lucrar con los productos petrolíferos, que afectan en diversas formas a la sociedad.

“ARTICULO 14º.- 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.”

Respecto de los bienes patrimoniales, la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 7 expresa:

“ART. 7.- Sólo los tribunales de la federación, serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean de dominio público o de dominio privado”. Además y de conformidad con los artículos 51, fracción I; 52, fracción I; 54, fracción I, II, V, VI y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Jueces de Distrito conocerán en primera instancia de dichas controversias.

“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 en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto.”

En materia mercantil, las partes deben de estarse a lo expresamente pactado, de conformidad con el artículo 78 del Código de Comercio y el 1851 del Código Civil de aplicación supletoria al primero, y que habla de la literalidad de los contratos.

El párrafo arriba transcrito, va estrechamente relacionado con el capítulo I, artículo 102 (de los Objetivos) y capítulo IV, artículo 607 (Energía y Petroquímica Básica) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que establecen:

"ARTICULO 102:

1.- Los objetivos del presente Tratado, expresados en sus principios y reglas, principalmente los de trato nacional, trato de nación favorecida y transparencia, son los siguientes:

a) Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes.

ARTICULO 607.- MEDIDAS DE SEGURIDAD NACIONAL

1.- Salvo lo dispuesto en le Anexo 607, ninguna de las partes podrá adoptar ni mantener ninguna medida que restrinja las importaciones o las exportaciones de un bien energético o petroquímico básico desde, o hacia otra de las Partes, conforme con el Artículo XXI del GATT o con el Artículo 2102, "seguridad Nacional", excepto en lo que se requiera para:

a) Abastecer una instalación militar o permitir el cumplimiento de un contrato de importancia crítica en materia de defensa de una de las Partes;

b) Responder a una situación de conflicto armado que involucra a la Parte que toma la medida;

c) Aplicar políticas nacionales o acuerdos internacionales relacionados con la no proliferación de armas nucleares u otros explosivos nucleares; o

d) Responder a amenazas directas de interrupción del suministro de materiales de materiales nucleares para propósitos de defensa".

Como se aprecia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, nos obliga a comercializar los petroquímicos mal llamados "básicos" a los Estados Unidos y Canadá. Y las excepciones para no venderlos sólo las puede hacer valer plenamente Estados Unidos, ya que es el único país que se dedica al negocio de la guerra.

"ARTICULO 15°.- El órgano de vigilancia de cada uno de los organismos descentralizados estará integrado por un Comisario Público Propietario y su Suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien desarrollará sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales aplicables. Petróleos Mexicanos establecerá un órgano de control de la industria petrolera estatal que coordinará las actividades de los órganos subsidiarios, y que podrán realizar la fiscalización directa de los mismos, conforme a las disposiciones legales procedentes."

Al igual que las funciones de administración y dirección, también las funciones de vigilancia están divididas en organismos, que tienen su propia contraloría interna, que colaboran con la SECODAM, para vigilar que Pemex y sus organismos subsidiarios cumplan con las leyes, los reglamentos, los planes de gobierno, las obligaciones fiscales, etc., en caso de incumplimiento, pueden dichos órganos sancionar administrativamente a los funcionarios o empleados de la industria petrolera o también presentar denuncias penales cuando se considere que así procede.

TRANSITORIOS

“TERCERO: En tanto el Ejecutivo Federal expida el Reglamento de esta Ley, se aplicará el vigente en lo que no se oponga a la misma.”

Hasta el momento no se ha expedido el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios.

“QUINTO: Al entrar en vigor la presente Ley, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos proveerá lo necesario para llevar a cabo la formalización de los actos jurídicos que procedan, a efecto de determinar los derechos y obligaciones que regularán las relaciones operativas entre Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios creados por esta Ley, en materia financiera, crediticia, fiscal, presupuestal, contable de aplicación de excedentes, y demás que resulten pertinentes, en los términos de las leyes aplicables.”

Pemex se dividió en 5 partes autónomas, por lo tanto, cambiaron sus relaciones administrativas internas; ahora la coordinación de las actividades de los organismos se realiza por medio de los consejos de administración.

“SEXTO: Los bienes inmuebles, el personal, los recursos presupuestales, financieros y materiales, incluidos mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y en general el equipo e instalaciones cuya administración y manejo tiene encargados Petróleos Mexicanos, previo acuerdo de su Consejo de Administración, se transferirán a dichas entidades subsidiarias para constituir su patrimonio y cumplir con su objetivo en los términos de esta Ley. Dicha transferencia se llevará a cabo conforme a las disposiciones legales aplicables, en un lapso no mayor de un año a partir de la vigencia de esta ley. Las transferencias de bienes inmuebles no implicarán cambio de destino.”

El destino en materia administrativa implica un fin, esto es, el gobierno construye, adquiere u ocupa ciertos bienes para utilizarlos en fines específicos, en el caso de los complejos petroquímicos, el gobierno por conducto de Petróleos Mexicanos los construyó para dar un servicio público, consistente en producir diversos productos petroquímicos que sirven a la sociedad. La Ley General de Bienes Nacionales, en sus artículos 2 fracción V y 34 fracción VI, así los considera. Por lo tanto, la transferencia de estos bienes al organismo subsidiario Pemex-Petroquímica, no implica que dejen de ser bienes del dominio público o que dejen de prestar el servicio público a que fueron destinado. Pero si dichos bienes son aportados por la subsidiaria citada, a las empresas mercantiles filiales, obligadamente dejan de considerarse bienes del dominio público y por consiguiente, dejaría de dar el servicio público necesario para la economía nacional.

“SEPTIMO: Al asumir la realización de los objetos que esta Ley les asigna, los organismos descentralizados que se crean se subrogarán en los derechos y obligaciones de Petróleos Mexicanos que les correspondan; por consiguiente, competarán a los propios organismos las pretensiones, acciones, excepciones, defensas y recursos legales de cualquier naturaleza, deducido en los juicios o procedimientos en los cuales Petróleos Mexicanos tenga interés jurídico en la fecha de la transferencia de los asuntos.”

“OCTAVO: Lo establecido en esta Ley no afectará, en forma alguna, las obligaciones de pago nacionales e internacionales contraídas por Petróleos Mexicanos con anterioridad a la vigencia de este ordenamiento. Por consiguiente, los organismos subsidiarios que esta Ley establece, serán solidariamente responsables de dichas obligaciones.”

El presente caso se trata de una subrogación personal, se cambia a una persona por otra y la segunda responde por todas y cada una de las obligaciones del primero, además en su caso se beneficia al ejercitar los derechos que pueda hacer valer en contra de sus acreedores.

e) REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS.

Por DECRETO publicado en el Diario Oficial de la Federación, en día 25 de julio de 1972.

Es un Reglamento vigente, pero inaplicable al esquema actual de Petróleos Mexicanos; los artículos que pueden tener cierta relación con la industria petroquímica actual son:

“ARTICULO 4º.- Son atribuciones del Consejo de Administración conocer, y en su caso, aprobar:

I.- Los programas anuales de trabajo, de operación y de inversiones;

II.- Los presupuestos anuales de ingresos y egresos y sus modificaciones;

III. Los estados financieros que se presenten a su consideración y los que anualmente deben formularse;

IV.- Los nuevos puestos transitorios, sindicalizados o de confianza, que por razones urgentes, cree el Director General; y resolver si se consideran definitivos o permanentes como temporales; . . .

VII.- La emisión de bonos o obligaciones de cualquier naturaleza para su colocación en la República Mexicana o en el extranjero, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

VIII.- La transmisión de la propiedad de bienes inmuebles, o la constitución de gravámenes reales sobre ellos, de acuerdo con el régimen legal aplicable;

IX.- La adquisición de inmuebles o derechos reales sobre ellos, cuando la erogación exceda de un millón de pesos.

X.- Los contratos de arrendamiento o explotación de refinerías o plantas de petroquímica en el extranjero, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables”; . . .

Se debe de modificar este artículo, toda vez que la actual organización de Petróleos Mexicanos, otorga autonomía de gestión a los 4 organismos subsidiarios, por lo tanto, el Consejo de Administración de cada uno de ellos, deberá hacer lo propio, por el organismo que represente.

Se propone tentativamente adicionarse la frase “de cada uno de los organismos subsidiarios” y decir:

“ARTICULO 4°.- Son atribuciones del Consejo de Administración “de cada uno de los organismos subsidiarios” conocer, y en su caso, aprobar...”

Para ser aplicable al esquema actual de la industria petrolera.

“ARTICULO 6°.- La convocatoria y la “Orden del Día”, para las sesiones ordinarias y extraordinarias, serán formuladas por el Secretario del Consejo, en coordinación con la Dirección General y entregadas a los Consejeros, tratándose de sesiones ordinarias, a más tardar con seis días hábiles de anticipación y, para las extraordinarias, a más tardar con 48 horas de anticipación a la celebración de las mismas. En todo caso, y tratándose de sesión ordinaria, se acompañará a la “Orden del Día”, el acta de la sesión anterior y un informe de la Dirección General, resumiendo los puntos siguientes: . . .

b) Las actividades de las Refinerías y Plantas de Petroquímica, con expresión de volúmenes de crudo y gas procesado y de los productos de petroquímica elaborados; su comparación con los programas anuales aprobados, y con los datos relativos al período correspondiente del año anterior.” . . .

El Consejo de Administración de Pemex-Petroquímica se encarga de reportar periódicamente toda la información referente a la producción, ventas y consumos de los productos que maneje dicho organismo.

“ARTICULO 21°.- Los presupuestos anuales de ingresos y egresos del organismo, deberán contener una exposición de motivos, que justifique en el renglón de egresos, la asignación de recursos para los diversos conceptos del gasto corriente y de inversión; en el de ingreso, las estimaciones de ventas de productos petrolíferos y petroquímicos, la utilización de recursos crediticios internos y externos, así como la de cualquier otro ingreso previsto.”

Al igual que el anterior artículo, el Consejo de Administración de Pemex-Petroquímica se encarga de calcular los egresos proyectados para el año fiscal entrante, así como los ingresos por ventas de productos.

f) REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO EN MATERIA DE PETROQUIMICA.

Actualmente, está abrogado el *Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo, en materia de Petroquímica*. Por decreto del 6 de noviembre de 1996, la razón que expuso abiertamente el Secretario de Energía Jesús Reyes Heróles fue que dicho Reglamento contenía la obligación por parte de los

particulares para solicitar permisos para explotar y producir los productos petroquímicos mal llamados secundarios; y esta obligación pone en riesgo la voluntad de los inversionistas.

g) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

ARTICULOS RELACIONADOS CON PETROLEOS MEXICANOS

"ARTICULO 1º.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal." . . .

"Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal." . . .

Pemex es un organismo descentralizado del Gobierno Federal.

"ARTICULO 3º.- El Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- organismos descentralizados;

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y

III.- Fideicomisos."

Petróleos Mexicanos fue creado por decreto presidencial, para que realizara las actividades correspondientes a la explotación del petróleo y sus derivados.

"ARTICULO 9º.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo establezca el Ejecutivo Federal".

Los planes de desarrollo son globales, y están estructurados para que todas las dependencias del Ejecutivo Federal trabajen armónicamente en la realización de los fines contenidos en él. Los organismos descentralizados también deben colaborar en la forma dispuesta, porque en caso de no hacerlo, ocurrirían desequilibrios administrativos que perjudicarían a toda la administración pública federal.

"ARTICULO 31º. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: . . .

II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público

federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal”.

El artículo 4° de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001, establece los impuestos, derechos, contribuciones y aprovechamientos que debe pagar Pemex al fisco. Este artículo determina un régimen fiscal privativo, el cual es inconstitucional.

Los impuestos, derechos y contribuciones son:

- 1.- Derechos sobre la Extracción de Petróleo (DEP).- a la tasa del 52.3% sobre el valor de venta los hidrocarburos.
- 2.- Derechos Extraordinarios sobre la Extracción de Petróleo (DEEP) a la tasa 25.5% sobre el valor de venta de los hidrocarburos.
- 3.- Derechos Adicionales Sobre la Extracción de Petróleo (DAEP) a la tasa de 1.1% sobre el valor de venta de los hidrocarburos.
- 4.- Impuesto a los Rendimientos Petroleros (IRP) = (ISR).- a la tasa del 35% sobre los ingresos anuales de los organismos subsidiarios.
- 5.- Derechos sobre Hidrocarburos (DSH).- a la tasa del 60.8% sobre todas las ventas de hidrocarburos, petrolíferos, petroquímicos, IEPS, autoconsumo sin considerar el IVA.
- 6.- Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS).- a la tasa del 75% y 77% sobre el precio de venta de la gasolina según su tipo.
- 7.- Impuesto al Valor Agregado (IVA).- tasa del 15%.
- 8.- Impuesto sobre Importaciones.- Basado en a las tarifas arancelarias del caso.
- 9.- Impuesto a las Exportaciones.- Basado en las tarifas arancelarias del caso.
- 10.- Derechos de acuerdo a la Ley Federal de Derechos. (de vigilancia SECODAM)
- 11.- Aprovechamientos sobre Rendimientos Excedentes (ARE).- a la tasa del 39.2% aplicada a los ajustes de precios sobre los hidrocarburos.

12.- Retenciones sobre los productos del Trabajo.

13.- Contribuciones Locales.- Predial, agua, Nómina y Derechos Vehiculares.

Pemex paga diariamente al Gobierno Federal:

Por Derechos sobre Extracción de Petróleo (DEP) 112 millones 381 mil pesos de impuestos y semanalmente realiza un pago complementario de 788 millones 824 mil pesos.

Por Derechos Extraordinarios sobre Extracción de Petróleo (DEEP) 71 millones 93 mil pesos de impuestos y semanalmente realiza un pago complementario de 499 millones 17 mil pesos.

Por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicio (IEPS) 219 millones 58 mil pesos de impuestos y semanalmente realiza un pago complementario de 788 millones 824 mil pesos.

Pemex aporta casi el 40% de los ingresos del Gobierno Federal.

"ARTICULO 32°.- A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos: . . .

XIV.- Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;"

Petróleos Mexicanos y los Gobiernos de los Estados y Municipios, en coordinación con la SEDESOL, realizan los trámites administrativos necesarios para proyectar, diseñar, construir viviendas a los trabajadores de Pemex.

"ARTICULO 32°.- bis. A la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos: . . .

V.- Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes; . . .

XI.- Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado, resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica;"

Para que la SEMARNAP apruebe los proyectos de construcción de inmuebles que Pemex necesita para desarrollar su objeto social. Primero debe de evaluar cual puede ser

el impacto ecológico que produciría dicha construcción en el entorno geográfico donde se piensa instalar, ya sea la construcción de un pozo, una refinería, una planta petroquímica, un centro de distribución, etc.

"ARTICULO 33°. A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Conducir la política energética del país;

II.- Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos . . .

III.- Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica. . . .

VI.- Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazo, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal;

VII.- Otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, conforme a las disposiciones aplicables; . . .

IX.- Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento.

XI.- Llevar el catastro petrolero".

La Secretaría de Energía, se encarga de controlar toda la actividad que realiza Petróleos Mexicanos y en el caso que nos ocupa, Pemex-Petroquímica.

"ARTICULO 34°. A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial corresponde el despacho de los siguientes asuntos: . . .

XVI.- Impulsar, en coordinación con las dependencias centrales o entidades del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de precios; . . .

XXI.- Fomentar, regular y promover el desarrollo de la industria de la transformación e intervenir en el suministro de energía eléctrica a usuarios y en la de gas";

La Industria Petroquímica, aporta a la industria de la transformación la materia prima con que trabajan. Por lo tanto, SECOFI debe de vigilar que los precios de los productos petroquímicos no se incrementen, para no perjudicar al sector industrial y por consiguiente, que los bienes que distribuyen en el mercado, se vendan a un precio accesible al público.

"ARTICULO 36°. A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos. . . .

XII.- Fijar normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos, así como otorgar concesiones y permisos y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes o las comunicaciones; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en

establecimiento de las tarifas de los servicios que presta la administración federal de comunicaciones y transportes;

XVI.- Regular las comunicaciones y transportes por agua;

XX.- Administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios”;

Para transportar, distribuir y comercializar, todos los productos que Pemex-Petroquímica genera, éste organismo utiliza todos los medios de comunicación que en su momento ha dispuesto la SCT. Razón por la cual, existe una estrecha y continua relación estos dos órganos del Gobierno Federal.

“ARTICULO 37º. A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con el presupuesto de egresos;

V.- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamientos, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

XVII.- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XXIX.- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal.”

La SECODAM se encarga de vigilar y controlar que Pemex cumpla con los planes y la política de gobierno impuestos por el Titular del Ejecutivo. En el caso de incumplimiento, dicha secretaría, tiene la facultad de sancionar administrativa o penalmente a los funcionarios públicos omisos.

“ARTICULO 40º. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos;

IV.- Coordinar la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo;

VIII.- Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento;

En la subsidiaria Pemex-Petroquímica, va a operar únicamente la figura de la substitución patronal, se va a cambiar al patrón, pero se conservarán los recursos humanos existentes su Sindicato y su Contrato Colectivo de Trabajo. Por lo tanto, las

empresas privadas que inviertan deberán aceptar las actuales condiciones labores, las cuales están protegidas por la mencionada secretaría.

“ARTICULO 45°. 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 legal que adopten.”

Petróleos Mexicanos es un organismo descentralizados, creado por Decreto presidencial, el 7 de junio de 1938, 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 abarcan la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo.

“ARTICULO 46°. Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan algunos o varios de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;*
- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos respectivos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o*
- c) Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien, designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.”*

El precepto jurídico antes citado es el fundamento legal para que el Gobierno Federal, constituya a Pemex-Petroquímica, como una empresa de participación estatal mayoritaria.

“ARTICULO 48°. A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado. y Departamentos Administrativos”

Pemex-Petroquímica se ubica dentro de las empresas del sector energético.

h) RESOLUCION QUE CLASIFICA LOS PRODUCTOS PETROQUIMICOS QUE SE INDICAN, DENTRO DE LA PETROQUIMICA BASICA Y SECUNDARIA.

Esta resolución quedó sin efectos el 6 de noviembre de 1996, cuando se determinaron en la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo los 9 productos petroquímicos básicos.

i) LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.

Por DECRETO publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de abril de 1986.

“ARTICULO 1º.- La presente ley reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.”

“Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.”

Pemex es un organismo descentralizado del Gobierno Federal.

“ARTICULO 2º.- Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.”

“ARTICULO 4º.- El Banco de México, las sociedades de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

Pemex es una entidad paraestatal que forma parte del sistema financiero del país, que tiene su propia Ley Orgánica y su ley Reglamentaria.

“ARTICULO 6º.- Para los efectos de esta Ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.”

“Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

Nuestra Constitución Política considera como área estratégica de la Nación, a la Petroquímica básica.

Ahora, el término “Básica” no es cuantitativo, no se determina por el hecho de que tales o cuales petroquímicos sean básicos y tales o cuales no lo sean. Este término es cualitativo, se basa en el hecho de que la petroquímica genera diversos productos que sirven de materias primas para desarrollar diversas cadenas de productos que luego se distribuyen en el mercado.

i) REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.

No se aplica a la Industria Petrolera.

CITAS

- 1.- *Andrade, Eduardo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, México UNAM, I.L.J., 1985, p. 61.*
- 2.- *Palacios Luna, Manuel, El Derecho Económico en México, Edit. Porrúa, Méx., 1993, p.77-79.*
- 3 - *Fabela, Isidro, La Política Internacional del Presidente Cárdenas, ciudad de México: Problemas Agrícolas e Industriales de México, tomo VII, núm. 4, México, 1965.*
- 4.- *Acosta Romero, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, pág. 147, Mex. D.F. 1989.*
- 5.- *Escola, Héctor Jorge, Tratado Integral de los Contratos Administrativos, Ediciones Palma, Buenos Aires, 1977.*
- 6.- *Madrazo Jorge, Et al. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Méx. UNAM, I.L.J., 1985, p. 72 y s.*
- 7.- *Jean Romeuf-Gilles, Diccionario de Ciencias Económicas, De. Labor, S.A., Barcelona Esp., 1966.*
- 8.- *Arthur Seldon, Diccionario de Economía, De. Oikos Tausa Barcelona, 1975.*
- 9.- *Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, 13ª edición, pág. 8 y 9, México, D.F.*

CAPITULO III

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA REFORMA A LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO.

El presente capítulo, tiene por finalidad, demostrar con razones jurídicas, que la reforma carece de fundamento legal, además de existir serios problemas administrativos, para poder privatizar los complejos petroquímicos.

a) DEFINICION DE ACIERTO JURIDICO.

Acierto.- tino, buena puntería/ habilidad/ prudencia, buena cordura/ logro, éxito/ usualidad. /

Acierto se toma en el presente trabajo como prudencia, logro o éxito. Por lo tanto, acierto jurídico puede entenderse, como los logros o éxitos que en materia de derecho se han presentado al reformar la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo y al proponer el proyecto de privatización de la industria petroquímica.

b) ACIERTOS JURIDICOS DE LA REFORMA.

Tanto la política de privatización de la industria petroquímica, como la reforma en estudio, se diseñaron y proyectaron aceleradamente.

Dicha celeridad, se debió a las presiones económicas por parte de los Estados Unidos, por la política de libre comercio impulsada en el gobierno salinista y por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Actualmente, la viabilidad de la privatización en un 49% de la industria petroquímica, resulta complicada. La reforma por si sola no puede funcionar, necesita de elementos técnicos, económicos y administrativos que la apoyen, además se necesitan modificar la ley reglamentaria y orgánica de Petróleos Mexicanos así como sus reglamentos, para salvar diversos problemas jurídicos. Todo lo anterior provoca un tancamiento para su consolidación.

El gobierno que desea privatizar la petroquímica, no ha tenido prudencia o aciertos jurídicos para consolidar su plan. La reforma en estudio presenta lagunas jurídicas muy grandes, dejadas dolosamente por el legislador, para hacer turbio dicho proceso.

Esto afecta la confianza de los particulares para invertir y retarda el proceso de reactivación de la industria; actual y lamentablemente subsidiada por el Gobierno Federal.

La Ley Reglamentaria publicada por decreto del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, el 26 de noviembre de 1958, cuya consideración fundamental la transcribo:

“CONSIDERACION.- 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 Nación la explotación y aprovechamiento de las industrias petrolera y petroquímica y la de gas artificial, consolidando así definitivamente, la auténtica reivindicación jurídica de nuestra riqueza petrolera.*”

Como se aprecia, el gobierno que impulsó la creación de la Ley Reglamentaria en comento, se fundó para ello en el espíritu del Constituyente de 1917; mantener la soberanía y la autodeterminación respecto de la riqueza petrolera nacional. El poder Legislativo de 1958, **no hace distinciones entre petroquímica básica o secundaria, simple y llanamente la nación por conducto del organismo creado para tal efecto, es y será la única que pueda explotar y aprovechar la industria petroquímica. Si desde un principio, el legislador no especificó diferencias, ¿Porqué el actual gobierno quiere marcarlas?**

Analizando los artículos que NO fueron modificados de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y que tienen relación con la industria petroquímica, expongo:

“ARTICULO 1º.- *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 acompañan o se derivan de él.*”

PRIMERO.- ¿Qué son los carburos de hidrógeno?

Son todos los compuestos químicos formados por carbono e hidrógeno, y según la estructura de la cadena de enlace de átomos de carbono más hidrógeno, los hidrocarburos se dividen en:

ALIFÁTICOS.- Están formados por cadenas abiertas de carbono. La naturaleza del enlace permite formar tres series *homólogas* cadenas de carbono en que cada miembro se diferencia del anterior por un grupo -CH₂- (C = Carbono H =Hidrógeno), ejemplos: Los Alcanos (Metano, Etano, Propano, Butano, Pentano, Hexano); Los Alquenos (Eteno, Propeno, 1 Buteno, 1 Penteno, 1 Hexeno).

ALICÍCLICOS. Compuestos de cadenas cerradas, pero sin anillos, Ejemplos: Los saturados forman las Cicloparafinas o Cicloalcanos (Ciclopropano, Ciclobutano, Cyclohexano), y

AROMÁTICOS. Se obtienen al sustituir átomos de hidrógeno por radicales alcohólicos, ejemplos: el Benceno, Tolueno, Etilbenceno, Xilenos, Mesitilenos, Naftaleno, Antraceno, Fenantreno.

Los petroquímicos se obtienen del gas natural y de la gasolina ligera, las reacciones químicas para la obtención de los productos son:

- 1.- **PIROLISIS.** Se obtienen olefinas (etileno, propileno, butileno entre otros), diolefinas (butadieno entre otros), acetileno, hidrógeno y negro de humo.
- 2.- **REFORMING.** Por este proceso se obtienen los aromáticos elementales el benceno, el tolueno y los xilenos que derivan numerosos compuestos.
- 3.- **TRANSFORMACION CON VAPOR.** Se sintetiza el gas natural y se le extrae el carbono, con este proceso se obtiene amoniaco, abonos, fertilizantes, sulfatos, nitratos, urea, bases para resinas sintéticas, hidrogenaciones.
- 4.- **OXIDACION DIRIGIDA.** Al gas natural se le oxida y se le agrega alcohol metílico para obtener negro de humo y acetileno; si se eleva la temperatura, se agrega aire a presión y vapor de agua se obtiene gas sintético.
- 5.- **DESHIDRATACION CATALITICA.** Se obtienen olefinas y diolefinas que son material básico para el caucho sintético.
- 6.- **HALOGENACION.** Se producen parafinas cloradas, cloruro de metilo, cloruro de metileno, disolventes, tetracloruro de carbono, materias primas para detergentes. 2

Como se aprecia, químicamente se llaman hidrocarburos, a todas aquellas sustancias que están compuestas de carbono e hidrógeno. Por lo tanto, el petróleo, el gas natural y todos sus derivados son hidrocarburos.

SEGUNDO.- ¿Porqué en el artículo 1º de esta ley, el legislador habla genéricamente del dominio directo, inalienable e imprescriptible de la Nación sobre los hidrocarburos?

a) Tomando en cuenta las razones químicas expuestas, al hablar genéricamente de hidrocarburos, no se viola lo previsto por el artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución, pues se entiende que la Ley Reglamentaria, SE ESTA REFIRIENDO AL PETROLEO Y SUS DERIVADOS, ASÍ COMO AL GAS NATURAL Y SUS DERIVADOS, ya que todos estos productos, están compuestos de carbono e hidrógeno, sólo que su diferencia radica en los enlaces químicos de los átomos que componen su estructura.

Otra razón es;

b) Para delimitar el ámbito de competencia que debe acatar el gobierno, al extraer, producir y comercializar dichos recursos (entendidos como aquellos productos formados

por carbono e hidrógeno). Con este límite, los particulares podrán participar como mejor les convenga, en las industrias que se deriven y generen a partir de los hidrocarburos.

Con esto se garantiza la libre concurrencia de los sectores, en la economía nacional.

“ARTICULO 2°.- Solo la nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos del artículo siguiente.

En esta Ley se comprende con la palabra “petróleo” a todos los hidrocarburos naturales a que se refiere el artículo 1°.”

Si el artículo 1° habla del derecho inalienable e imprescriptible de la Nación sobre todos los hidrocarburos. El artículo arriba transcrito es consecuencia del anterior, ya que la forma de ejercitar ese derecho, es a través de la explotación directa que el estado ejerce por medio de Pemex sobre tales productos.

El segundo párrafo del artículo transcrito señala, que por la palabra petróleo debemos entender que nos referimos a los hidrocarburos naturales. Ahora, ¿Porqué precisar que se entiende por la palabra petróleo, si el artículo 1° habla de hidrocarburos?

El término hidrocarburo es el término científico para denominar a todos aquellos compuestos petrolíferos formados de hidrógeno y carbono, dicho término es amplio y más genérico. “Todo el petróleo es hidrocarburo, pero no todos los hidrocarburos son petróleo”.

El término “petróleo” deriva del latín Petra = piedra y Oleo = aceite, es una palabras con un significado muy específico, es un término científico pero de carácter más social, más coloquial, correcto pero no tan amplio como el denominar a todos los hidrocarburos como “petróleo”. La palabra hidrocarburos es más técnica y dirigida al vocabulario de la ciencia química.

Argumentos que dio el entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo, para reformar la presente ley reglamentaria, los cuales no están fundados ni motivados con razones jurídicas, científicas o administrativas.

ARGUMENTOS QUE EXPRESO EL EJECUTIVO FEDERAL PARA LA REFORMA A LA PRESENTE LEY

“El Poder Ejecutivo ha manifestado, que la modernización de la industria petroquímica se lleva a cabo sobre tres principios fundamentales:”

“I.- Apego a la legalidad y transparencia.”

“II.- Impulso al cambio estructural.”

“III.- Recurrir al diálogo para encontrar solución a los problemas.”

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

“Para responder a algunas de las controversias planteadas, haré las siguientes precisiones:”

“PRIMERA.- La petroquímica básica en México, hay que distinguirla del resto de la industria petroquímica debido a que la Constitución la determina como actividad exclusiva del Estado. Se trata de una diferenciación que responde a la necesidad de delimitar el ámbito de acción exclusivo del Estado, conforme a lo dispuesto por los artículos 25 y 28 Constitucionales.”

“Sobre esta base se procura una concurrencia efectiva de los sectores público y privado en la industria petroquímica en su conjunto.”

“SEGUNDA.- El Estado mexicano y el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo han refrendado y garantizado la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y las aguas, así como su dominio directo sobre los recursos naturales.”

“El Concepto de propiedad originaria”, no debe interpretarse como equivalente al de la propiedad en su connotación común, pues el Estado o la Nación, no usan, disfrutan o disponen de las tierras o aguas existentes dentro de su territorio, como un propietario corriente.”

“En un correcto sentido conceptual, la propiedad originaria implica lo que suele llamarse el dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, dominio que siendo distinto de la propiedad bajo este calificativo, equivale al poder público de imperio.”

“Por lo tanto, la propiedad originaria a que se refiere la Constitución, significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal, como elemento consustancial e inseparable de la naturaleza de ésta.”

“Asimismo, el Gobierno ha ratificado que el dominio de la nación en el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, es inalienable e imprescriptible. Esta disposición se refiere a los recursos del subsuelo en su estado natural o primario, en mantos o yacimientos, no así a las actividades industriales, es decir, que su explotación está reservada a la nación hasta inclusive la primera mano, pero que tales productos entran al comercio, una vez que se ha producido su aprovechamiento por parte del Estado. Tan es así, que el propio párrafo sexto del 27 Constitucional, establece:”

“Que la explotación de los productos se realizará en términos de la ley reglamentaria respectiva.”

“De entenderse lo anterior en forma contraria, no podrían venderse ni los crudos, ni la gasolina ni los productos petroquímicos, porque seguirían siendo inalienables, lo cual derivarían al absurdo de que esa riqueza quedaría inmovilizada sin reportar beneficio alguno a la nación.”

“TERCERO.- Criterios de clasificación: Se ha mencionado con insistencia, que la clasificación de los productos petroquímicos básicos es arbitraria, induciendo a pensar que el arbitrio clasificador no obedece a ningún criterio. Para responder a esas dudas, es necesario decir que la clasificación de los petroquímicos básicos se sustenta en los siguientes criterios:”

“A) La rectoría del Estado confiere exclusividad a la Nación en la planeación del desarrollo nacional, particularmente el Estado mantiene su responsabilidad exclusiva en materia de petroquímica básica y su obligación fundamental de alentar y proteger la actividad económica que realicen los particulares.”

“B) Congruencia Industrial. Los productos clasificados como petroquímicos básicos, constituyen materias primas estratégicas para el desarrollo de la industria petroquímica en su conjunto. Son los que dan inicio a todas las cadenas petroquímicas y resultan de un primer proceso industrial de transformación.”

“C) Todos los productos petroquímicos que se proponen como básicos, son: carburos de hidrógeno elaborados por Pemex y sus organismos subsidiarios, en grandes volúmenes, como resultado de la actividad petrolera que le es inherente y exclusiva.”

ELEMENTOS QUE TOMA EL GOBIERNO EN CUENTA PARA REALIZAR LA REFORMA:

“PRIMERO.- CONSTITUCIONAL.- El poder legislativo determinó que la privatización se ajustará a los artículos 25, 27 y 28 Constitucionales.”

“SEGUNDO.- TECNICO - FINANCIERO.- Para resaltar las diferencias productivas de los complejos, manifestando que de los 10 complejos del país, las plantas que operan en el estado de Veracruz aportan 11 y medio millones de toneladas en productos equivalentes al 88% del volumen de producción nacional.”

“TERCERO.- LA CALIDAD DE ADMINISTRACION.- Misma que no depende del propietario, sino de los factores macroeconómicos de técnicas de administración y supervisión, así como el entorno internacional de competencia.” 3

Habiendo expuesto, primero los artículos que tienen relación directa con la industria petroquímica nacional, y transcrito los argumentos que dio el citado expresidente Ernesto Zedillo respecto de su programa de privatización, paso al análisis de la reforma en comento.

c) DEFINICION DE DEFICIENCIA JURIDICA.

Deficiencia.- imperfección/ falta/ defecto. 4

Deficiencia se toma en el presente trabajo como imperfección o defecto. Por lo tanto, deficiencia jurídica puede entenderse, como los defectos que en materia de derecho se han presentado al reformar la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y al proponer el proyecto de privatización de la industria petroquímica.

d) DEFICIENCIAS JURIDICAS DE LA REFORMA.

Para analizar las deficiencias jurídicas de la reforma de la Ley Reglamentaria, primero, transcribo el texto anterior de los artículos que fueron modificados y el texto actual del mismos, y realizó el estudio jurídico de las deficiencias del texto de la reforma, así como las consecuencias jurídicas y administrativas de la misma.

DECRETO

“EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE REFORMA LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO.

ARTICULO UNICO.- Se reforma la fracción III del artículo 3º y se adicionan tres párrafos al artículo 4º y dos últimos párrafos al artículo 15, todos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, para quedar como sigue:

TEXTO ANTERIOR

"ARTICULO 3°.- La industria petrolera abarca:

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

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

III.- La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y los del gas que constituyan petroquímicos básicos."

TEXTO ACTUAL

"ARTICULO 3°.- La industria petrolera abarca:

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

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

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

1.- ETANO;

2.- PROPANO;

3.- BUTANOS,

4.- PENTANOS,

5.- HEXANO;

6.- HEPTANOS;

7.- MATERIAS PRIMAS PARA NEGRO DE HUMO;

8.- NAFTAS; Y

9.- METANO, cuando provengan de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio

	<i>nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos."</i>
--	------------------------------------------------------------------------------------------

PRIMERA DEFICIENCIA.- Con la presente reforma, la Nación ha perdido el dominio directo sobre los derivados del gas natural y la gasolina ligera.

Analizando el **TEXTO ANTERIOR DE LA REFORMA**, tenemos que la industria petrolera abarcaba "La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de **aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas,**" quiere decir que todas aquellas substancias que se consideran materias primas industriales básicas, las debe extraer, producir y comercializar la nación por conducto Petróleos Mexicanos, independientemente si son productos naturales, refinados ó alterados químicamente.

Por lo tanto, antes de la reforma, la Nación tenía el dominio directo, inalienable e imprescriptible, sobre los derivados del petróleo y gas natural (entendidos según lo que la ley reglamentaria expresa); que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.

Los 9 productos petroquímicos actualmente determinados como básicos, **NO SON LOS ÚNICOS PRODUCTOS QUE SIRVEN DE MATERIAS PRIMAS BÁSICAS PARA INICIAR LAS DIVERSAS CADENAS PRODUCTIVAS DEL PAÍS.**

Por lo tanto, la reforma consigna en forma cuantitativa y no cualitativa 9 supuestos productos que desarrollan todas las cadenas productivas. Excluyendo por ejemplo al amoniaco, que constituye el 90% de los fertilizantes agrícolas o el etileno y el propileno que son esenciales para la fabricación de disolventes y productos plásticos.

SEGUNDA DEFICIENCIA.- El Ejecutivo Federal y los Legisladores de la reforma, confunden dolosamente a los petroquímicos con los hidrocarburos naturales.

El actual texto del artículo 3° de la Ley Reglamentaria, fue redactado excediéndose de lo dispuesto por los artículos 27 y 28 Constitucionales.

La reforma en estudio, legaliza la clasificación administrativa del sexenio anterior, y para ello, **llama petroquímicos a los hidrocarburos naturales** que tienen, como se ha dicho, una tutela específica y un campo conceptual diferente. Se pretende fundar esta clasificación en el argumento de que corresponde a la ley reglamentaria establecer la forma de explotación de la industria petroquímica básica, y, aunque esto es cierto, dicha facultad del legislador ordinario no puede discordar del texto constitucional, que establece en su artículo 28, entre otras, tres áreas estratégicas

distintas: el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica, todos son hidrocarburos, pero jurídicamente son conceptos diferentes.

Cualquier división a futuro de la petroquímica básica y petroquímica secundaria, fundada en lo que establece la nueva Ley Reglamentaria, estará viciada de origen si no se toma en cuenta desde el punto de vista técnico, económico y jurídico, que son diferentes los carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseosos y los petroquímicos llamados cuantitativamente por el gobierno "básicos".

TERCERA DEFICIENCIA.- La Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo, se excede en los límites que le marca al artículo que le da su origen.

Los actos propiamente legislativos del Congreso de la Unión, se pueden clasificar en **leyes orgánicas, leyes reglamentarias y leyes ordinarias.**

"Las dos primeras clases son diferentes a la última, por cuanto aquéllas tienen por objeto poner los medios para que pueda funcionar un precepto constitucional, en tanto que las leyes ordinarias son simplemente el resultado de una actividad autorizada por la Constitución."

Entre las leyes orgánicas y la reglamentaria existe una diferencia evidente, la **Ley Orgánica** es la que estructura y organiza el funcionamiento de algún órgano del Estado.

La Ley Reglamentaria es la que desarrolla en detalle algún mandamiento contenido en la Constitución." 5

Por lo tanto, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, no puede excederse o variar, los límites que el propio artículo 27 Constitucional le establece. Atento a esta idea, cito las siguientes criterios y jurisprudencia, que aparece publicadas en:

Séptima Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 193-198, Primera Parte, Página: 128

LEYES, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS. La inconstitucionalidad de una ley surge de la contradicción de ésta y un precepto de la Constitución y no de conflictos entre leyes de la misma jerarquía.

Amparo en revisión 2721/83. Universidad Autónoma Metropolitana. 15 de enero de 1985. Mayoría de trece votos. Disidentes: Alfonso López Aparicio, David Franco Rodríguez, Raúl Cuevas Mantecón, Carlos de Silva Nava y Fausta Moreno Flores. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos. Volúmenes 175-180, página 161. Amparo en revisión 5323/81. José Manuel Chávez Campomanes. 7 de diciembre de 1982. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Quinta Epoca, Instancia: Segunda Sala., Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXXXVII, Página: 1485.

LEYES REGLAMENTARIAS, ALCANCE DE LAS. El reglamento de una ley no puede reformar, adicionar ni restringir las disposiciones de ésta, pues su función se limita a establecer los medios para la exacta aplicación, y observancia de las disposiciones de la ley, y cuando el reglamento sobrepasa estos límites, es inconstitucional.

Amparo 7608/45. "Laboratorios Higita", S. A. 18 de febrero de 1946. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Quinta Epoca., Tomo LXXXIII, página 3347. Amparo administrativo en revisión 4146/44. Compañía Productora de Carburo de Calcio, S. A. 1o de marzo de 1945. Unanimidad de cinco votos. Relator: Franco Carreño.

Octava Epoca., la Gaceta 37, enero de 1991, p. 87. Semanario Judicial de la Federación, tomo VII, tesis I, 3º, A J/25, p.83.

"REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS, SUS LIMITES.- Mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el titular del Ejecutivo Federal puede, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas que detallen sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación. Sin embargo, tal facultad (que no sólo se deduce de la fracción I del artículo 89 constitucional, sino que a la vez se confirma expresamente el contenido de la fracción I del artículo 89 constitucional, sino que se confirma expresamente al contenido de la fracción VIII, inciso a, del artículo 107 de la propia Carta Suprema), por útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propia del Poder Ejecutivo, esto es, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la Ley, siendo únicamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla y que, por ello, compartan además su obligatoriedad. De ahí que, siendo competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos, por tal virtud, si el reglamento sólo encuentra operatividad en el renglón del cómo, sus disposiciones sólo podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la Ley, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos contradecirla; Luego entonces, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión. Por tal motivo, si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no está entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes que la propia norma que busca reglamentar, por ejemplo, creando y obligando a los particulares a agotar un recurso administrativo, cuando la ley que reglamenta nada previene a ese respecto.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Procedentes

Amparo Directo 1113/88, Constructora Inversionista, S.A., 2 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente Genaro David Góngora Pimentel, Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Amparo Directo 343/89, Productos San Crítóbal, S.A. de C.V., 4 de abril de 1989. Unanimidad de votos. Ponente Fernando Lanz Cárdenas, Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo Directo 793/89, Méx-Besto!, S.A., 7 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente Genaro David Góngora Pimentel, Secretaria Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Amparo Directo 763/89, Fundición y Maquinado de Metales, S.A., S.A., 7 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente Genaro David Góngora Pimentel, Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Amparo Directo 1113/88, Constructora Inversionista, S.A., 2 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente Genaro David Góngora Pimentel, Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Amparo en revisión 1733/90, Decoraciones Barcel, S.A. de C.V., 22 de agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente Genaro David Góngora Pimentel, Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Aunque la última jurisprudencia habla de las naturaleza de los reglamentos administrativos, que son ordenamientos jurídicos jerárquicamente inferiores a las leyes, también es cierto que la presente Ley Reglamentaria actúa como los primeros.

La característica de cualquier Ley Reglamentaria consiste en que sólo puede desarrollar al detalle lo expuesto por el artículo constitucional que le dio origen. En este caso, el Artículo 27, es el fundamento jurídico que determina en forma categórica el alcance regulatorio de su Ley Reglamentaria.

Siendo muy estrictos en la interpretación de la doctrina, podemos manifestar lo siguiente;

Leído y analizado el texto íntegro del artículo 27 Constitucional, tenemos que en ninguno de sus párrafos se menciona o se cita a la petroquímica sea básica o secundaria, sólo habla del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos. Y como ya lo expuse, el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica, son 3 recursos naturales distintos, 3 bienes jurídicos diferentes, y cada uno tiene su importancia jurídica específica, concluyendo que la presente Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo, únicamente puede regular y reglamentar la explotación del petróleo y los hidrocarburos, más no a la petroquímica.

Ahora, en el campo de la realidad, tenemos que la Ley Reglamentaria ha cumplido con la función para la cual fue creada, el anterior comentario lo realizo para hacer visible, las grandes lagunas jurídicas que existen en torno a una mejor regulación de la industria petroquímica.

CUARTA DEFICIENCIA.- El criterio para clasificar los 9 petroquímicos básicos fue inducido por Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, para beneficio de dicho país y en perjuicio de la economía de México.

La fracción III del artículo 3º de la Ley, determina en forma arbitraria, los únicos 9 supuestos petroquímicos básicos existentes.

Científicamente, los 9 productos básicos determinados en la reforma, se crean por medio de transformaciones físicas, no químicas; por lo tanto, no son los únicos petroquímicos básicos existente.

Quisiera comentar que esta, no es la primera clasificación de los productos petroquímicos, ya hubo otras clasificaciones y reclasificaciones de los productos petroquímicos básicos y secundarios. **Dichas reclasificaciones se realizaron por medio de decretos presidenciales**, mismos que tomaron en cuenta los criterios clasificatorios del Instituto Mexicano del Petróleo (I.M.P.), la capacidad de producción de Pemex, los niveles de consumo, y algo muy importante, si dichos productos realmente servían de materias primas básicas para la industria de la transformación, aunado a ello el propio criterio del Ejecutivo.

En la actualidad, y conforme a la reforma en estudio, el Ejecutivo Federal estableció en la presente Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que los petroquímicos básicos son:

1.- El ETANO, 2.- el PROPANO, 3.- el BUTANO, 4.- el PENTANO, 5.- el HEXANO, 6.- el HEPTANO, 7.- las MATERIA PRIMA PARA NEGRO DE HUMO, 8.- las NAFTAS y 9.- METANO, cuando provengan de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos.

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE Y LA REFORMA DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ART. 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO.

El Tratado de Libre Comercio, entre México, Estados Unidos y Canadá, en su artículo 602, fracción 2, establece:

"2.- Para efectos de este capítulo, se entiende por bienes energéticos y petroquímicos básicos los bienes clasificados conforme al Sistema Armonizado en:

- (a) la subpartida 2612.10;*
- (b) las partidas 2701 a 2706;*
- (c) la subpartida 2707.50;*
- (d) la subpartida 2707.99 (únicamente NAFTA disolvente, aceite extendedor para caucho y materia prima para NEGRO DE HUMO);*
- (e) las partidas 2708 y 2709;*
- (f) la partida 2710 (excepto las mezclas de parafinas normales de C 9 a C 15);*
- (g) la partida 2711 (excepto etileno, propileno, butileno y butadieno, con grados de pureza superiores a 50%);*
- (h) las partidas 2712 a 2716;*
- (i) las subpartidas 2844.10 a 2844.50 (únicamente los compuestos de uranio clasificados bajo esas subpartidas);*
- (j) la subpartidas 2845.10; y*
- (k) la subpartida 2901.10 (únicamente el ETANO, BUTANOS, PENTANOS, HEXANOS Y HEPTANOS)."*

Como se aprecia, México esta obligado en términos del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica a comercializar con Estados Unidos 7 de los 9 petroquímicos básicos determinados en la reforma de la Ley Reglamentaria.

La Comisión de Energéticos, en el dictamen que presentó al pleno de la Cámara de Diputados para discutir la reforma, reconoce que no hay un criterio claro acerca de que es la petroquímica básica. Los productos que están definidos como petroquímicos básicos en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y la Reforma de la Ley

Reglamentaria, son el resultado de una transformación primaria física que proviene del gas natural y no encuentra algún producto que sea resultado de una transformación química, como serían el amoníaco, el etileno o el propileno, entre otros actualmente definidos como secundarios y que están exceptuados del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica; estos últimos productos son materia prima básica que dan lugar a cadenas productivas que desembocan en una multitud de productos finales.

El TLC aunado a la reforma de la Ley Reglamentaria del Art. 27 Constitucional en Ramo del Petróleo, consolidan toda una estrategia para que los Estados Unidos se apodere de esta importante industria, y pueda obtener productos petroquímicos baratos. Por una parte el TLC nos obliga a venderle a los Estados Unidos los petroquímicos básicos y por otro lado la Reforma a la Ley Reglamentaria, permite que las empresas americanas se constituyan como filiales de Pemex-Petroquímica, para producir y comercializar los petroquímicos mal llamados secundarios.

En 1983 se realizaron modificaciones al artículo 28 Constitucional, introduciendo la petroquímica básica como una de las áreas estratégicas bajo control estatal y que en ningún país más que en el nuestro, existe la diferencia entre petroquímica básica y petroquímica secundaria. Podemos atender a los criterios aceptados por la ciencia y la industria petrolera en el ámbito internacional, para concluir que la petroquímica básica es la primera transformación química de los hidrocarburos naturales.

Los 2 productos faltantes en el TLC son el PROPANO y el METANO, ambos se pueden obtener de forma natural de yacimientos petroleros, por lo que sus costos de producción y su valor comercial, son menores y económicamente son menos lucrativos que los demás.

Los legisladores tienen la obligación de revisar y prever si una iniciativa de ley o un tratado internacional, afecta la soberanía y la economía de México, si es el caso, deben modificarla o rechazarla, por no resultar benéfica a la nación. Los gobiernos han apostado por una economía de libre comercio con países muy desarrollados con los que no podemos competir y solo les servimos para obtener productos baratos y mano de obra baratas.

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE Y SUS REPERCUSIONES ECONOMICAS

El TLC de Norteamérica, tiene dos mecanismos regulatorios para su funcionamiento:

1.- El Certificado de Origen.- Que establece, que dicho producto es 100% nacional, y por lo tanto entra dentro de los productos comercializables del Tratado de Libre Comercio, y

2.- El dumping.- Que es un mecanismo económico, para fijar o establecer un precio para la venta de un producto en los tres países miembros del TLC con Norteamérica, y prohibir las practicas desleales de comercio.

EJEMPLO:

Un petroquímico "X" producido en México se le certifica de origen Mexicano, y tiene un precio en México de \$100.00 pesos por litro;, si ese mismo petroquímico se vende en Estados Unidos el comprador pagará \$100.00 convertidos a dólares y con sus respectivos gastos de traslado. Pero el precio del petroquímico no se puede elevar entre los países del TLC ya que se incurriría en dumping, y vendrían sanciones económicas para el empresario nacional, en este caso PEMEX.

Los mecanismos de funcionamiento del TLC obligan a PEMEX a mediar los precios de sus productos petroquímicos para que le resulten económicamente costeables por su venta en México y le reedituen ganancias por su venta en el extranjero. Para los empresarios mexicanos, los precios de las materias primas que necesitan resultan muy costosos, muy caros, pero para los empresarios de Estados Unidos y Canadá, resultan baratos, por ello el TLC solo beneficia a los dos últimos países mencionados.

El poder adquisitivo en México es menor que en los Estados Unidos y Canadá.

Aunado a lo anterior, la Suprema Corte ha sostenido un criterio en el sentido de que los tratados internacionales son jerárquicamente superiores a las leyes federales.

Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Noviembre de 1999, Tesis: P. LXXVII/99, Página: 46.

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. **El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía**

del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangé.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

El criterio antes transcrito legitima aun más la validez del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica frente a las leyes federales.

QUINTA DEFICIENCIA.- El programa de privatización de la petroquímica, no beneficia al sector industrial y mucho menos a la economía nacional.

La determinación de los petroquímicos básicos y la estrategia en su conjunto, no obedecen a un programa de mediano plazo para el desarrollo industrial y agrícola. Si así fuera, la estrategia petroquímica debería de estar contemplada, en el Programa de Desarrollo Industrial y Comercio Exterior, del 8 de marzo de 1996, y más aún, en el

Programa de Desarrollo Sustentado firmado en 1998, por el gobierno y los empresarios del país, cosa que no sucede.

Por otra parte, no se puede entender que una política industrial de mediano y largo plazo deje fuera de control productos como el amoniaco, producto químico básico para la elaboración de fertilizantes y que por ende, su producción resulta crucial para el desarrollo agrícola e industrial de nuestro país.

La política económica impuesta por el Gobierno Federal para privatizar las empresas paraestatales, no fomenta en lo más mínimo la consolidación de los programas regionales de desarrollo.

El Gobierno Federal no tiene un esquema definido de lo que quiere hacer con dichas empresas, no sabe qué va a obtener de la enajenación de las mismas, no existe una planeación integral que involucre a la petroquímica con programas de desarrollo de la industria, el comercio y la agricultura.

El concepto de planeación administrativa, dado por el maestro José Francisco Ruiz Massieu, expresa:

PLANEACION.- es el *“Conjunto sistematizado de acciones que proviene de una estructura racional de análisis que contiene los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzar con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades que permitan controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios.”* 6

Como vemos, el Gobierno que impulsó la reforma no tenía, un objetivo claro, que relacione a las nuevas empresas filiales con la industria de la transformación.

Tenemos el antecedente que el Gobierno ha fracasado con todas las privatizaciones que ha impulsado, entre ellas han sido las carreteras y los bancos.

La Ley Reglamentaria en estudio, debe darle un marco jurídico eficiente a la industria petroquímica, para su reactivación y crecimiento. La reforma no ha funcionado, presenta un marco jurídico complicado e incierto para los inversionistas y ha llevado a la petroquímica a ser una carga económica para el Gobierno. Es a todas luces una reforma que genera consecuencias contrarias a la Constitución.

La propia Carta Magna señala que los petroquímicos básicos llamados así por sus cualidades para impulsar la economía, sin distinción, deben estar bajo el dominio de la Nación, con el carácter de inalienables e imprescriptibles, es decir, no se pueden

transferir, no se pueden permutar, no se pueden concesionar y lo que es más dicha imprescriptibilidad, no tiene término. Este concepto genera el más grande de los obstáculos jurídicos para privatizar la industria, y a su vez el Gobierno debe mantenerla bajo su control, por disposición expresa de la Constitución.

Como lo expuse en la parte final del capítulo primero, el día que se aprobó la reforma a la ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, se completó el ciclo iniciado en agosto de 1992; traer prácticamente la misma lista de productos al Congreso, para convertirlos en ley, y poner en práctica lo pactado en la cuidad de Washington con la firma del TLC.

SEXTA DEFICIENCIA.- La reforma le niega el carácter de área estratégica a la industria petroquímica.

El Ejecutivo que propuso la reforma señala que el Estado no debe acaparar la industrialización de los hidrocarburos, fundado en una política neoliberal, de libre comercio mundial, y por ello promueve la privatización de la petroquímica, sin prever que en la actualidad dicha industria es económicamente más estratégica que la propia venta del petróleo crudo o los productos refinados.

La citada fracción III del artículo 3 de la Ley Reglamentaria, establece que la forma de explotar los actualmente reducidos petroquímicos básicos, deberá ser únicamente por conducto de Petróleos Mexicanos, prohibiendo expresamente los contratos y concesiones a los particulares.

El artículo 28 párrafo IV Constitucional, establece que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas; el petróleo, los demás hidrocarburos y petroquímica básica. Esta división que hace la Constitución, se debe al hecho de que en ella se funda el orden jurídico y social de un país, en ella se encuentran los principios rectores de la Nación, y si ésta determina que deben existir áreas estratégicas en donde sólo puede intervenir el Estado, también es claro que debe especificar cuales son:

- 1.- En el caso del petróleo, su extracción y venta como crudo ligero y pesado,
- 2.- En el caso de los hidrocarburos su venta, ya sean sólidos líquidos o gaseosos y
- 3.- En el caso de la petroquímica, todos los derivados de la misma.

Son recursos distintos, áreas distintas pero administradas por la misma empresa paraestatal (Pemex). Lo que nos lleva a pensar, que resulta inconstitucional y absurdo considerar que bajo el concepto de petroquímica básica, el Constituyente quisiera tutelar carburos de hidrógeno, pues ya estaban bajo el dominio directo de la nación.

Los legisladores constituyentes crearon candados muy fuertes para que los presidentes de México no metan las manos y hagan negocios con el petróleo. A ciencia cierta, los mexicanos no sabemos con claridad cuál es el beneficio económico y social de esta decisión; lo que si es evidente, es que con la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, la deuda externa, las políticas neo-liberales y la presente reforma, estamos regalándole a los Estados Unidos nuestro petróleo y la industria petroquímica.

Estudio de la reforma al artículo 4° de la ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

SE AGREGARON TRES PARRAFOS AL PRESENTE ARTICULO.

TEXTO ANTERIOR

“ARTICULO 4°.- La Nación llevará a Cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3°, que se consideran estratégicas en los términos del artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.”

TEXTO ACTUAL

“ARTICULO 4°.- La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3°, que se consideran estratégicas en los términos del artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

Salvo lo dispuesto en el Artículo 3°, el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan.

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 III del artículo 3° de ésta Ley se

obtenga, como subproducto, petrolífero o petroquímico básico, 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 encuentran 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."

SEPTIMA DEFICIENCIA.- Es inconstitucional, que los particulares o el sector social, controlen el transporte, almacenamiento, distribución y comercialización del gas natural; mismo que es considerado químicamente y por la Constitución como hidrocarburo líquido natural y que se extrae directamente de los yacimientos petroleros del territorio nacional.

"Una misma persona puede ser titular de permisos distintos de transporte, almacenamiento y distribución, siempre y cuando los sistemas de transporte y distribución no estén interconectados, es decir que la integración vertical está prohibida por el Reglamento de Gas Natural." ?

Es una falacia la intención de prohibir o evitar las prácticas monopólicas respecto al manejo del gas natural, toda vez que en México es muy común la práctica de las simulación de actos jurídicos por medio de presta-nombres y la creación de empresas simuladas.

El tercer párrafo del artículo 4° se refiere al transporte, almacenamiento y distribución de gas metano.

"METANO (CH₄).- Es un gas incoloro e inflamable. Algo soluble en agua y en alcohol y éter. Es más ligero que el aire. Se encuentra en los pantanos, donde se forma por fermentación de la celulosa por las bacterias. Se halla en el gas natural.

Se obtiene por: Síntesis, Hidrólisis, Combustión, Cloración.

Es inerte a los ácidos sulfúrico y nítrico.

Se utiliza como materia prima para la obtención de hidrógeno, como combustible, para fabricar negro de humo, disolvente, polvo extinguidor, como refrigerante, fumigante, preparación de resinas y plásticos, lubricantes, humectantes plastificantes, colorantes.” s

Este gas se puede considerar como un hidrocarburo natural, que se extrae de los yacimientos petroleros, o bien, puede obtenerse de procesos de refinación, por lo tanto queda incluido en las actividades y el régimen a que se refiere el primer párrafo del artículo en estudio; por lo que su extracción producción y comercialización por parte de PEMEX no constituye un monopolio.

Dentro del proceso de producción de los petroquímicos mal llamados secundarios, existe la posibilidad de transformar o elaborar químicamente hidrocarburos refinados, así como petroquímicos básicos, siendo estos últimos de exclusiva explotación del Gobierno Federal.

El artículo antes transcrito, abre la posibilidad para que el Gobierno Federal y los particulares, se asocien constituyendo empresas mercantiles, que tengan por objeto la elaboración de los petroquímicos secundarios.

OCTAVA DEFICIENCIA.- Todos los contratos que se generen a partir de la reforma estarán afectados de inexistencia o nulidad absoluta.

El segundo párrafo relacionado con el cuarto párrafo del artículo 4º transcrito, señala que las empresas del sector social o privado deben entregar a Petróleos Mexicanos, los productos petroquímicos básicos que generen, dichas entregas deberán hacerse con base al contrato y las reglas que dicte la Secretaría de Energía.

El artículo 27 Constitucional en su párrafo sexto, prohíbe expresamente que los particulares celebren contratos o convenios de colaboración con el Gobierno Federal, respecto a las áreas estratégicas, dentro de las cuales están contenidos los petroquímicos básicos.

El Gobierno Federal, debe observar lo establecido en la Constitución.

Atendiendo a las causales de inexistencia de los contratos, establecidas en el Código Civil de manera supletoria a la materia administrativa y respecto a la obligatoriedad de los contratos, se establece en sus artículos 8, 748, 1794 y 2224 lo siguiente:

“ARTICULO 8.- Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario.”

“ARTICULO 748.- Las cosas pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la ley.”

“ARTICULO 1794.- Para la existencia del contrato se requiere:

- I. Consentimiento;
- II. Objeto que pueda ser materia del contrato”.

C: NULIDAD:

“ARTICULO 2224.- La ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto produce su nulidad, ya sea absoluta, ya sea relativa, según lo disponga la ley.”

El artículo 748 arriba citado, señala que por disposición de ley, las cosas pueden estar fuera del comercio, en este caso los petroquímicos básicos exclusivamente los puede producir y vender Pemex, por ser área estratégica según la Constitución. No así los particulares.

Los contratos de entrega firmados entre particulares como productores y Pemex como comprador son inexistentes, toda vez que el objeto materia del contrato por disposición de ley es ilícito, ya que los empresarios particulares no pueden producir y vender los petroquímicos básicos, por ser estratégicos para la Nación.

“NULIDAD.- Ineficacia de un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos para su realización o de la concurrencia de algún vicio de la voluntad en el momento de su celebración.

La nulidad puede ser absoluta (insubsanable) o relativa (subsanable)” 9

La Ley Reglamentaria autoriza a los empresarios particulares a producir los petroquímicos secundarios, más no así los hidrocarburos refinados, ni mucho menos los petroquímicos básicos.

Quinta Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XXXII, Página: 722

CONTRATOS INEXISTENTES.- Los contratos celebrados contra el tenor de los preceptos que son de derecho público son inexistentes, y no simplemente anulables. El ejecutivo federal tiene facultades para declarar la nulidad de un contrato administrativo celebrado con violación de los preceptos de derecho público, puesto que tal declaración solamente constituye el reconocimiento de una inexistencia *juris et de jure* de un contrato que, en tal concepto, no pudo engendrar ni transferir derechos de ninguna especie entre las partes, y por tanto, sin posibilidad jurídica, por su inexistencia, de ser violados con la declaración de nulidad.

Amparo administrativo en revisión 572/27. The Colorado River Sonora Land Company. 6 de junio de 1931. Unanimidad de cinco votos. Relator: Jesús Guzmán Vaca.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1935, Tercera Parte, Segunda Sala, página 612, décimo segunda tesis relacionada con la jurisprudencia 356, de rubro “CONTRATOS INEXISTENTES.”.

Por lo expuesto, resulta evidente que el artículo cuarto de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo es inconstitucional, ya que permite en forma contradictoria a la Constitución:

- a) Que los particulares produzcan como “subproductos” petroquímicos básico,

- b) Que los particulares vendan a Pemex dichos productos, y
- c) Se firmen contratos de entrega afectados de inexistencia jurídica.

NOVENA DEFICIENCIA.- La reforma y el programa de privatización, difiere de lo que establece la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, respecto al objeto social de Pemex-Petroquímica toda vez que lo modifica.

Independiente a los contratos de entrega que se firmen entre las empresas particulares como productoras y Pemex como comprador respecto a los petroquímicos básicos, la presente reforma abre la posibilidad para que PEMEX - PETROQUIMICA se asocie con particulares nacionales o extranjeros y constituyan Sociedades Mercantiles, para la fabricación de los petroquímicos secundarios.

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos ha dotado a la citada subsidiaria PEMEX - PETROQUIMICA con patrimonio propio, entregándole la propiedad y posesión de todas las plantas y complejos petroquímicos del país.

La política actual del gobierno Respecto a PEMEX - PETROQUIMICA, es llegar a liquidarla completamente, a través de un programa de enajenación de sus activos (las plantas y complejos Petroquímicos). Al concluir este programa quedaría imposibilitada de seguir con sus funciones señaladas en la propia Ley Orgánica de Pemex. Por lo tanto, en la nueva estrategia, se ignoran los motivos que tuvo el Congreso de la Unión para crearla en 1992 a PEMEX - PETROQUIMICA, asignándole su patrimonio propio, eso sin tomar en cuenta que después el mismo Congreso de la Unión, va a autorizar su liquidación.

Se habla de una liquidación, toda vez que para constituirse nuevas empresas filiales, se debe de realizar una escisión, liquidar una empresa para aportar los activos de la misma a una nueva.

El 28 de febrero de 1997, salió publicado en el Diario Oficial, el decreto por el cual se desincorpora del régimen de dominio público los bienes de Pemex-Petroquímica. La enajenación de las 61 plantas y complejos petroquímicos del país, se va a realizar por medio de licitaciones públicas, las cuales deben de reunir los requisitos necesarios que prevé la ley, sino se afectan de nulidad absoluta.

En el proyecto de privatización de PEMEX - PETROQUIMICA, el Gobierno pretende ser el socio mayoritario con un 51% de las acciones y los empresarios particulares serán los socios minoritarios con un 49%, cosa que no ha resultado, los 3 mejores complejos Cosoleacaque, Morelos y la Cangrejera se licitaron en 1997 y 1998 y no asistió ningún postor, es más no hubo propuestas expresas.

Cambiar el objeto legal de PEMEX - PETROQUIMICA, la cual dejará de realizar los procesos industriales petroquímicos, así como su almacenamiento y distribución, los cuales se llevarán a cabo por las nuevas empresas de participación estatal mayoritaria.

PEMEX - PETROQUIMICA pasará de ser una empresa técnica-operativa, para convertirse en una sociedad controladora de acciones, objeto social que no prevé la Ley Orgánica del Organismo Descentralizado.

DECIMA DEFICIENCIA.- La reforma y el programa de privatización, van en contra de lo que establece la jurisprudencia y Ley General de Bienes Nacionales, respecto a las plantas y complejos petroquímicos, que son por su naturaleza bienes del dominio público.

La Ley General de Bienes Nacionales regula en sus artículos 2 fracción V, 34 fracción VI, 36 y 69 el tratamiento de los inmuebles destinados de hecho a un servicio público:

"Art. 2.- Son bienes de dominio público:

V.- Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;

Art. 34.- Están destinados a un servicio público, y por tanto, se hallan comprendidos en la fracción V del artículo 2o.;

VI.- Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto.

Art. 36.- Los bienes a que se refiere la fracción VI del artículo 34, excepto los que, por disposición constitucional sean inalienables, sólo podrán gravarse por autorización expresa del Ejecutivo Federal, que se dictará por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, cuando a juicio de ésta, así convenga para el mejor financiamiento de las obras o servicios a cargo de la institución propietaria.

Art. 69.- Los actos, negocios jurídicos, convenios y contratos que realicen las dependencias y entidades paraestatales con violación de lo dispuesto en esta ley, serán nulos de pleno derecho.

Tratándose de inmuebles federales o de dominio público de los organismos descentralizados objeto de alguno de los actos o contratos que sean nulos conforme a este artículo, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, podrá recuperarlos administrativamente y determinar su aprovechamiento conforme a la política inmobiliaria del Gobierno Federal, o entregarlos al organismo descentralizado que corresponda, según sea el caso."

Los artículos 17, 28 y 64 de la Ley General de Bienes Nacionales faculta al Ejecutivo Federal para desincorporar del dominio público los bienes de los organismos descentralizados, siempre y cuando dejen de ser útiles al servicio público.

"Art. 17.- Corresponde al Ejecutivo Federal: . . .

III.- Desincorporar del dominio público, en los casos en que la Ley lo permita y asimismo mediante decreto, un bien que haya dejado de ser útil para los fines del servicio público;

Art. 28.- Los bienes de dominio público que lo sean por disposición de la autoridad, podrán ser enajenados, previo decreto de desincorporación, cuando dejen de ser útiles para la prestación de servicios públicos. Para proceder a la desincorporación de un bien del dominio público previamente deberán cumplirse las condiciones y seguirse el procedimiento establecido en esta ley y en sus disposiciones reglamentarias.

Art. 64.- Para la enajenación de inmuebles de dominio público que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados, se requerirá de decreto presidencial en el que se autorice su desincorporación y enajenación.

El decreto correspondiente deberá ser publicado en el "Diario Oficial" de la Federación."

Vistos los artículos citados, la condición esencial para desincorporar los bienes del dominio público, es que dejen de ser útiles para la prestación del servicio público.

La reforma a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, no nulifica las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, ya que el carácter de bienes de dominio público no depende de que los mismos se utilicen en actividades estratégicas, sino a las relacionadas en la fracción VI del artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales, entre las que se ubican las que actualmente realiza PEMEX - PETROQUIMICA por medio de sus plantas y complejos.

Cito la siguiente ejecutoria: Semanario Judicial de la Federación, 8ª época, No. 71, tesis P: LVIII/93, p. 30.

BIENES DE DOMINIO PUBLICO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, REQUISITOS PARA CONSIDERARLOS SUJETOS A ESTE REGIMEN.- De conformidad con lo dispuesto por los artículos 1º y 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, el segundo de ellos reformado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veinticinco de mayo de mil novecientos ochenta y siete, son bienes del dominio público de la Federación los que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal y estén destinados a infraestructura, reservas, unidades industriales o estén directamente asignados o afectados a la explotación, exploración, distribución o se utilicen en las actividades propias de sus objetos cuando se relacionan con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios, con exclusión de los destinados a oficinas administrativas o a bienes distintos de sus objetos; en este sentido, basta la demostración de tales requisitos para estimar que se trata de un bien del dominio público, sin que sea necesario acreditar que, tratándose de los que se localizan en el territorio de una entidad

federativa, se cuenta con la autorización de la legislatura correspondiente a que se refiere el artículo 5º, de la misma ley, pues la interpretación de este precepto, en relación con los diversos 2º, fracción II y III y 29, Fracción I a XI y XIV, del propio ordenamiento, lleva a la conclusión de que tal autorización se precisa únicamente para someter el bien a la jurisdicción federal, de modo que la falta de este requisito sólo produce el efecto de mantenerlo bajo la jurisdicción del Estado de que se trate, pero no altera su naturaleza dominical, pues seguirá siendo un bien de dominio público. Tampoco es necesario acreditar que el Ejecutivo Federal ha expedido la declaratoria de que el bien es de dominio público, en términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 17 de la Ley, pues esta disposición se refiere a aquellos bienes que por sus características, en términos de las leyes especiales que los rigen, exigen que su incorporación al dominio público se realice a través de un acto formal, lo que no ocurre tratándose de los bienes en estudio, cuya incorporación se produce por su sola afectación al fin calificado por el legislador; por último, tampoco es requisito la inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal, pues en términos de lo previsto en los artículos 83, 85, 86 y 89 de la Ley, dicha inscripción carece de efectos constitutivos del régimen dominical y su único fin es otorgar una protección adicional a los bienes, haciendo constar fehacientemente su condición y dando publicidad a los actos inscritos para evitar su tráfico jurídico comercial.

Amparo en revisión 704/92, Petróleos Mexicanos, 22 de abril de 1993, Mayoría de doce votos, Ponente Juan Díaz Romero, Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal en Pleno en su cesión privada de los señores Ministros Presidente Ulises Schimull Ordoñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Clementina Gil de Lester, Atanazio González Martínez, José Manuel Villogordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Gutiérrez, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez aprobó, con el número LVIII/93, la tesis que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausente: Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez. México, Distrito Federal, a veintuno de octubre de mil novecientos noventa y tres.

Se puede entender que todas aquellas plantas y complejos petroquímicos industriales que estén directamente asignados o afectados a la explotación, exploración, reservar, industrialización, producción, distribución o se utilicen en las actividades propias de sus objetos, son considerados por su propia naturaleza o afectación como bienes del dominio público, sin necesidad de que medie un decreto o ley que así lo señale.

El código civil en sus artículos 765, 767, 768, 770 señala:

BIENES DE DOMINIO PÚBLICO:

"ARTICULO 765.- Son bienes del dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios.

"ARTICULO 767.- Los bienes del dominio del poder público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio y bienes propios.

"ARTICULO 768.- Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley, pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas.

"ARTICULO 770.- Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los

primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio a que se hallen destinados."

Las plantas y complejos petroquímicos son destinados a un servicio público, por ello son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio a que se hallen destinados.

El 28 de febrero de 1997, salió publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el cual se desincorpora del régimen de dominio público, los 61 complejos petroquímicos del país.

Dicho decreto está plenamente fundado pero no motivado, toda vez que, las plantas y complejos petroquímicos, siguen en el mismo lugar, almacenando, produciendo y distribuyendo exactamente lo mismo, por lo tanto no han dejado de dar y proveer el servicio para el cual fueron creados, dichos bienes siguen destinados por la federación a un servicio público.

Desde su creación las plantas y complejos petroquímicos no necesitaron de un decreto para ser consideradas bienes del dominio público. Por lo tanto, el Ejecutivo Federal no puede expedir un decreto, para desincorporarlas de la federación.

La forma sería por disposición expresa de la Ley General de Bienes Nacionales, que previera una situación genérica aplicable al presente caso.

El código civil en sus artículos 2280 señala:

PROHIBICIONES:

"ARTICULO 2280.- No se pueden comprar los bienes de cuya venta o administración se hallen encargados a: . . .

VI.- Los empleados públicos."

El Código Civil de aplicación supletoria a la materia administrativa, prohíbe la enajenación de bienes administrados por los empleados públicos. En el presente caso las empresas filiales no pueden comprar las plantas y los complejos petroquímicos que están administrados por ley y por decreto presidencial, por empleados públicos dependientes de Petróleos Mexicanos.

DECIMA PRIMERA DEFICIENCIA.- En materia Fiscal.

El proceso de desmembramiento del patrimonio de PEMEX - PETROQUIMICA para constituir nuevas empresas es análogo a la figura de la escisión de sociedades mercantiles (artículo 228 bis de la Ley General de Sociedades Mercantiles).

“Art. 228 bis.- 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.”

En el supuesto arriba señalado establece una enajenación de bienes.

Fiscalmente la escisión de sociedades se considera como enajenación, salvo lo que establece la fracción I del artículo 14-A del Código Fiscal de la Federación que a la letra dice:

“Artículo 14 - A .- Se entiende que no hay enajenación en los siguientes casos:

I.- En escisión, siempre que los accionistas propietarios de por lo menos el 51% de las acciones con derecho a voto, de la sociedad escidente y de las escindidas, sean los mismos durante un periodo de cuatro años contados a partir del primer año anterior en que se efectúe la escisión.

No se cumple lo dispuesto en el párrafo anterior cuando se enajenen acciones a alguien que sea propietario de alguna de las acciones con derecho a voto al inicio del periodo.”

Desde el punto de vista mercantil, PEMEX – PETROQUIMICA enajenó sus bienes a favor de las nuevas empresas mercantiles constituidas como Sociedades Anónimas (S. A.).

Pero desde el punto de vista fiscal, el artículo 14-A citado no considera que existe tal enajenación. Toda vez que el proyecto de privatización de PEMEX - PETROQUIMICA conservará el 51% de las acciones con derecho a voto y el otro 49% los particulares.

Por lo tanto, los responsables ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del pago de impuestos y demás contribuciones, serán PEMEX – PETROQUIMICA como socia mayoritaria y los empresarios particulares nacionales o extranjeros como socio minoritarios.

Además, el artículo 5º de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, obliga a dicha paraestatal a responder solidaria o mancomunadamente por el pago de las obligaciones nacionales e internacionales que contraigan.

Los empresarios tienen el animo de lucrar con la industria petroquímica, su interés es personal, consistente en obtener ganancias económicas para sí. Dicho interés económico se contrapone al interés colectivo.

Pemex tiene un régimen fiscal específico, privativo e inconstitucional, paga más del 70% de sus todos sus ingresos al gobierno federal.

Por lo que hace a las empresas filiales, estas se constituirán como sociedades anónimas mercantiles, ello las ubica bajo el régimen del Impuesto Sobre la Renta, común para todas las empresas privadas.

El nuevo régimen fiscal de Pemex-Petroquímica, reduce a la mitad la carga tributaria esto es, de un 70% a un 35%, respecto a sus ingresos totales. Para los empresarios particulares este cambio les beneficia, pero para la federación esto disminuye los recursos económicos.

El actual plan de privatización perjudica fiscalmente a Petróleos Mexicanos al hacerla responsable solidaria de las obligaciones a que se contraigan las empresas filiales, y también reduce los ingresos económicos que la Federación obtiene por los ingresos y ganancias que genera la industria petroquímica en el país.

DECIMA SEGUNDA DEFICIENCIA.- De orden técnico:

Para que PEMEX - PETROQUIMICA esté en condiciones de aportar las plantas y complejos petroquímicos a las nuevas empresas, es necesario que previamente se concluya la formalización de la integración del Patrimonio Inmobiliario de PEMEX - PETROQUIMICA, según lo ordenado por el artículo sexto transitorio de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

De igual forma resalta el hecho de que debido al impresionante número de inmuebles que se manejan, la administración de los mismos se vuelve complejo, pues independientemente de sus predios, también lleva el control de inmuebles propiedad de terceros, cuya posesión se funda en contratos de ocupación superficial, para la explotación y derechos de vía de los ductos que transportan productos petroquímicos.

Regularización.- la obtención de documentos que constaten que se ha dado cumplimiento a disposiciones de orden administrativo, fiscal y ambiental, como pueden ser licencias de construcción, de uso de suelo, permisos, pago de impuestos o derechos, certificados, etc.

Legalización.- La obtención de documentos públicos que dan certeza jurídica de propiedad, posesión o algún derecho real respecto del patrimonio inmobiliario, tales como escrituras, contratos de ocupación superficial, concesiones, decretos, inscripciones registrales, etc.

Técnicamente presenta estos problemas:

1.- Establecer criterios para las transferencias.- Pemex estableció en 1992, el término de un año para la consolidación del patrimonio, hasta la fecha no se ha podido determinar.

2.- Recopilar documentación.- Existen predios con antecedentes de antes de 1900 que resulta complicado obtener sus regularización, en algunas ocasiones se han tenido que iniciar procedimientos judiciales respecto de los bienes, lo que retarda el proceso de consolidación del patrimonio.

3.- Identificar bienes.- Existen inmuebles con antecedentes que señalan como colindancias árboles, bardas, alambradas, cerros, etc., abarcando superficies tan grandes que con el tiempo se han fraccionado y se han perdido las referencias.

4.- Formalizar las transferencias.- El procedimiento es extremadamente costoso, y no existe determinación clara respecto a quien debe pagar los gastos, si Pemex o los organismos subsidiarios.

En el papel ya se realizaron las entregas, pero en la realidad, falta concluir con el proceso. Existen depuraciones realizadas con posterioridad a las primeras actas de entrega. ¹⁰

El Gobierno Federal para acelerar el trámite ha resuelto entregar informaciones testimoniales, acompañadas de memorias descriptivas que detallan en general las instalaciones petroquímicas.

5.- Transmitir los derechos posesorios de los contratos de ocupación superficial.- Para transmitir los derechos se tiene que notificar al propietario, en algunos casos este ya falleció y se tiene que tratar con la sucesión que en ocasiones se niega a colaborar; en otras piden indemnización o renta, cosa que no es posible legalmente satisfacer.

Para todos lo procedimientos anteriores, Pemex instituyó el Sistema de Información Geográfica y Geométrica. ¹¹

Cuando se inició el proyecto de privatización en 1990 las plantas y complejos petroquímicos trabajaban y mantenían ingresos suficientes para cumplir con sus obligaciones. En la actualidad están subsidiadas por el Gobierno.

Limitar en un 49% la participación de los inversionistas privados en la industria, no fomenta el crecimiento de la industria, tampoco se puede pensar que con esta medida se mantenga el control de la industria, mucho menos que se proteja la soberanía de la Nación.

El Gobierno está poniendo a la venta bienes que como lo expuse arriba tienen problemas técnicos para su enajenación, además, están atrasados tecnológicamente y resulta más fácil y menos oneroso construir nuevas plantas que actualizar las existentes.

Si fueran potencialmente productivas, los particulares invertirían, no necesitarían pagar el 100%, con el 49% es suficiente, obtendrían grandes ganancias. Hoy por hoy, los grandes negocios transnacionales se hacen con la tenencia que fluctúa, entre el 10% y 20% de las acciones de las empresas a favor de un socio y mantienen el control de estas aportando los siguientes elementos:

- 1.- Invierten en tecnología de punta,
- 2.- Aportar capital fresco y libre de deudas,
- 3.- Respalda las transacciones comerciales en base a la magnitud de su peso como empresario,
- 4.- Llevar una perfecta administración, y
- 5.- Procuran por medio de contratos de colaboración, ser el único vendedor de tal producto.

Algunos ejemplos: Carlos Slim posee el 14% de la estructura total accionaria de Teléfonos de México, el Banco de Nueva Escocia posee sólo el 10% de las acciones de Banco Inverlat; Adrián Sada posee sólo el 15% de las acciones de Banco Serfin.

Para constituir sociedades anónimas, se necesita cumplir con lo establecido en el Código de Comercio, la Ley General de Sociedades Mercantiles, la licitación pública respectiva y con las normas de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.

Actualmente la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, prescribe en su artículo 10 párrafo segundo, la posibilidad de asociarse con particulares, pero la propia Ley o su reglamento, debería de precisar los órganos y mecanismos que Petróleos Mexicanos va a asignar para vigilar y supervisar la administración y manejos de la industria petroquímica por parte de los particulares.

DECIMA TERCERA DEFICIENCIA.- De naturaleza económica.

Para la regulación jurídica de las 61 plantas y complejos petroquímicos ubicadas en terrenos y predios sin antecedentes registrales.

En el año de 1997 un año después de la reforma, el gobierno de Zedillo afirma: "Este año tendremos un excedente de 3 mil millones de dólares por la venta del petróleo crudo".

Y en 1996 el mismo gobierno señala que para revitalizar la industria petroquímica se requiere de **2 mil 500 millones de dólares**.

Ya se tenían supuestamente por el excedente que arriba señaló el gobierno, sin embargo no se invirtieron directamente en la industria petroquímica, siendo que estaban calificados como excedentes de la propia industria petrolera.

En 1996 el Gobierno esperaba que se invirtieran 6 mil 500 millones de dólares en esta rama y el mismo declara que los activos de la industria petroquímica ascienden a un total de 18 mil millones de dólares. Es decir, en 1996 la industria petroquímica necesitaba más del 35% de su valor para reactivarse.

Volviendo al proyecto, el Gobierno desea privatizar la Petroquímica, por medio de acciones que se manejen en la Bolsa de Valores. Hace 5 años necesitaba \$6 mil millones de dólares para modernizar la planta productiva nacional de manera que fuera eficiente. Actualmente, hacerlo en la Bolsa implica la obtención de menores recursos, además se debería analizar si los inversionistas estarían interesados en comprar acciones de una empresa con participación mayoritariamente del Gobierno, sabiendo que uno de los problemas de la petroquímica es precisamente que por ser una empresa del sector público tiene una burocracia excesiva y manejos de tipo político.

DECIMA CUARTA DEFICIENCIA.- Para convertir totalmente la industria petroquímica en una empresa bursátil que cotice en la Bolsa de Valores.

Para colocar a la empresa en la Bolsa de Valores cuyo proceso es tardado, primero se requiere de una reestructuración operativa y financiera. Esto significa que una compañía que se maneje financieramente a través de Bolsa, previamente debe ser viable. Ningún inversionista de bolsa, está dispuesto a invertir su dinero en una empresa que operativa y financieramente tiene problemas.

La **reestructuración operativa** de la industria, no es tan simple como se piensa, si se van a vender las plantas petroquímicas, primero se tiene que desincorporar y ya vimos los problemas técnicos para ello; se deben escriturar con base a un avalúo que les determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales un valor real comercial; esta operación la va a pagar quienes inviertan en este rubro, además, para escriturar algunos Complejo Petroquímicos, éstos tienen el problema de haberse construidos sobre terrenos ocupados desde la expropiación. Otro punto es la penetración del producto en el mercado, el nivel de producción que tiene desde el inicio de las operaciones, lo que tiene que ver con la parte de mercadotecnia y producción de la entidad, su enfoque a la exportación, nivel de tecnología, estrategias de comercialización y red de distribución que permitan la viabilidad de la misma, hasta el momento, se han podido legalizar para

licitar tres plantas de las 61 que existen, las demás presentan serios problemas de este tipo, técnicos y jurídicos.

La **reestructuración financiera**, se refiere al aspecto contable, precios del producto, impuesto y cargas fiscales que se tienen que cubrir; tener una estructura adecuada de la compañía, que genere seguridad en los flujos de efectivo para enfrentar sus compromisos crediticios, y que registre buen nivel de liquidez y rentabilidad. Hasta el momento, ni la Secretaría de Energía ni la Secretaría de Hacienda no ha dicho nada al respecto.

La industria petroquímica actualmente esta subsidiada por el Gobierno; no tiene potencial de crecimiento, por el rezago tecnológico que presentan y la carga fiscal impuesta, por lo que resulta muy difícil que los particulares inviertan por medio de la Bolsa de Valores en esta industria.

SE AGREGARON DOS PARRAFOS AL PRESENTE ARTICULO.

TEXTO ANTERIOR	TEXTO ACTUAL
<p><i>“ARTICULO 15.- Las infracciones a esta Ley a sus disposiciones reglamentarias podrán ser sancionadas con multas de 1,000 a 100,000 veces el 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.”</i></p>	<p><i>“ARTICULO 15.- Las infracciones a esta Ley a sus disposiciones reglamentarias podrán ser sancionadas con multas de 1,000 a 100,000 veces el 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.</i></p> <p><i>En caso de infracción a lo dispuesto por los párrafos cuarto y quinto del artículo 4° de esta Ley, sin perjuicio de las sanciones previstas en el párrafo anterior, el infractor perderá a favor de Petróleos Mexicanos los subproductos petrolíferos o petroquímicos básicos obtenidos.</i></p> <p><i>Para aplicar este artículo, se seguirá el procedimiento previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”</i></p>

El texto actual del artículo 15 de la Ley Reglamentaria, contiene tres párrafos: el primero que no sufrió cambios, el segundo que va relacionado con los párrafos cuarto y quinto del artículo 4° de la misma ley y el tercero que se refiere a la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para resolver los conflictos que se presentes por la actividad de las empresas filiales.

DECIMA QUINTA DEFICIENCIA.- En materia de sanciones administrativas.

El primer párrafo arriba transcrito es genérico, pues señala que aquel que incurra en una infracción a la Ley Reglamentaria será sancionado previo juicio de la autoridad responsable, con la multa que le corresponda y que deberá pagar al gobierno federal. Dichos responsables puede ser Pemex, alguno de los organismos subsidiarios o las empresas filiales.

El segundo párrafo del artículo 15 de la Ley Reglamentaria, se relaciona con los párrafos cuarto y quinto del artículo 4° de la misma y que a la letra dicen:

“Cuando en la elaboración de productos petroquímicos distintos a los básicos enumerados en la fracción III del artículo 3° de ésta Ley se obtenga, como subproducto, petrolífero o petroquímico básico, 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 encuentran 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.”

En el supuesto que alguna de las empresas filiales violen lo previsto en los párrafos cuarto y quinto del artículo 4° de la Ley Reglamentaria; previo juicio y valoración que se siga con base a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dicha empresa será condenada a la pérdida y entrega de los “subproductos petrolíferos o petroquímicos básicos obtenidos”.

Pemex y la Secretaría de Energía deben realizar las visitas de verificación ordinarias y extraordinarias, a las plantas y complejos petroquímicos, administrados por las empresas privadas, para revisar que estas últimas cumplan con las reglas establecidas. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé en sus artículos 62, 63, 64 y demás, el procedimiento para las visitas:

“Artículo 62.- Las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias podrán llevar a cabo visitas de verificación, mismas que podrán ser ordinarias y extraordinarias, las primeras se efectuarán en días y horas hábiles, y las segundas en cualquier tiempo.

Artículo 63 .- Los verificadores, para practicar visitas, deberán estar provistos de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten.

Artículo 64 .- Los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos objeto de verificación estarán obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor."

Las visitas de verificación arriba señaladas, son el primer paso para iniciar un procedimiento administrativo, mismo que busca en primer lugar que se respete la ley, en caso contrario identificar responsables y sancionarlos.

La Ley Reglamentaria en estudio, prevé como sanción administrativa, que el infractor perderá a favor de Petróleos Mexicanos los subproductos petrolíferos o petroquímicos básicos obtenidos. Dicha sanción solo va en contra la persona moral como tal, contra la empresa.

La Ley Reglamentaria, debe prever sanciones específicas en contra de las personas físicas, como pueden ser los funcionarios y empleados de Pemex, así como los empresarios y empleados de las empresas filiales, que violen la normatividad petrolera.

Los artículos 70, 70-A y 71 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, prevé otras infracciones y sanciones administrativas que también son aplicables a funcionarios y empresarios de la industria petrolera.

"Artículo 70.- Las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir:

I.- Amonestaciones con apercibimiento;

II.- Multa;

III.- Multa adicional, por cada día que persista la infracción;

IV.- Arresto hasta por 36 horas;

V.- Clausura temporal o permanente, parcial o total, y

VI.- Las demás que señalen las leyes o reglamentos.

Artículo 70-A.- . . .

Artículo 71 .- Sin perjuicio de lo establecido en las leyes administrativas, en caso de reincidencia se duplicará la multa impuesta por la infracción anterior, sin que su monto exceda del doble del máximo."

Por lo que respecta al monto de las multas que van de 1,000 a 100,000 veces el salario mínimo general vigente, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el artículo arriba transcrito señala que dicha multa impuesta podrá duplicarse sin que exceda en el presente caso del doble de 100,000 veces el SMGV.

La multa en estos momentos podría llegar a \$8,000,000 de pesos como tope, lo que parece mucho dinero, pero si vemos que en una sola planta petroquímica de las 61

que existen, los empresarios extranjeros desean invertir casi 1,600 millones de dólares, no resulta tan costosa la multa en cuestión.

El criterio para determinar el monto de la multa o la sanción administrativa, debe variar dependiendo el caso, la reincidencia de la persona física o moral juzgada, la gravedad de la conducta, la continuidad de a misma, si dicha conducta es culposa o existió dolo o mala fe, para cometerla.

Pienso que el artículo 15 de la Ley Reglamentaria, debería prever multas más justas. En el caso de las empresas filiales, las multas deben constituir un mecanismo que impida los malos manejos y fraudes de los empresarios.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, prevé las normas para resolver las controversias que se presenten en Petróleos Mexicanos, Pemex-Petroquímica y las empresas filiales. Dichos procedimientos se llevarán a cabo ante los funcionarios de Petróleos Mexicanos, quienes resolverán previo juicio y valoración conforme a derecho.

En México, no existe una cultura de responsabilidad administrativa, por lo general los empresario prefiere pagar la clásica “mordida” y no cumplir con su obligación. Razón por la cual, debe señalarse ya sea en la Ley o su Reglamento lo siguiente:

“Si de un procedimiento de responsabilidad seguido ante las Autoridades Administrativas de Petróleos Mexicanos se determina que la conducta juzgada es constitutiva o se adecua a algún tipo penal previsto en el Código respectivo, dicha autoridad tiene facultades para realizar la denuncia correspondiente ante la autoridad judicial competente.”

Se modificaron los artículos primero y segundo transitorios de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo, para quedar como siguen:

TRANSITORIOS

“Primero.- El presidente Decretó entrará en vigor al 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 accesorias para el transporte del metano, en los términos del artículo tercero transitorio del Decreto de reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de mayo de 1995.”

REFORMA DEL 11 DE MAYO DE 1995

“ARTICULO TERCERO.- Petróleos Mexicanos conservará en propiedad y mantendrá en condiciones de operación a los ductos y sus equipos e instalaciones accesorios para el transporte de gas a que se refiere el artículo 4º, segundo párrafo, que actualmente forma

parte de su patrimonio, sujetando su operación a esta ley y a las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan.

Igualmente continuará realizando las actividades de transporte de gas con otros equipos que formen parte de su patrimonio, sujetándolas a las disposiciones aplicables.

ARTICULO CUARTO.- *Se deroga la Ley Reglamentaria del 3 de mayo de 1941''*

Con las disposiciones transitorias arriba citadas, Petróleos Mexicanos queda obligado a conservar la infraestructura necesaria para el manejo del metano y el gas natural, ambos del extracción natural de los pozos y yacimientos petrolíferos.

Concluidas las modificaciones a la Ley Reglamentaria, podemos afirmar que el único petrolífero natural que quedó en manos del estado es el metano.

Por último, la reforma se firmó para su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 6 de noviembre de 1996.

CITAS

- 1.- *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Guillermo Cabanellas, Edit. Hehasa, tomo I.*
- 2.- *Diccionario Enciclopédico Salvat, Edit Salvat, Tomo 16, pag 253. Méx.*
- 3.- *Iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo el 17 de octubre de 1996 al Congreso de la Unión, para la reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del petróleo*
- 4.- *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Guillermo Cabanellas, Edit. Hehasa, tomo III.*
- 5.- *Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, novena edición, Edit. Porrúa, Méx., D.F., p. 306*
- 6.- *Ruiz Massieu, José Francisco y/o, Nueva Administración Pública Federal, Edit. Tecnos, S.A., 1ª Edición, México, 1977.*
- 7.- *La regulación del gas natural, Lic. Marcelo Páramo Fernández, Pemex-Lex, pag. 16, 17., Méx.*
- 8.- *Diccionario Enciclopédico Salvat, Edit. Salvat, Tomo 14, pag. 205. Méx.*
- 9.- *Piña, Rafael de, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1965.*
- 10.- *Lineamientos para la consolidación del patrimonio inmobiliario de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios.- Consejo de Administración sesión de febrero de 1997, p. 2.*
- 11.- *Problemática para la Regulación de los Bienes Inmuebles de la Industria Petrolera, Diplomado en Administración y Control Patrimonial el Estado, Tesna Lic. Luz Blanca Godínez Torres, de la Umdad Corporativa de Adm. Patrimonial de Petróleos Mexicanos.*

CAPITULO IV

PROPUESTA DE UNA REGLAMENTACION MAS ACORDE CON LA INDUSTRIA PETROQUIMICA ACTUAL QUE BENEFICIE LOS ASPECTOS JURIDICO, ECONOMICO, SOCIAL Y POLITICO.

¿Qué ha sucedido con las plantas y complejos petroquímicos después de haberse implementado el programa de privatización?

1.- En el norte están ubicadas: Camargo, Cadereyta y Reynosa todas en Tamaulipas (1966).

2.- En el centro están ubicadas: Salamanca (Guanajuato), Tula (Hidalgo), Azcapotzalco (D.F., 1959), San Martín Texmelucan (Tlaxcala 1969) y Matapionche (Puebla).

3.- En el Pacífico está ubicada: Lázaro Cárdenas (Michoacán).

4.- En el Golfo están ubicadas: Cd. Madero (Tams. 1962), Poza Rica (Ver. 1951), Morelos (Ver.), Cosoleacaque (Ver. 1962), Pajaritos (Ver. 1967), Cangrejera (Ver. 1981), Minatitlán (Ver. 1964) y La Venta (Tabasco).

5.- En el Sur están ubicadas: Cactus (Chiapas 1978), Nuevo México (Oaxaca 1978) y Cd. Pemex (Oaxaca). /

El 30 de enero de 1997, se desincorporaron 4 complejos de Pemex-Petroquímica:

- 1.- Tula, que produce acrílo,
- 2.- Cosoleacaque, que produce diversos petroquímicos,
- 3.- Escolín, que está en Poza Rica y produce etileno y polietileno, y
- 4.- Camargo, que produce amoniaco.

El 28 de febrero de 1997, se desincorporó el segundo grupo formado por tres complejos:

- 1.- La Cangrejera,
- 2.- Morelos y
- 3.- Pajaritos.

El 25 de junio de 1997, se desincorporó el tercer grupo formado por tres complejos:

- 1.- El complejo Independencia en San Martín Texmelucan,
- 2.- El complejo Reynosa, que produce polietileno y
- 3.- Salamanca productora de amoniaco.

Por su naturaleza, grado de integración a otras instalaciones y ubicación, los activos destinados a la producción de amoniaco en Salamanca pasarán a ser propiedad y serán operados por Pemex-Refinación.

Los activos dedicados a la producción de etileno, ubicados en Reynosa, pasarán a ser propiedad y operados por Pemex gas y petroquímica básica. 2

En 1997, se emitieron tres licitaciones públicas de los tres complejos más productivos que son: Cosoleacaque, La Cangrejera y Morelos, pero no hubo respuesta por parte de los particulares.

Referente a las plantas de amoniaco, técnicamente deben estar incorporadas a las refinerías ya que dependen del metano para su elaboración. No pueden existir independientes y a su vez las plantas de urea dependen de las primeras. Por lo tanto, se han tenido que realizar convenios de colaboración, entre las plantas desincorporadas y Pemex-Refinación.

Reynosa es la planta más antigua de todas. Procesa polietileno y está desvinculada de la planta de etileno por lo que carece de suministros suficientes y resulta infuncional para la privatización.

El mejor complejo Cosoleacaque, se encuentra dentro de la ciudad y representa riesgos para la población, así lo determino protección civil. La Cangrejera el segundo mejor complejo presenta el mismo problema. Los patios de los carros-tanque que transportan los petroquímicos de ambos complejos, están pegados a diversas comunidades. Por lo que deben ser reubicados dichos complejos, para instalarlos en lugares más seguros.

En Petroquímica Morelos se planeó modernizar y ampliar la planta de etileno y óxido de etileno, pero hasta el momento el Gobierno Federal no ha destinado presupuesto para ello.

En la Cangrejera es necesario ampliar la planta de etileno, la de estireno y la de polietileno de baja intensidad, mientras que en la planta petroquímica de Pajaritos se contempla realizar una ampliación en la planta de óxido de etileno, de nuevo el Gobierno Federal no ha destinado presupuesto para las ampliaciones.

El único avance tecnológico se dio en el Complejo Pajaritos, en él se llevó a cabo una ampliación de la capacidad de la planta productora de monómero de cloruro de vinilo, que incrementó a 405,000 toneladas anuales de producto.

En el caso de Petroquímica Cosoleacaque se modernizan las plantas de amoníaco e hidrógeno para reducir el consumo energético, y así lograr importantes ahorros.³

En estos momentos todas las plantas están desincorporadas del dominio público. El Gobierno Federal autorizó a Pemex-Petroquímica para que aporte sus activos al capital social de empresas de participación estatal mayoritarias que se formen.

Actualmente todas las plantas trabajan en forma independiente, como Sociedades Anónimas. Causan el Impuesto Sobre la Renta y rinden informes a Pemex-Petroquímica.

Así lo establecen todos los decretos de desincorporación de las plantas, en su transitorio segundo y que expresa:

“SEGUNDO.- Los inmuebles y las plantas o unidades industriales que se desincorporan por virtud de este decreto, serán administrados por Pemex-Petroquímica hasta en tanto se constituyan las empresas de participación mayoritaria a que se refiere el artículo primero del propio ordenamiento.”

La Gerencia Fiscal de Petróleos Mexicanos, ha señalado que las plantas actualmente no son autosuficientes, no son rentables económicamente, están trabajando con pérdidas y el Gobierno Federal sólo destina recursos suficientes para mantenerlas hasta que una empresa privada se interese en ellas, lo cual no ha sucedido.

El 100% de los petroquímicos que se producen en México esta dividido de la siguiente forma:

Cosoleacaque: 36%
 Cangrejera: 30%
 Morelos: 13%
 Pajaritos: 9%

Salamanca: 4%

Otras: 8%

El 100% de las contribuciones que Pemex y sus organismos subsidiarios aporta al Gobierno Federal se divide de la siguiente manera:

Pemex-Exploración: 50%

Pemex-Refinación: 30%

Pemex-Gas y Petroquímica básica: 11%

Pemex-Petroquímica: 7%

Pemex-Corporativo: 2% 4

En el mundo actual, las necesidades de modernización económica y social están exigiendo la redefinición del papel del Estado; hecho que se refleja en la conformación de una ola de privatizaciones. **Los gobiernos de todo el mundo, participantes de este proceso se han reservado para sí las áreas que consideran estratégicas para su desarrollo económico**, por ello en este trabajo se intenta demostrar que los petroquímicos en general forman parte de las áreas económicas estratégicas del Estado.

a) ASPECTO JURIDICO

El proyecto inicial presenta los problemas jurídicos señalados en el Capítulo III de este trabajo. La industria no necesita un proyecto de privatización, necesita un programa de reactivación y desarrollo a mediano plazo. Las modificaciones legales necesarias para cumplir con el objetivo son:

PRIMERA.- El Ejecutivo con fundamento en el Artículo 25 y 26 de la Constitución, debe crear el programa de activación y desarrollo de la industria petroquímica.

El programa de desarrollo debe eliminar los problemas que actualmente afectan a la industria que son básicamente:

- A) Una burocracia excesiva,
- B) Exceso de personal,
- C) Exceso en prestaciones económicas y fraudes de los funcionarios de alto nivel,
- D) Modificar el régimen fiscal de las plantas petroquímicas,
- E) Redefinir el objeto para el cual fue creada Pemex-Petroquímica,
- F) Expedir el Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos subsidiarios,
- G) Modificar la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en el ramo del Petróleo y
- H) Expedir el Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 en materia del Petróleo.

BUROCRACIA EXCESIVA:

La industria petrolera en el país está excesivamente controlada por el Gobierno Federal, los Secretarios de *Energía*, de *Hacienda y Crédito Público* y de la *Contraloría y Desarrollo Administrativo*, son miembros integrantes del Consejo de Administración de *Petróleos Mexicanos*. Esto representa obstáculos para decidir respecto a la industria; algunos planes y proyectos de desarrollo están de acuerdo con los lineamientos que marca una Secretaría pero se contraponen con las política de las otras, lo cual crea problemas para llegar a acuerdos respecto al desarrollo de la industria.

La Ley Orgánica de Pemex establece en sus artículos 7 y 8 cómo estarán integrados los Consejos de Administración de Pemex y de la Subsidiaria *Pemex Petroquímica*.

Para *Petróleos Mexicanos* 11 miembros en total: 6 representantes designados por el Ejecutivo Federal (SE, SHCP, SECODAM, SECOFI) y 5 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*.

Para el Consejo de Administración de *Pemex-Petroquímica* 8 miembros en total: 4 Representantes del Gobierno Federal (SE, SHCP, SECODAM, SECOFI), los 3 Directores de los otros Organismos (*Pemex-Exploración y Producción*, *Pemex-Refinación y Pemex-Gas y Petroquímica Básica*) y 1 El Director General de *Petróleos Mexicanos*.

El actual presidente nombró el 13 de febrero del 2001, al Consejo de Administración de *Petróleos Mexicanos* y quedó integrado de la siguiente manera:

Presidente del Consejo. Secretario de *Energía*,
 Consejero. Secretario de *Hacienda y Crédito Público*,
 Consejero. Secretario de la *Contraloría y Desarrollo Administrativo*,
 Consejero. Rep. Sindical.
 Consejero. Rep. Sindical,
 Consejero. Rep. Sindical,
 Consejero. Rep. Sindical.

Consejero. Rep. Sindical,
Consejero. Iniciativa privada,
Consejero. Iniciativa privada,
Consejero. Iniciativa privada,
Consejero. Iniciativa privada,

El Gobierno sólo dejó a los tres Secretarios de estado que se encargan directamente de la industria, cinco representantes del sindicato como portavoces del criterio social y cuatro empresarios de calidad internacional.

El actual esquema equilibra la participación entre la iniciativa privada y el sector social (representado por el sindicato), ambas partes podrán dar su punto de vista y podrán votar a favor o en contra de los planes propuestos.

Los consejeros del Sindicato están obligados a responder por los intereses en principio de sus representados los trabajadores petroleros y en segundo término de la sociedad, no deben ser participes fielmente de las ideas y necesidades del estado.

El Sindicato de Trabajadores Petroleros ha sido un factor de cambios económicos y políticos a lo largo de la historia.

En el caso del Consejo de Pemex-Petroquímica, no debería de existir tanto control por parte del Gobierno Federal, éste debería de dejar trabajar a las plantas con plena autonomía de gestión, es más, su consejo debería estar integrado por los propios funcionarios de Pemex-Petroquímica ellos podrían coordinar y ejecutar los programas resueltos en el Consejo. Actualmente Pemex-Petroquímica pasa por un periodo de indefinición a consecuencia de los proyectos impuestos por el propio Gobierno.

Para dotar de plena autonomía de gestión a Pemex-Petroquímica, se debe modificar su consejo de administración. Designar como único representante del Gobierno Federal al Secretario de Energía o su delegado para que el Ejecutivo esté informado oportunamente de las actividades de la industria y facultar a los subdirectores de áreas para que participen en el consejo y puedan presentar proyectos para el desarrollo de la industria. Con esta medida se acercaría más la comunicación entre las empresas filiales creadas y los funcionarios responsables.

Podría quedar de la siguiente forma:

Como presidente del consejo.- El director de Pemex-Petroquímica.

Consejero.- El secretario de Energía o su suplente.

Consejero.- El Director de Pemex-Exploración y Producción.

Consejero.- El Director de Pemex-Refinación

Consejero.- El Director de Pemex-Gas y Petroquímica Básica.

Consejero.- Subdirector de administración y finanzas.

Consejero.- Subdirector de programación y servicios técnicos.

Consejero.- Subdirector de planeación.

Consejero.- Subdirector de operaciones.

Consejero.- Subdirector de comercio.

El esquema del consejo se toma del actual organigrama de Pemex-Petroquímica.

Este esquema le daría autonomía, fuerza y capacidad a Pemex-Petroquímica, para constituirse como un órgano útil de la administración pública encargado de dirigir, coordinar, evaluar, revisar la actividad de las empresas filiales.

La gestión y el cargo de consejeros de Pemex-Petroquímica, estarían condicionado a obtener resultados positivos en determinados periódicos de tiempo.

RESPECTO AL EXCESO DE PERSONAL.

El Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, nunca ha estado de acuerdo con que se privatice la industria petroquímica, porque podría perder fuerza política. Pemex y el Sindicato deben coordinar un programa de reestructuración laboral de la industria, reducir la nómina de pago.

Pemex tiene 133,000 plazas:

- a) Plazas de Pemex-Corporativo: 18,000
- b) Plazas de Pemex-Exploración: 42,000
- c) Plazas de Pemex-Refinación: 46,000
- d) Plazas de Pemex-Gas y Petroquímica Básica: 16,000

e) Plazas de Pemex-Petroquímica: 11,000 , s

Pemex-Petroquímica cuenta con cerca de 11,000 trabajadores, entre empleados de confianza y sindicalizados

En todos los programas de reestructuración de empresas, lo primero es reducir el personal y hacer eficiente el trabajo.

No se puede hablar de un despido masivo de personal ya que el Gobierno Federal no tiene recursos económicos para cumplir con las obligaciones laborales del caso. Pero sí jubilar a las personas que tengan la antigüedad suficiente misma que debe ser señalada en el convenio respectivo, firmado entre Pemex-Petroquímica y el Sindicato y liquidar a aquellas personas que previa investigación de sus expedientes laborales se compruebe que no cumplen eficientemente con su trabajo. Despido por causa justificada y aquellos trabajadores con poca antigüedad. 6

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 434 establece las causales de terminación colectiva de las relaciones de trabajo, en este caso: las fracciones:

III.- Por incosteabilidad notoria y manifiesta de la explotación.

VI.- La implantación de nueva maquinaria.

VII.- Implantación de nuevos procedimientos de trabajo.

El numeral 436 del mismo ordenamiento, prevé el pago de la prima de antigüedad y el precepto 437 de la citada ley, prevé el reajuste de personal por reducción de trabajo de una empresa o establecimiento, es decir, la terminación de la relación de trabajo de los de menor antigüedad.

Estas medidas en el primer y segundo año reflejan pérdidas económicas por el cumplimiento económico de las obligaciones laborales; pero progresivamente se van saneando las finanzas de la empresa, toda vez que se reduce la nómina de pago y se hace más eficiente la labor de los trabajadores que quedan.

El artículo 20 del Contrato Colectivo de Trabajo faculta a Pemex-Petroquímica y al Sindicato para tales efectos.

En estos momentos se ha generado la figura de la sustitución patronal, cada empresa filial maneja las relaciones laborales con base en el Contrato Colectivo de Trabajo firmado entre Pemex y el Sindicato de Petroleros.

Es necesario este ajuste laboral, toda vez que la totalidad de las plantas presenta deficiencias financieras, el Gobierno Federal lo reconoce, esa es la razón principal del proyecto de privatización.

EXCESIVAS PRESTACIONES ECONOMICAS Y FRAUDES DE LOS FUNCIONARIOS DE ALTO NIVEL.

Así como es necesario ajustes en las nóminas de los trabajadores sindicalizados, es fundamental restringir las prestaciones y compensaciones que se les otorgan a los funcionarios, y que no forman parte de las prestaciones que por Ley les corresponden.

Existen al lado del sueldo otras ventajas económicas que el empleado puede retirar eventualmente del cargo que desempeña.

Las que se otorgan para compensar gastos de viaje, alojamiento, etc., que el empleado tiene que cubrir por su *movilización y permanencia* fuera de su residencia oficial, son las que se conoce con el nombre de viáticos.

Las compensaciones que se dan al funcionario o empleado por los gastos de atenciones sociales que impone el rango, constituyen los gastos de representación.

Las que se conceden por servicios especiales o extraordinarios exigidos por el desempeño adecuado de la función, pero que entran en la normalidad de ésta, son las gratificaciones.

Las que se conceden por trabajos en horas fuera de la jornada legal y que deben ser por el cien por ciento más del salario asignado a las horas de jornada ordinaria. 7

Para citar un ejemplo, la industria azucarera del país en estos momentos está subsidiada por el Gobierno Federal, tiene un déficit fiscal de 800 millones de dólares. La empresa más importante de este sector "Consortio Azucarero Escorpión" ha implementado un programa de reestructuración interna, lo primero que realizó fue liquidar a la mayoría de sus directores y subdirectores y contrató a nuevos funcionarios con menores sueldos y menos prestaciones.

Los Directores, Subdirectores, Gerentes, Subgerentes y demás funcionarios de alto nivel deben recibir un salario justo por el puesto que desempeñan, las leyes fiscales respectivas gravan dichos ingresos claramente. En consecuencia, deben eliminarse algunas prestaciones que no están previstas expresamente en la Ley.

Los bonos trimestrales, gastos de representación, gastos de publicidad, los viáticos las gratificaciones y otras prestaciones que resultan ser superiores al propio sueldo del funcionario. Algunas prestaciones son deducibles de impuestos pero eso no implica que no generen un egreso para las finanzas de la empresa.

No se puede generalizar, pero la mayoría de los funcionarios mal gastan el dinero propio de Pemex y mensualmente resultan cuentas de varios millones de pesos.

Otro punto importante es eliminar la corrupción interna de Pemex, los funcionarios reciben sobornos y pagos millonarios por:

- a) La venta de bases para concursos,
- b) La compra de bienes y materiales de trabajo,
- c) La compra de productos de mala calidad a precios elevados para recibir buenas comisiones del proveedor,
- d) La asignación de contratos a empresas fantasmas intermediarias y generan aumento en los costos de la obra,
- e) Vender información confidencial sobre diversos aspectos de la industria,
- f) Asignar contratos sin previa licitación pública,
- g) Asignar contratos a familiares o amigos por medio de presta-nombres,
- h) Asignar ellos mismos sus prestaciones económicas,
- i) Conspirar junto con los funcionarios del Sindicato Petrolero, en contra de los obreros y trabajadores de la industria.

Todos estos malos manejos dañan la economía y el patrimonio de Pemex, no existe la responsabilidad y el compromiso por parte de los funcionarios petroleros y los del Sindicato y mucho menos de los empresarios que ofrecen dinero para obtener los contratos.

La corrupción y el fraude deben ser sancionados penalmente. Muchos de los contratos de obra referentes al mantenimiento y reparación de los pozos, plataformas, refinerías, plantas de bombeo, plantas y complejos petroquímicos, ductos y terminales y tantos otros que firman los funcionarios de Pemex con los contratistas, están viciados por el dolo, la mala fe de las personas y producen la lesión económica en el presupuesto de Pemex.

Estos problemas además de dañar la economía de Pemex, también dañan la ecología y el medio ambiente, las instalaciones no reciben mantenimiento y consecuentemente se producen los accidentes, las explosiones, los derrames de petróleo, las fugas de los ductos, la pérdida en la capacidad de almacenamiento, producción y distribución.

La corrupción en la industria ha llevado a Pemex en general al atraso tecnológico.

Por último, al igual que los funcionarios de Petróleos Mexicanos, los líderes sindicales también deben estar obligados a realizar sus declaraciones patrimoniales en forma periódica y la Secretaría de Hacienda debe cuidar que cumplan con ello.

MODIFICACION DEL REGIMEN FISCAL DE LAS PLANTAS PETROQUIMICAS.

Las plantas y complejos de la industria petroquímica, por estar desincorporados del dominio público ya no se encuentran bajo el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, por lo tanto, su regulación fiscal es igual al de las empresas mercantiles en general.

Las empresas filiales hacen sus pagos del impuesto sobre la renta como cualquier empresa y al dejar de pertenecer a la Federación ahora son afectadas con el pago del impuesto predial, el pago del impuesto al valor agregado, el pago del impuesto sobre la nómina, la instalación de consejos de administración en cada empresa filial, la contratación de diversos servicios, entre los que destacan los correspondientes a la electricidad, abastecimiento de agua y teléfonos.

En México están prohibidas las exenciones de impuestos, para evitar privilegios o concesiones especiales a personas específicas y satisfacer intereses particulares, el artículo 28 Constitucional establece la prohibición, salvo específicas excepciones en la ley. Es por ello que no se puede exentar a las empresas filiales del pago de sus impuestos, en beneficio de la industria, pero si pueden deducir sus impuestos, para

fomentar que las empresas filiales de Pemex-Petroquímica, reinviertan parte de los impuestos en la propia industria.

Las leyes fiscales pueden darle la posibilidad a las empresas filiales de deducir el 50% de sus aportaciones al fisco, en gastos dirigidos a modernizar o actualizar tecnológicamente las plantas petroquímicas.

La Ley de Ingresos puede variar de un año a otro y esa variación no afecta la validez de la norma, “el derecho es un fenómeno social y la justicia un concepto de contenido variable con el desarrollo de la civilización, la Ley sin perder su generalidad tiene que ir variando con la evolución del derecho y el cambio de contenido del concepto de justicia. En nuestra legislación encontramos leyes en las cuales concurren, sin contrariarse, los caracteres de generalidad y de periodicidad, como son entre otras las leyes de ingresos, las cuales con un vigor limitado a una anualidad, revisten el carácter abstracto e impersonal propio del acto legislativo”. 8

Por lo anterior, la Ley de ingresos puede contener una disposición que determine:

“Para efectos de reactivar la industria petroquímica, las empresas filiales de Pemex-Petroquímica, podrán deducir de acuerdo a los artículos 22 fracciones II, IV y VIII, 24 y 27 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y a las normas que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto a esta industria, hasta un 50 % del pago de impuestos, mismo que se aplicará en inversiones directas a las propias empresas.”

Esta modificación de los impuestos obedece al principio de la elasticidad o movilidad expresado por Adolfo Wagner, y que señala que los impuestos deben ser adaptables a las variaciones de las necesidades financieras, de manera que en un sistema deben existir uno o varios impuestos, que con un simple cambio de tarifas y sin provocar trastornos que produzcan en casos de crisis, los recursos necesarios. 9

Pietro Verri señala: “No hacer jamás que el tributo siga inmediatamente al incremento de la riqueza”; El actual régimen fiscal de Pemex, cobra a dicha empresa impuestos anticipados por ventas de productos lo que va en contra de este primer criterio.

Otros autores expresan: “La producción no debe ser nunca dificultada por los impuestos”, Pemex-Petroquímica ha limitado su producción a causa del bajo presupuesto destinado por el Gobierno Federal y las tasas de impuestos han resultado

destructivas de la industria, lo que va en contra del segundo principio; y “Los impuestos deben ser reducidos o abolidos cuando amenazan con disminuir el consumo” 10, se ha reducido el consumo de los productos petroquímicos nacionales por la falta de capacidad de las plantas petroquímicas, los empresarios privados prefieren importar sus materias primas toda vez que no pueden esperarse y detener su producción, esto va en contra del tercer principio citado.

El Gobierno Federal perdería ingresos económicos, pero destinaría gran parte de las ganancias económicas de las empresas filiales a reactivar la industria, a su autofinanciamiento y desarrollo.

Esta modificación al régimen fiscal estaría condicionada a varios plazos claramente determinados:

1.- Sacar a las plantas de su deficiencia financiera. Esto es, que gasten económicamente lo mismo que generan, para tener a todas las plantas petroquímica financieramente estables.

2.- Buscar la modernización gradual de las plantas y complejos, para que estén listas para producir más y mejor. Primero, las que cuesten económicamente menos y así sucesivamente y

3.- Reestructuradas técnica y financieramente, el Gobierno podrá reducir las deducciones a las expresamente determinadas en la ley, y podrá mantenerlas o buscar capitales privados por otros medios.

Las empresas filiales se encuentran bajo el Régimen del Impuesto Sobre la Renta al efecto el Artículo 5 establece:

“Art. 5.- Cuando en esta Ley se haga mención a persona moral, se entienden comprendidas, entre otras, las sociedades mercantiles, los organismos descentralizados que realicen preponderantemente actividades empresariales, las instituciones de crédito, y las sociedades y asociaciones civiles.”

El Artículo 10 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta determina la tasa de cobro del impuesto:

“Art. 10.- Las personas morales deberán calcular el impuesto sobre la renta, aplicando al resultado fiscal obtenido en el ejercicio la tasa del 35%. . . .

El resultado fiscal del ejercicio se determinará como sigue:

I. Se obtendrá la utilidad fiscal disminuyendo de la totalidad de los ingresos acumulables obtenidos en el ejercicio, las deducciones autorizadas por este Título.

II. A la utilidad fiscal del ejercicio se le disminuirán, en su caso, las pérdidas fiscales pendientes de aplicar de otros ejercicios.”

La Suprema Corte señala que el Impuesto Sobre la Renta, se generara en base a los ingresos que obtenga la empresa, al respecto cito la siguiente jurisprudencia:

Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, Octubre de 1996, Tesis: P./J. 52/96, Página: 101

RENTA. SOCIEDADES MERCANTILES. OBJETO Y MOMENTO EN QUE SE GENERA EL IMPUESTO. De conformidad con el artículo 1o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el objeto de este impuesto está constituido por los ingresos y no por las utilidades que tengan los sujetos pasivos del mismo. La obligación tributaria a cargo de éstos nace en el momento mismo en que se obtienen los ingresos, bien sea en efectivo, en bienes, en servicios o en crédito, como lo establece el artículo 15 del mismo ordenamiento, y no hasta que al término del ejercicio fiscal se determina que hubo utilidades. No es óbice para esta conclusión el hecho de que sean las utilidades las que constituyen la base a la que habrá de aplicarse la tarifa de acuerdo con la cual se determinará el impuesto, así como tampoco la circunstancia de que aun cuando haya ingresos, si no hay utilidades, no se cubrirá impuesto alguno, pues en este caso debe entenderse que esos ingresos que, sujetos a las deducciones establecidas por la ley, no produjeron utilidades, están desgravados, y lo que es más, que esa pérdida fiscal sufrida en un ejercicio fiscal, será motivo de compensación en ejercicio posterior. No es cierto pues, que el impuesto sobre la renta se causa anualmente, ya que, como se dijo, éste se va causando operación tras operación en la medida en que se vayan obteniendo los ingresos; por ende, no es cierto tampoco, que al realizar pagos provisionales a cuenta del impuesto, se esté enterando un tributo no causado y que ni siquiera se sabe si se va a causar. El impuesto se ha generado, se va causando operación tras operación, ingreso tras ingreso, y el hecho de que, de conformidad con el artículo 10 de la Ley en comento, sea hasta el fin del ejercicio fiscal cuando se haga el cómputo de los ingresos acumulables, y se resten a éstos las deducciones permitidas por la ley, para determinar una utilidad fiscal que va a constituir la base (no el objeto), a la que se habrá de aplicar la tarifa que la misma Ley señala, para obtener así el impuesto definitivo a pagar, no implica que dicha utilidad sea el objeto del impuesto y que éste no se hubiese generado con anterioridad.

Amparo en revisión 8456/87. Tecnologías Unidas, S.A. 3 de mayo de 1988. Mayoría de dieciocho votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Raúl Melosa Figueroa.

Amparo en revisión 6003/87. Impulsora de Lubricantes Automotrices e Industriales, S.A. de C.V. 10 de noviembre de 1988. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Palsot.

Amparo en revisión 1489/88. Val-Mart Cosméticos, S.A. de C.V. 15 de junio de 1989. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Jorge Fermín Rivera Quintana.

Amparo en revisión 6956/87. Deltra, S.A. y otros. 15 de junio de 1989. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Guillermo Cruz García.

Amparo en revisión 1628/88. Vidrio Neutro, S.A. y otros. 4 de junio de 1996 Unanimidad de diez votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario. Victor Francisco Mota Cienfuegos.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintitrés de septiembre en curso, aprobó, con el número 52/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede México, Distrito Federal, a veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y seis.

Así mismo, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, establece en su artículo 22, las deducciones que autoriza la Ley:

“Art. 22.- Los contribuyentes podrán efectuar las deducciones siguientes:

I. Las devoluciones que se reciban o los descuentos o bonificaciones que se hagan, aun cuando se efectúen en ejercicios posteriores.

II. Las adquisiciones de mercancías, así como de materias primas, productos semiterminados o terminados que utilicen para prestar servicios, para fabricar bienes o para enajenarlos, disminuidas con las devoluciones, descuentos y bonificaciones sobre las mismas efectuadas inclusive en ejercicios posteriores.

III. Los gastos.

IV. Las inversiones.

VIII. Las aportaciones para fondos destinados a investigación y desarrollo de tecnología, así como las aportaciones a fondos destinados a programas de capacitación de sus empleados en los términos del artículo 27 de esta Ley.”

La Ley del ISR, en su artículo 22 último párrafo, prohíbe a las empresas deducir:

“No serán deducibles conforme a esta fracción los activos fijos, terrenos, las acciones, partes sociales, obligaciones y otros valores mobiliarios, así como los títulos valor que representen la propiedad de bienes, excepto certificados de depósito de bienes o mercancías.”

Con respecto a la Industria Petroquímica, el Gobierno por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debe dictar ciertas reglas especiales que fomenten la adquisición de activos fijos para la modernización de las plantas.

En donativos no onerosos sin retribución económica para las empresas, la ley del ISR, establece:

“Art. 24.- Las deducciones autorizadas en este Título deberán reunir los siguientes requisitos:

I. Que sean estrictamente indispensables para los fines de la actividad del contribuyente, salvo que se trate de donativos no onerosos ni remunerativos, que satisfagan los requisitos

previstos en esta Ley y en las reglas generales que para el efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. . . .”

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene facultades para dictar reglas generales para la deducción de impuestos. En el caso de las empresas filiales de Pemex, deben liberarse de su carga fiscal; Pemex genera recursos económicos suficientes para ser autosuficiente, no requiere apoyo económico de los particulares, lo que necesita la industria es reducir sus aportaciones al fisco, para utilizar esos recursos en la exploración y producción de hidrocarburos, en la exploración de yacimientos de gas natural, en la modernización de sus refinerías, sus plantas petroquímicas y sus ductos.

La Ley del ISR, autoriza en su artículo 27 deducciones para investigaciones tecnológicas:

“Art. 27.- Los contribuyentes podrán deducir las aportaciones para fondos destinados a investigación y desarrollo de tecnología, así como las aportaciones a fondos destinados a programas de capacitación de sus empleados, siempre que cumplan con las siguientes reglas:

I.- Las aportaciones deberán entregarse en fideicomiso irrevocable, ante institución de crédito autorizada para operar en la República. Los fondos destinados a investigación y desarrollo de tecnología no podrán exceder del 1.5% de los ingresos que obtenga el contribuyente en el ejercicio. Los fondos destinados a los programas de capacitación no podrán exceder del 1% de los citados ingresos y deberán cumplir con los requisitos que establezca el Reglamento de esta Ley.

II.- Los fondos aportados a cada uno de los fideicomisos así como sus rendimientos deberán destinarse a la investigación y desarrollo de tecnología o a programas de capacitación, según se trate, pudiendo invertirse en la adquisición de activos fijos sólo cuando estén directa y exclusivamente relacionados con la ejecución de los programas de investigación y desarrollo de tecnología o de capacitación, respectivamente. Los fondos destinados a la investigación y desarrollo así como los fondos destinados a programas de capacitación se podrán integrar en un mismo fideicomiso, siempre que se distingan las aportaciones y rendimientos de cada uno de ellos.

Los fideicomisos creados para los fines señalados en la fracción I de este artículo, serán de administración y a través de ellos no se podrá realizar ninguna otra actividad diversa de aquella para la que se constituyeron dichos fondos. . . .

V.- Deberán invertir las aportaciones y sus rendimientos a que se refiere este artículo, en la investigación y desarrollo de tecnología y en los programas de capacitación, en un plazo que no excederá de 2 años, contado a partir de la fecha en que se realice la aportación de que se trate. En caso de que las inversiones respectivas no se realicen dentro del plazo señalado en esta fracción, el contribuyente estará obligado a presentar declaraciones complementarias correspondientes a los ejercicios en los que hubiera efectuado las deducciones de las aportaciones de que se trate, sin incluir dichas deducciones, o a los ejercicios en los que se hubieran generado los rendimientos señalados, acumulando dichos rendimientos. . . .

Los porcentajes a que se refiere la fracción I de este artículo, podrán variarse cuando el contribuyente cumpla con los requisitos y condiciones que fije el Reglamento de esta Ley.

Para los efectos de este artículo, se considera como investigación y desarrollo de tecnología, los gastos e inversiones realizados en territorio nacional, destinados directa y exclusivamente a la ejecución de proyectos propios del contribuyente que se encuentren dirigidos al desarrollo de productos, materiales o procesos de producción, que representen un avance tecnológico, de conformidad con las reglas que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, se entiende por capacitación el proceso que tiene por objeto preparar al trabajador para prevenir riesgos de trabajo e incrementar la productividad.”

El contenido de este artículo es fundamental para la reactivación de la industria petroquímica, señala la forma para deducir impuestos, mismos que se destinarán al desarrollo de tecnología y educación para evitar riesgos y accidentes de trabajo en las plantas y complejos. La Ley señala que se podrán deducir 1.5% de los ingresos en tecnología y 1% en capacitación, el Gobierno Federal tiene la facultad de modificar esos porcentajes como el propio artículo lo establece, por lo tanto, el Ejecutivo por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debe dictar un decreto o una circular por el cual se amplía el porcentaje de deducciones de impuestos en materia de tecnología y capacitación de personal para el beneficio y desarrollo de la propia industria.

Las ordenes y circulares pueden constituir normas jurídicas de carácter reglamentario; que no sean solamente comentarios explicativos o interpretaciones de las leyes que no agreguen nada al orden jurídico existente, sino que contengan desarrollos de las disposiciones de la ley, haciéndola adaptable a las circunstancias concretas en que ha de ser aplicada.

En este caso, la naturaleza de las ordenes, circulares e instrucciones emitidas por la Secretaría de Hacienda para regular la deducciones de las empresas filiales, tendrá que equipararse a los reglamentos expedidos por la misma autoridad administrativa, puesto que existe una identidad en la naturaleza jurídica de las disposiciones que comprenden. //

México es un país atrasado tecnológicamente, en estos momentos no podemos competir contra los países desarrollados; una forma para comenzar a generar tecnología propia es copiarla y después intentar mejorarla. Para ello se necesita invertir y fomentar las investigaciones tecnológicas que realiza el Instituto Mexicano del Petróleo, crear becas y concursos tecnológicos que fomenten la participación de los investigadores en esta industria.

En el punto de las investigaciones y la atracción de tecnología, si sería importante la participación de la industria privada, como patrocinadores de las mismas, a cambio, recibirían:

- a) Publicidad por su apoyo, y
- b) Deducciones importantes de sus aportaciones a Hacienda.

El Instituto Mexicano del Petróleo se creó el 26 de agosto de 1965, para impulsar la evolución científica e industrial de la empresa, su objeto es la investigación y desarrollo de ciencias básicas y aplicadas, la formación de investigadores, aplicar los desarrollos científicos a las técnicas petroleras y la capacitación de personal obrero especializado. ¹²

Con la modificación del régimen fiscal de Pemex-Petroquímica, el Gobierno Federal reduciría los ingresos que percibe de dicha subsidiaria y a su vez, las empresas filiales, se beneficiarían con este apoyo pues obtienen los recursos económicos necesarios para estabilizar la industria y en su oportunidad modernizarla.

Por último, las modificaciones en las deducciones fiscales después de cierto tiempo, pueden irse eliminando gradualmente de un 50% para quedar en el porcentaje establecido en la ley del impuesto sobre la renta.

Las empresas filiales están obligadas al pago de Impuesto al Valor Agregado, en los términos del artículo 1 de la Ley:

“Art. 1.- Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:

I. Enajenen bienes.

II. Presten servicios independientes.

III. Otorguen el uso o goce temporal de bienes.

IV. Importen bienes o servicios.

El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta Ley, la tasa del 15%. El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores.

El contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios. Se entenderá por traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer a dichas personas de un monto equivalente al impuesto establecido en esta Ley,

inclusive cuando se retenga en los términos de los artículos 1o.-A o 3o., tercer párrafo de la misma.

El contribuyente pagará en las oficinas autorizadas la diferencia entre el impuesto a su cargo y el que le hubieran trasladado o el que él hubiese pagado en la importación de bienes o servicios, siempre que sean acreditables en los términos de esta Ley. En su caso, el contribuyente disminuirá del impuesto a su cargo, el impuesto que se le hubiere retenido.

El traslado del impuesto a que se refiere este artículo no se considerará violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales.”

Este impuesto es trasladable pero se genera por la venta de los productos petroquímicos producido.

Si se piensa administrar a la industria petrolera en general con criterios empresariales, es importante distinguir las diferencias que existen entre las Economía Pública y la Economía Privada. Por similitud en ambas existen ingresos y egresos, y los cálculos de los mismos se hacen conjuntamente, esto es, que los egresos se van realizando conforme de van obteniendo los ingresos.

Las diferencias son:

1.- La fuente de sus ingresos, de la economía privada, se derivan de la fuerza de trabajo de sus empleados, por la explotación de su capital o por una combinación de ambas. En la Economía Pública, provienen de contribuciones y/o de prestamos solicitado al extranjero.

2.- Respecto al objeto de la inversión, en la Economía Privada va dirigido a satisfacer necesidades concretas, es evidente la relación que existe entre el gasto hecho y la satisfacción lograda para la propia empresa. Mientras que en la Economía Pública, las inversiones no se realizan en provecho del mismo Estado, sino en beneficio de la sociedad, la inversión tiene por objeto la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento de las inversiones no es individual sino colectivo.

3.- El carácter de permanencia de la persona, en la Economía Privada siempre tiene que estar ahorrando para hacer frente a situaciones imprevistas, mientras que en la Economía Pública, el Estado no ahorra, dispone de todos los ingresos y los destina para obras y gastos sociales. 13

Como se aprecia los criterios tanto para obtener los ingresos como para disponer de los egresos son diferentes, en las empresas privadas el beneficio es personal mientras que en las empresas públicas el fin de las inversiones es de beneficio colectivo.

RESPECTO A LA DEFINICION DEL OBJETO SOCIAL DE PEMEX PETROQUIMICA, Y SU ACTIVIDAD EN LA INDUSTRIA.

Antes de los decretos de desincorporación de los activos de Pemex-Petroquímica, existía una definición clara respecto al objeto social del organismo y la forma para cumplir con dicho objeto.

El 15 de julio de 1992, en el transitorio sexto de la reforma de la Ley Orgánica de Pemex, se estableció que los bienes inmuebles, el personal, los recursos presupuestales, financieros y materiales, incluidos mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y en general el equipo e instalaciones cuya administración y manejo tiene encargados Petróleos Mexicanos, previo acuerdo de su Consejo de Administración, **se transferirán a dichas entidades subsidiarias para constituir su patrimonio y cumplir con su objetivo, y las transferencias de bienes inmuebles no implicarán cambio de destino.**

Pemex-Petroquímica esta constituida como un organismo subsidiario de Petróleos Mexicanos, su actividad esta determinada por el artículo 3° de la Ley Orgánica de Pemex que señala que dicho organismo realizará los procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

Como podemos observar, cuando se reformó la Ley Orgánica de Pemex, se doto a Pemex-Petroquímica de patrimonio propio y autonomía técnica, financiera y presupuestal para desarrollar su actividad contenida en la Ley.

Ahora, los decretos de desincorporación de los activos de Pemex-Petroquímica de fechas 28/02/97, 30/01/97 y 25/06/97, han cambiado la actividad del organismo subsidiario, ya no se encarga de desarrollar una actividad industrial, ya no tiene patrimonio propio para realizarla; se ha convertido en una subsidiaria del Petróleos Mexicanos sin patrimonio y sin activos fijos propios, se encarga simplemente de administra bienes que no son de su dominio.

4.- Todos los decretos de desincorporación de los activos fijos de la subsidiaria, en su transitorio segundo señalan;

“SEGUNDO.- Los inmuebles y la plantas o unidades industriales que se desincorporan por virtud de este Decreto, serán administrados por Pemex-Petroquímica hasta en tanto se constituyan las empresas de participación estatal mayoritarias a que se refiere el artículo primero del propio ordenamiento.”

En 1992, Pemex le transfieren a Pemex-Petroquímica todo su patrimonio y en 1997, el Gobierno Federal se lo quitan. Es evidente que todos obedece a un proyecto de privatización, que hasta el momento no ha funcionado y que ha costado dinero.

En estos momentos las plantas y complejos están manejados por Pemex-Petroquímica, dichas empresas no se han asociado con los particulares en el esquema del 51% para el Gobierno y el 49% para los particulares. Por lo tanto, no están plenamente constituidas como empresas de participación estatal mayoritaria, conforme al artículo 46 fracción II inciso A, B, C de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Están en detenidas en el proceso. ¹⁴

Se debe modificar el artículo 3º fracción IV de la Ley Orgánica, de lo contrario se podría dar el supuesto que no cumple con su objeto para el cual fue creada y se tendría que valorar si es conveniente conservarla. El artículo 32 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales expresa:

“Art. 32.- Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto a que se contrae el artículo 30 o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso su disolución o liquidación. Para la enajenación de los títulos representativos del capital de la Administración Pública Federal, se procederá en los términos que se disponen en el artículo 68 de esta Ley.”

Este artículo en pocas palabras dice: “Si no funcionan mis proyectos económicos, me deshago de ellos.”

El artículo arriba transcrito es arbitrario, y le da amplia libertad al Gobierno Federal, de enajenar, disolver o liquidar cualquier empresa de participación estatal, en este caso, tanto Pemex-Petroquímica como las empresas filiales que se crearon corren el riesgo de resultar inconvenientes para el Estado.

El término inconveniente aquí se usa en forma general, no se especifica si se refiere al aspecto económico, ecológico, social, cultural, de soberanía o político.

La Ley Orgánica de Pemex debe modificarse para regular claramente el objeto de Pemex-Petroquímica y facultarla como autoridad responsable de gestionar y resolver los conflictos que se presenten entre Petróleos Mexicanos y las empresas filiales por sus actividades productivas, así como encargarse del control y vigilancia de las mismas.

EXPEDIR EL REGLAMENTOS DE LA LEY ORGÁNICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y SUS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.

El reglamento es una norma o un conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia contenida en el art. 92 Constitucional y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.

La atribución de la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de aligerar la tarea del Poder Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las Leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto más directo con el medio en el cual va a ser aplicada la Ley. Además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda adaptar oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible rápidamente si dependiera del Poder Legislativo ya que éste tiene procedimientos más complicados y periodos reducidos de funcionamiento. ¹⁵

Por lo que respecta a Pemex-Petroquímica, tanto la definición de su objeto social en su Ley Orgánica, como la regulación de sus actividades técnicas y operativas, no están plenamente definidas. Es por ello, que se deben adecuar tanto la Ley, como su reglamento al proyecto de desarrollo de la industria.

El Reglamento debe ser claro y preciso. Debe prever la nueva estructura orgánica de Pemex-Petroquímica y de sus empresas filiales, señalar expresamente las facultades y obligaciones de los funcionarios, así como las facultades y obligaciones de las oficinas a su cargo.

El Reglamento debe definir la forma como pueden participar los particulares y el sector social en dicha industria, ya sea como socios capitalistas o como investigadores.

MODIFICAR LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 EN EL RAMO DEL PETRÓLEO

Respecto a la definición de los petroquímicos básicos, el Gobierno Federal ha establecido lo siguiente:

- 1.- Antes de 1986 en general todos eran petroquímicos,
- 2.- En 1986 se redujeron a 34 básicos ¹⁶,
- 3.- En 1989 se redujeron a 20 básicos ¹⁷,
- 4.- En 1991 se redujeron a 19 básicos ¹⁸ y
- 5.- En 1996 se redujeron a 8 básicos.

Todas estas definiciones son cuantitativas en base a los números de producción y no cualitativamente, en base a su valor estratégicos para la economía del país.

En el trabajo expuse la importancia estratégica del amoniaco; con razones económicas y científicas se demuestra que es estratégico para México; es por ello que el legislador lo debe tomar en cuenta como petroquímico básico.

La Reforma en estudio, perjudicó el precio de venta del gas domestico. Se concesionó a los particulares la distribución de primera mano del gas y los precios se elevaron drásticamente, a consecuencia de las inversiones realizadas por los empresarios para construir ductos y plantas almacenadoras de productos, estos gastos se trasladadas al precio del gas mismo que pagan los particulares y perjudica la economía de las sociedad.

Se debe modificaría Ley Reglamentaria y establecer una política de control de precios definida por la Secretaría de Energía, a fin de que las empresas privadas vayan amortizando sus gastos a largo plazo y no drásticamente como actualmente ocurre.

Se debe modificar la Ley Reglamentaria respecto al tratamiento del metano, pues el artículo 3 lo considera como petroquímico básico reservado el estado y el artículo 4 le da la posibilidad a los particulares de almacenarlo y distribuirlo de primera mano.

Por lo tanto, la Ley no es congruente en sus artículos, el metano esta reservado al Estado o esta fuera del dominio directo de la Nación, lo establecido crea confusión en ese sentido.

Por último, la Ley Reglamentaria, prevé sanciones administrativas en contra de los funcionarios y empleados de la industria, pero no tipifica ningún delitos especiales. Petróleos Mexicanos es un Organismo Descentralizado de la Administración Pública, tiene sus propias leyes orgánica y reglamentaria, tiene su propio régimen fiscal, tiene su propio contrato colectivo de trabajo, sus propias normas ambientales, su sindicato, ¿Por qué no tipificar sus propios delitos especiales, respecto al manejo del petróleo?

EXPEDIR EL REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 EN MATERIA DEL PETRÓLEO.

El anterior Reglamento, fue derogado cuando se publicó la reforma de la Ley Reglamentaria el 6 de noviembre de 1996, y no se ha expedido nuevo reglamento.

Para la realización de las modificaciones a las leyes y reglamentos respectivos deben darse principalmente, los siguientes elementos del acto administrativo:

La existencia del **objeto**, que debe ser determinado o determinable, posible y lícito. La licitud supone no sólo que el objeto no está prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que la propia ley otorgue facultades discrecionales a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto. En el presente caso la Pemex-Petroquímica y las plantas son el objeto de las modificaciones a la Ley y su Reglamento.

La **licitud** debe calificarse de acuerdo a: “que no contraríe ni perturbe el servicio público, que no infrinja las normas jurídicas y que sea congruente con las normas jurídicas.” El Reglamento para que sea lícito debe estar expedido conforme a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en el Ramo del Petróleo, que le da origen. ¹⁹

El **motivo** del acto, es el antecedente que lo provoca. Un acto administrativo se integra con tal elemento, cuando existe previa y realmente una situación legal o de hecho; cuando esa situación es la prevista por la Ley para provocar la actuación administrativa y cuando el acto particular que se realiza es el que la misma ley ha determinado. El motivo se traduce en el proyecto de reactivación de la industria petroquímica, creado por el Ejecutivo Federal.

La **finalidad** del acto administrativo, la doctrina establece:

- a.- El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.
- b.- El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.
- c.- No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, además es necesario que entre en la competencia del agente que realiza el acto.

La finalidad es conservar a la industria petroquímica en manos del estado que sea rentable y que sea competitiva a nivel mundial.

Por último la forma, en materia administrativa tiene el carácter de necesaria para la existencia del acto.

a) ASPECTO SOCIAL

Se entiende por “empresa”, la organización de capital, trabajo y elementos de la naturaleza, para producir bienes o servicios; desde un punto de vista muy genérico, ese principio puede encontrarse tanto en la actividad pública, como en la actividad privada.

²⁰

Ahora bien, para muchos autores, lo que la empresa tiene como carácter distintivo, para que sea mercantil, es el que su actividad esté encaminada, fundamentalmente, a obtener ganancias en el menor tiempo, calificando esta finalidad de la empresa como la palabra lucro, y, si la empresa es pública, este concepto no está presente necesariamente, puesto que lo que se busca al estado al organizar empresas públicas, es la rentabilidad social y no el lucro.

Hay autores que excluyen la posibilidad de que el concepto de empresa pueda ser manejado por entidades públicas y sostienen que es consecuencia de un sistema económico liberal, que necesariamente debe encuadrarse dentro del concepto de libre competencia. ²¹

Es así como en los últimos quince años han surgido normas que regulan a los comerciantes, para evitar el abuso de los poderosos frente al débil en el consumo, sobre Transferencia de Tecnología e Inversiones Extranjeras y que son consideradas por sectores avanzados en la doctrina, como parte del Derecho Social.

La sectorización y coordinación evidentemente traerá como consecuencia que se conduzcan las entidades dentro de una política coordinada, unitaria; se evitará la duplicidad de funciones; se obtendrá un mejor aprovechamiento de recursos, tanto humanos como materiales; así como hacer óptimos los costos.

Existen algunas acciones pendientes para concretar la conformación de las nuevas filiales de Pemex-Petroquímica. Estas se refieren a la distribución y transferencia de personal, operaciones comerciales, procesos administrativos, permisos de electricidad y abastecimiento de agua, manejo de recursos financieros, aspectos fiscales y estados financieros. Algunas de estas tiene un avance parcial, mientras que otras dependen de la capacitación del personal.

Así, falta concluir el proceso de distribución de los trabajadores de Pemex Petroquímica a las empresas filiales constituidas y al Corporativo de Pemex, se han incorporado a las siete diferentes filiales 14,403 trabajadores.

En sus operaciones comerciales las nuevas filiales tendrán que celebrar contratos colectivos con los organismos subsidiarios de Pemex que les abastecen de energéticos y materias primas y con sus propios clientes.

Los proceso administrativos de estas empresas requerirán la celebración de un convenio con el Corporativo para la presentación de servicios médicos al que ahora es su personal.²²

Los centros de trabajo actuales, a saber son: Cosoleacaque, La Cangrejera, Morelos, Pajaritos, Independencia, Salamanca, Camargo, Escolín, Reynosa y Tula.²³

Aunque el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana ha confirmado prácticamente el mismo contrato colectivo de trabajo con cada una de las filiales, los que ahora aplican a los empleados de la petroquímica no básica presenta importantes diferencias.

Mientras hay un sólo contrato para las subsidiarias y el corporativo de Pemex, cada una de las nuevas filiales tiene uno propio.

Por otra parte, los trabajadores de las nuevas empresas no podrán pasar a otro organismo de Pemex, libertad que sí existe en el resto de la paraestatal.

Los empleados al pertenecer a una sociedad mercantil serán acreedores al reparto de utilidades, por lo que estarán atentos a su rentabilidad, aunque pierden una prestación de 14 días de salario al final del año. Finalmente los contratos, a partir de 1999, podrá ser analizados a fin de establecer las condiciones de trabajo que requiera la empresa en el futuro.

En los acuerdos que el Sindicato celebró con las autoridades del sector para la privatización se han previsto varios supuestos para proteger los derechos de los trabajadores. Por ejemplo, si se liquidara alguna filial, primero se cumplirían con los pasivos de los trabajadores, después los de los acreedores, luego los de los accionistas, y el remanente se revertirá proporcionalmente a Pemex. ²⁴

Con la desincorporación de ese sector, se prevé en los próximos años, que podrían perderse alrededor de 30 mil plazas, es decir, un tercio de la plantilla total de base afiliada al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), cuya membresía ha disminuido en los últimos siete años de 200 mil a 130 mil empleados.

En la proclama de los trabajadores petroleros, se afirma que los líderes sindicales actúan en forma "deshonesta, antinacionalista e incluso partidista" intereses que han desviado el espíritu original del verdadero sindicalismo, en perjuicio de su capacidad de negociación en beneficio de los trabajadores.

En los estatutos del STPRM sigue vigente la llamada cláusula de exclusión, que permite al sindicato *disciplinar* a cualquiera de sus miembros mediante la suspensión del empleo. Las cláusulas 32 y 33 estipulan que los trabajadores que decidan separarse de su organización gremial serán despedidos si la dirigencia así lo decide, sin responsabilidad alguna para el patrón.

El capítulo 4, título quinto de los estatutos, referente a las votaciones, señala que los trabajadores pueden expresar su voluntad a mano alzada mediante plebiscito, votación nominal y escrutinio; sin embargo, en las últimas dos opciones el votante debe identificarse ante la dirigencia sindical, lo que anula las posibilidades de una alternancia legítima a través del voto universal, directo y secreto, señalaron los integrantes de la alianza.

Contra lo dispuesto en normas nacionales e internacionales, el estatuto del sindicato petrolero también viola la libertad de los trabajadores al imponer al gremio una afiliación política. En el capítulo 2, artículo 7. (a favor del PRI).

Además de dar a conocer su declaración de principios y sus "tácticas de lucha", los grupos opositores —constituidos en asociación civil ante la imposibilidad estatutaria de crear un sindicato alterno que pudiera demandar la titularidad del contrato colectivo— aseguraron que existen múltiples "señales" de la concesión de diversas áreas a la iniciativa privada y del "arreglo de las condiciones laborales entre el sindicato y empresas a espaldas de la base trabajadora".

Un ejemplo de lo anterior, afirmaron, es el contrato colectivo de trabajo celebrado en 1997 entre Petroquímica Morelos S.A. de C.V. (productora de 40 por ciento del etileno del país) y el STPRM. Este documento no se ha distribuido entre los 3 mil 500 trabajadores de base de este complejo. De hecho, aseguraron los integrantes de la alianza, "fue necesario utilizar la simpatía de algunos compañeros para que se pudiera filtrar el contrato que, aunque debiera ser público, hasta ahora se revisa en secreto".

Este contrato, señala la cláusula 186, sustituye a todos los anteriores. Entró en vigor el primero de agosto de 1997 y se revisó en términos salariales en diciembre de 1998; "sin embargo, eso sólo lo sabían los firmantes, la base no", agregaron. ²⁵

c) ASPECTO ECONOMICO

La situación económica de México para el 2001, como marco de referencia para la reactivación de Pemex-Petroquímica.

*Pemex es la quinta mayor firma petrolera en el mundo, con un valor de mercado cercano a los 250,000 millones de dólares, compite con Texaco, Shell, British Petroleum y otras. ²⁶

*Pemex-Petroquímica.- es importante que se destinen recursos a exploración.

*Capitales Privados.- los inversionistas extranjeros están muy interesados en el 2001 para invertir en México, no se trata de inversiones en acciones, se trata de inversiones directas (construcciones de fabricas y empresas que generen productos nacionales, empleos y oportunidades para empresarios nacionales de asociarse).

EUA ubica a México, como el país número uno para realizar sus inversiones directas, el índice Inversión Económica Directa IED, se toma de la consulta de 1000 empresarios exitosos a nivel mundial. ²⁷

*En el 2000 pasamos por un periodo de crecimiento favorable del 7.1%.

*En el 2000 se obtuvieron ingresos por venta del petróleo por más de 30,000 millones de pesos, 2/3 su reinvertieron en Pemex y CFE.

*En el 2000 el precio promedio por barril de petróleo fue de 21 dólares.

*México exportó productos por 166,424 millones de dólares e

*Importó productos por 174,473 millones de dólares.

*La inflación en el país fue de 8.9% muy baja.

*Ingresos totales del gobierno fueron de 1 billón 187 millones de pesos.

*Gastos programados 857 mil millones de pesos

*Gastos no programados 397 mil millones de pesos.

*Para el 2001 se prevé que Pemex aportará 35.5% de los ingresos totales del Gobierno. ²⁸

Un estudio realizado por el Instituto Mexicano del Petróleo en 1994, afirma que diariamente se queman 40 millones de pies cúbicos de gas y se evaporan 17 mil barriles de gas condensado al salir a la superficie, toda vez que no existen instalaciones adecuadas para almacenarlo y después procesarlo. Ese derroche de gas le cuesta al país anualmente 200 millones de dólares; en ese año se necesitaban 400 millones de dólares para resolver el problema.

Un buque-tanque de 20 mil toneladas de carga, se tarda en México 10 días para cargarlo totalmente, en otros países se tarda día y medio. Pemex carece de las instalaciones necesarias, tiene tanques de 2 mil toneladas cuando debiera invertir en tanques de 30 mil toneladas o más. La renta diaria de un buque tanque cuesta entre 13 y 15 mil dólares, Pemex por este concepto tiene pérdidas por 4 millones de dólares al año y la solución del problema cuesta solo 800 mil dólares. ²⁹

Es evidente que el Gobierno Federal, destina más recursos a otras áreas económicas como son la educación o el gasto social. Comparando las tasas internas de retorno (TIR), la rentabilidad media de la industria petroquímica es del 14%, mientras que en educación es del 88%. ³⁰

En el 2001 Petróleos Mexicanos necesita poco más de 15 mil millones de pesos.

Petróleos Mexicanos no ha crecido en 18 años, las reservas de hidrocarburos han disminuido entre 1989 y 2000, la demanda de crudo creció a 300 mil barriles diarios mientras que la producción de productos refinados aumento sólo en 100 mil barriles diarios. Lo que significa que el mercado interno actualmente se abastece con importaciones.

Las importaciones de petroquímico creció drásticamente en el 2000 fue de 4 mil 891 millones de pesos.

El actual Director General de Pemex, manifiesta que la carga fiscal de la empresa es "mortal a la larga, sin duda" los 15 mil millones de pesos, se necesitan de lo contrario, no se inicia la exploración del crudo ligero; se pierde una reserva de mil 300 millones de barriles de petróleo crudo; no se incorporan 134 millones de barriles de petróleo crudo equivalente; no se producen 3 mil 300 barriles diarios del yacimiento "Sihíl", y se perderán 48 millones de dólares; se afectará el manejo del crudo y del gas en el año del 2003; habrá penalizaciones por incumplimiento en el suministro de gas, entre 156 mil y 576 mil dólares diarios; será menor la eficiencia en el procesamiento del gas húmedo

dulce; seguirán utilizándose sistemas de ductos que ya tienen más de 40 años de servicio. ³⁷

La Constitución en su artículo 28 señala que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.”

El Gobierno Federal desea seguir conservando la industria petroquímica en sus manos, para ello, es importante ejecutar las reformas legales señaladas al principio del capítulo, esto para colocar a las empresas en una situación estable financieramente.

La forma de capitalizar empresas, se ha venido desarrollando en Latinoamérica de muy diversas maneras, lo que funciona en una empresa y un país, no ocurre igual en otras empresas, esto a consecuencia de los factores económicos de crecimiento de cada nación y de la inflación anual que las afecta.

El autofinanciamiento ha funcionado con empresas de Chile, Ecuador y Venezuela. En Chile la empresa generadora de electricidad ENDESA se apoyó para su reactivación y crecimiento por medio de su fondo de pensiones, y de la colocación de bonos de inversión (títulos ejecutivos mercantiles) en el mercado de valores.

El capital obtenido por el fondo de pensiones y los bonos, los ingreso a la bolsa de valores de New York por medio de los documentos denominados American Depositary Receipts (ADRS) que son instrumentos bursátiles de bajo riesgo, obteniendo en su primer año el 24% de los ingresos totales de la empresa por ese medio, lo que generó utilidades del 52% por arriba del año anterior. ³²

En el caso de la Petróleos Mexicanos, el financiamiento debe provenir de los fondos propios que se generen con una reestructura fiscal y de alianzas estratégicas con empresas privadas.

Para fortalecer el plan económico de desarrollo de la industria, el Gobierno Federal debe emitir una serie de documentos de deuda como lo son los denominados certificados de la tesorería “CETES” o los PETROBONOS. Estos documentos representan dinero que los particulares prestan a la Federación, en este caso a Pemex-Petroquímica, a cambio del pago de intereses.

Los títulos mercantiles de deuda pública no han tenido buena publicidad entre la gente común, pero funcionan y se constituyen como pagarés bancarios a plazo, generando intereses por su manejo.

El Gobierno Mexicano obtuvo financiamiento con la emisión de Certificados de Participación Ordinarios entre 1977 y 1991, utilizando como referencia al petróleo. A partir de abril de 1991, cuando se pagó la última emisión se dejó un nicho de mercado, que es factible aprovechar, haciendo algunas adaptaciones al instrumento para controlar el costo financiero y actualizarlo con nuevos conceptos financieros.³³

Es importante plantear los elementos positivos y negativos del PETROBONO, controlar el costo financiero del instrumento para quien lo emite y garantizar un rendimiento atractivo para los inversionistas.

Las características de los Certificados de Participación Ordinarios "PETROBONOS".

El plazo de los PETROBONOS fue de 3 años y las principales modificaciones que registraron las emisiones fueron en la tasa de interés de referencia, la forma de estimar la tasa de interés de rendimiento, la periodicidad del pago de los cupones y el establecimiento de un precio de garantía.

Los Certificados de Participación Ordinarios, representaron los derechos del tenedor sobre determinada cantidad de petróleo crudo, la participación se realizó en un fideicomiso constituido en Nacional Financiera por el Gobierno Federal cuyo patrimonio era derechos sobre barriles de petróleo crudo que el Gobierno compró a Petróleos Mexicanos, Con la constitución del fondo, representado por ese petróleo, Nacional Financiera emitió certificados de participación.

Las principales variables de los PETROBONOS fueron:

- 1.- El número de barriles de petróleo crudo.
- 2.- El precio del barril expresado en dólares y
- 3.- El tipo de cambio respectivo.

Estas variables hicieron altamente atractivos a los PETROBONOS cuando las condiciones económicas y de mercado hacían prever modificaciones favorables de estas variables para el instrumento y no de la economía.

Lo que afecta al rendimiento del PETROBONO, es que el precio del petróleo baje, que el tipo de cambio del peso frente al dólar se estabilice y que las tasa de interés declinen.

Respecto a la relación entre el precio del petróleo al momento de la emisión y la amortización de cada PETROBONO, se debe estar a una regla. si el precio del petróleo

sube la amortización de los precio de producción sube, si el precio del petróleo se estabiliza se debe optar por un precio mínimo de garantía.

El tipo de cambio del peso frente al dólar determina el valor de compra del documento, así como el calculo para el pago de los intereses.

Las inversiones en PETROBONOS protegen a los inversionistas contra devaluaciones económicas y permite obtener ganancias adicionales, respecto a las condiciones del mercado.

Rendimientos del PETROBONO:

Para calcular el rendimiento de los documentos es esencial considerar:

- 1.- El pago trimestral o mensual de intereses o rendimientos mínimos garantizados.
- 2.- La ganancia de capital debido a la variación del precio del petróleo y del tipo de cambio.
- 3.- En ambos casos la estimación del rendimiento consideró los impuestos y comisiones.

El rendimiento mínimo garantizado es una tasa fija sobre el valor nominal de PETROBONO.

Todo los elementos positivos y negativos del PETROBONO, estudiados anteriormente, aplicado a la industria Petroquímica determinan que los productos petroquímicos por su grado de industrialización sean caros y tengan el mayor valor agregado comparado con los hidrocarburos naturales o refinados.

Por otra parte, se comercializan en todo el mundo y son pocas las empresas internacionales las que los ofrecen, no existe mucha oferta y por consiguiente sus precios no disminuyen.

El pago de rendimientos se puede determinar bajo una tasa de rendimiento mínimo garantizado una tasa (libor), superior el interés bancario.

El PETROBONO, puede ser atractivo para inversionistas nacionales o extranjeros ya que la inversión se realiza y se cotiza en dólares. ³⁴

Por último, los precios de los energéticos en estos momentos no han disminuido, por el contrario, se han reducido las reservas petroleras en todo el mundo y por consiguiente, los precios se mantienen a la alza.

Parte de la estrategia sería que dichos documentos de deuda pública, ofrecieran una tasa de interés por encima del promedio del interés bancario, para que el particular, obtuviera mejores rendimientos por su dinero.

Económicamente los particulares pueden participar como capital en las plantas y complejos petroquímicos.

d) ASPECTO POLITICO

La política actual del Gobierno es no privatizar la industria petrolera y conservarla en manos del gobierno.

Petróleos Mexicanos está ubicada entre las 5 mejores empresas petroleras en el mundo, su ubicación se debe a sus enormes ventas de petróleo y productos refinados principalmente a los Estados Unidos.

La diferencia económica entre la primera y Pemex, es muy grande, mientras Exxon en 1996 ganaba por persona 700 mil dólares anuales, Pemex ganaba 61 mil dólares anuales. Esto es a consecuencia de la falta de tecnología.

Pemex-Exploración y Producción y Pemex-Refinación son las subsidiarias encargadas de extraer y producir los hidrocarburos naturales, las dos son el soporte económico de la industria petrolera del país, aportan más del 75% de los ingresos totales de Pemex, estas dos subsidiarias actualmente constituyen las áreas estratégicas de la industria, sin alguna de ellas perdería dramáticamente su ubicación mundial.

Esto también ocurre con otras compañías petroleras, ya que el petróleo sigue siendo la fuente de energía más utilizada en todo el mundo.

Las empresas petroleras más fuertes en el Mundo, son: Exxon, Mobil Oil, Elf Aquitaine, Texaco, Chevron, Royal Dutch/Shell Group, British Petroleum, Repsol, ENI, STATOIL. Todas las anteriores empresas, son privadas 100%, sus capitales provienen de Norteamérica y Europa.

Respecto a la industria petroquímica mundial, los países desarrollados como Estados Unidos, Inglaterra, Holanda, Noruega, Alemania, España, Singapur, Japón y algunas empresas petroleras árabes, las consideran como industrias que deben estar manejadas por capitales privados. El problema es que México no es un país desarrollado, dependemos del petróleo para mantener la economía y por lo tanto no puede estar en manos de intereses privados.

Los países petroleros subdesarrollados como Brasil, Venezuela, Argentina Colombia, Perú y otros, intentan seguir esta tendencia de privatizar las plantas petroquímicas, pero no cuentan con el capital suficiente para actualizarlas y hacerlas competitivas tecnológicamente.

La tendencia mundial va dirigida a crear monopolios en las petroleras mundiales, mediante la fusión de varias empresas. Cada vez son menos las que compiten en el mercado mundial, pero más grandes y poderosas. Los monopolios cuando son naturales o legales, se regulan, no se fragmentan de manera artificial.

La experiencia en el campo de trabajo señala claramente que la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus organismos, con casi 10 años de vigencia, no produjo el beneficio operativo que de ella se esperaba. Llevo a la empresa a una división en subsidiarias, filiales y activos, creando ineficiencia en la coordinación administrativa y pérdidas económicas.

La operación de las subsidiarias no ha sido armónica, cada una de ellas han pugnado por mejorar sus operaciones individuales, en ocasiones en detrimento de las otras, se ha corrido el riesgo de restar competitividad a una y frenar las operaciones de otra.

Este antecedente lo debe observar México, toda vez que el Gobierno Federal no cuenta con el presupuesto suficiente para reactivar la industria. Tomar decisiones incorrectas ahora, provocaría que la industria petroquímica nacional corra el riesgo de ser obsoleta y poco competitiva, incapaz de sobrevivir en el contexto de la globalización económica internacional, por lo que la promoción de inversión es primordial en el corto plazo.

Planteado bajo un esquema de diagnósticos y lineamientos, la dependencia estima que entre 1997-2005 los sectores público y privado deberán invertir alrededor de 10,000 millones de dólares.

En el trabajo se expone que las metas que se presentan deben considerarse sólo como indicadores de la magnitud del esfuerzo a ser emprendido. Hacia el futuro la Secretaría de Energía observan como retos para elevar la competitividad de la industria petroquímica nacional lo siguiente:

- 1.- Escala reducida de la industria,
- 2.- Antigüedad de las plantas,
3. Tecnologías obsoletas,

- 4.- Costos de Capital y tendencias de la inversión,
- 5.- Orientación hacia productos genéricos en detrimento de otros con mayor grado de elaboración,
- 6.- Desequilibrios en el intercambio comercial de productos químicos,
- 7.- Cuellos de botella y desaceleración en el ritmo de crecimiento de la industria,
- 8.- Compatibilidad ambiental y de seguridad en la industria.

Romper estas barreras será significativo para la petroquímica nacional, pues sólo así logrará impulsar su reactivación.

Entre las metas planteadas para la industria están:

- Incrementar el valor real de producción petroquímica y química durante los próximos 20 años a una tasa promedio a la del crecimiento del Producto Interno Bruto PIB.
- Elevar la penetración de los productos de la industria en los mercados internacionales.
- Incorporar el máximo valor agregado para el etano mexicano recuperado del gas natural, para producir etileno bajo condiciones de rentabilidad *óptima*.
- Incrementar la producción de etileno, paraxilenos y otros aromáticos, a fin de satisfacer los requerimientos de insumos de las plantas mexicanas que elaboran derivados de esos productos para mercados locales y del exterior.
- Ser un proveedor confiable, eficiente, oportuno, económico y de alta calidad de productos petroquímicos y químicos a nivel internacional. ³⁵

El Gobierno pretende unificar de nuevo la industria petrolera, esto es regresarla a lo que planteaba la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos antes de la reforma de 1992. No es conveniente por la complejidad de la propia empresa, ya que se centralizarían las decisiones y se generarían dificultades para hacer ágil y expedita la administración de la industria.

Las divisiones operativas favorecen y agilizan los trámites administrativos, otorga personalidad y patrimonio propios, responsabiliza a los organismos de sus funciones técnicas, industriales y comerciales.

Se sustituye la integración vertical y horizontal, la autarquía a toda costa, por la especialización racional de las tareas, por la eficiencia y la productividad. ³⁶

El Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, debe ser parte importante para el manejo y el control de la política en Pemex. Debe constituirse como la representación social que impulsa o reprime los actos de administración de los funcionarios de la industria.

La colaboración de los particulares debe ser enfocada al desarrollo tecnológico.

Nuestro sistema jurídico conforma las bases para el sistema de economía mixta, respecto a las áreas estratégicas. El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, señala que la economía mixta es una variante de la economía de mercado, en la cual el Estado interviene reglamentando las actividades económicas y participando en importantes procesos de producción junto con los agentes privados o excluyéndolos de ciertas áreas de la actividad económica.

La idea de economía mixta se determina cuando el Estado penetra en las áreas estratégica y prioritarias de la economía, concurriendo con los agentes privados de la producción.

El sector público incide directamente en el renglón económico mediante la realización de actividades concretas que contrarrestan las contradicciones cíclicas del capitalismo y brindan una estabilidad social, económica y política.

Dentro de los elementos políticos que se deben de ejecutar, están:

ABASTO

- Incrementar los recursos económicos dirigidos a la exploración de yacimientos petroleros que tengan grandes cantidades de gas natural.

- Propiciar mayor nivel de integración entre los organismos Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica.

POLITICA DE PRECIOS

- Establecer una política de precios de petroquímicos básicos que considere, por un lado, los costos reales de producción, tanto de básicos como de secundarios, grado de integración y nivel de competencia de los productos, y el efecto de las demandas estacionales sobre los precios internacionales.

- Para disminuir los costos de producción, se deben reducir los aranceles a la importación de básicos.

DESARROLLO TECNOLOGICO

- Impulsar la formación de recursos humanos especializados en investigaciones y desarrollo de tecnología.

- Mayor vinculación entre la industria y las instituciones de educación superior e investigación tecnológica, incluyendo la asignación de recursos económicos de la primera a las segundas, con el propósito de remunerar económicamente a los investigadores.

- Buscar que las estrategias tecnológicas se orienten a ampliar las capacidades de producción de las plantas.

- Adecuar mecanismos de financiamiento estables que permitan un desarrollo tecnológico continuo a largo plazos.

- Adecuar la legislación industrial que regula la propiedad industrial, eliminando el proteccionismo y facilitando el comercio de tecnología respecto de la industria que nos ocupa.

FINANCIAMIENTO

- Permitir al sector privado financiar proyectos de petroquímica básica que Pemex pagará en especie, consistentes en desarrollar tecnología nacional.

- Concertar con agentes económicos del mercado de valores, a fin de analizar proyectos de inversión que por sus características serían susceptibles de ser financiados por este medio, a través de los instrumentos existentes o mediante el desarrollo de iniciativa que permitan una mayor captación del ahorro interno.

IMPACTO AMBIENTAL Y SEGURIDAD SOCIAL

- Controlar el uso y producción de materiales que provocan graves daños a la ecología.

- Sujetar los proyectos de la industria petroquímica al procedimiento de impacto ambiental y análisis de riesgos, así como realizar inspecciones preventivas a las instalaciones actuales.

- Instituir programas preventivos y correctivos para la protección del medio ambiente e instrumentar cursos teóricos prácticos en materia de seguridad, protección ambiental e higiene laboral.

DESARROLLO REGIONAL

- En materia de vivienda y el impulso al crecimiento de las comunidades sociales, promover la creación de escuelas, parques, mercados e infraestructuras de servicios agua, luz, drenaje, etc.

- Promover y instituir sistemas de fiscalización más eficientes respecto de los impuestos locales.

- Ubicar estratégicamente las refinерías y las plantas de petroquímicos básicos para que puedan abastecer eficientemente las necesidades de la industria de la transformación, por medio de ductos.

COMERCIO EXTERIOR

- Instrumentar incentivos a la exportación de carácter financiero, así como adecuar la estructura fiscal y los costos de capital al comercio internacional.

- Eliminar aranceles a las importaciones de equipos y refacciones de la industria petrolera.

- Fomentar el libre comercio con los diversos países con los que hemos firmado tratados.

MARCO JURIDICO

- Plasmear en la Ley Reglamentaria, las disposiciones que regulen claramente, las funciones del Estado en el campo de la petroquímica.

- El Gobierno debe proporcionar el presupuesto suficiente para satisfacer la demanda de petroquímicos básicos.

- En lo referente a Pemex-Petroquímica es conveniente integrar esta área como un centro de evaluación de resultados, que agrupe todas las actividades productivas, comerciales y administrativas. 37

En materia de administración pública, existen muchos medios para generar cambio positivos en la economía de un país, lo importante es la voluntad de los funcionarios públicos para que esos cambios se den.

CITAS

- 1.- El Petróleo, Pemex, Gerencia de Informáncia y Relaciones Públicas., Imprenta Formal, S.A., Méx., D.F., 1988, p. 45-52 y 131- 138
- 2.- Yadira Mena Flores, El Economista, <http://www.economista.com.mx/cgi-bin/banner?economista>, Lunes 21 de Abril de 1997.
- 3.- Yadira Mena Flores, El Economista, <http://www.economista.com.mx/cgi-bin/banner?economista>, Jueves 11 de Septiembre de 1997
- 4.- Luis Carriles y otros, Postergan sus inversiones, afectan venta de petroquímica, Reforma, 14 oct. 1996, Año 3, No. 1043, p. 33-A.
- 5.- Rogelio Varela, corporativo, El Financiero, 14 feb. 2001, p. 24
- 6.- Oscar Gabriel Ramos Álvarez, Trabajo y Seguridad Social, Trillas, Primera Edición, 1991, p. 12, 67-70, 102
- 7.- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, Méx. 1973, p. 147-148
- 8.- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, Méx., 1973, p. 39, 40.
- 9.- Flores Zavala, Ernesto, Finanzas Públicas, De. Porrúa, Méx 1966, p. 137
- 10.- Flores Zavala, Ernesto, Finanzas Públicas, De. Porrúa, Méx 1966, p. 17-19.
- 11.- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, Méx., 1973, p. 167-168.
- 12 - Palacios Luna Manuel, El Derecho Económico, De. Porrúa, Méx. 1993, p. 114-115.
- 13.- Flores Zavala, Ernesto, Finanzas Públicas, De. Porrúa, Méx 1966, p. 17-19.
- 14.- Navarrete, Alfredo, El crédito a las Empresas del Estado, Aportaciones al Conocimiento de administración Pública, Secretaría de la Presidencia, 1977.
- 15.- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, De. Porrúa, Méx. 1973, p. 101-102.
- 16.- Diario Oficial de la Federación, 13 oct. 1986
- 17.- Diario Oficial de la Federación, 15 agosto 1989
- 18.- Diario Oficial de la Federación, 7 junio 1991
- 19 - Fernández de Velasco, El acto administrativo, p. 193.)
- 20.- Para Vivante "La empresa es un organismo económico que bajo su propia riesgo recoge y pone en actuación sistemáticamente los elementos necesarios para obtener un producto destinado al cambio, Vivante, César, Tratado de Derecho Mercantil, Madrid, 1942, T.1., No. 61, p. 130.
- 21.- La empresa pública, Obra colectiva editada por Editorial Publicaciones de España en Bolonia, 1970, dos tomos, in, totum
22. Gabriela Amador, El Economista, <http://www.economista.com.mx/cgi-bin/banner?economista>, Martes 19 de Agosto de 1997
- 23.- Gabriela Amador, El Economista, <http://www.economista.com.mx/cgi-bin/banner?economista>, Viernes 12 de Septiembre de 1997
- 24.- Gabriela Amador, El Economista, <http://www.economista.com.mx/cgi-bin/banner?economista>, Miércoles 26 de Noviembre de 1997
- 25.- Fabiola Martínez/la jornada <http://www.jornada.unam.mx/1999/feb99/990203/crean.html>
- 26.- Tomás de la Rosa, Aprueban nombramiento en Pemex, Industria y Comercio, El Economista, 14 feb. 2001, p. 34.
- 27.- Interesa México a Inversionistas, Reforma, 14 feb. 2001, negocios, p. 3-A.
- 28.- Gerardo Flores, Confirma informe de finanzas públicas la falta de ajuste fiscal de Zedillo, El Financiero, finanzas, 14 feb. 2001, p. 6.
- 29.- Juan Sánchez Mendoza, Pemex en plena crisis, Que hacer político, 7 marzo 1998, p. 7-21.
- 30 - Jesús Reyes Heróles, Proyecto de Estrategia Petroquímica, 13 oct. 96, Méx, p. 2.
- 31.- Acosta Córdova, Carlos, El carro de Pemex, Proceso, 1268, 18 feb. 2001, p. 50-53.
- 32.- Sánchez Albanera, Fernando, Globalización y reestructuración energética en América Latina, Pemex-Lex, Méx., p. 58-68, derFeró
- 33.- Diario Oficial de la Federación, 4 de abril de 1977, p. 19-20.
- 34.- Quezada, Fco. Javier, El Petrobono: espacio de mercado para un nuevo diseño, Méx. Revista fiscal (PaF), p. 39-44. 1997.
- 35.- Gabriela Amador, El Economista, <http://www.economista.com.mx/cgi-bin/banner?economista> Miércoles 17 de Septiembre de 1997.
- 36.- Alejandro Ortega San Vicente, Reorganización y Descentralización Administrativa de la Industria Petroquímica, Pemex-Lex, Méx., p. 54-57.
- 37.- Pedro Ojeda Cárdenas, Regulación de la Industria Petroquímica en México, Pemex-Lex, Méx 1999

CONCLUSIONES.

PRIMER CAPITULO.

PRIMERA.- La industria petrolera e México, impulsó la promulgación de la Constitución Política de 1917, creando un nuevo estado de derecho.

SEGUNDA.- El Sindicato de Trabajadores de la industria petrolera en México, creó el primer Contrato Colectivo de Trabajo, sentando las bases de la Ley Federal del Trabajo.

TERCERA.- Se expropió a los empresarios extranjeros la industria petrolera, lo que produjo beneficios a la economía de México.

CUARTA.- La industria petroquímica en el país se creó en 1958, y está claro que las empresas más fuertes a nivel mundial, conocen la importancia de esta industria como factor de crecimiento económico.

QUINTA.- En el siglo pasado, el petróleo crudo y los productos refinados, se constituyeron como los hidrocarburos más comercializados en el mundo.

SEXTA.- En la actualidad los petroquímicos representan los productos petroleros de mayor valor agregado.

SEGUNDO CAPITULO:

PRIMERA.- La Constitución es clara y precisa respecto al tratamiento de la industria petroquímica, la Constitución no tiene problemas, el problema se presenta cuando los políticos la interpretan e intentan reglamentar sus artículos.

SEGUNDA.- Tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como la Ley Federal de Entidades Paraestatales, ubican a la industria petrolera como un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propios.

TERCERA.- La Constitución faculta al Poder Ejecutivo para desarrollar planes y programas de crecimientos de las diversas áreas económicas, en el presente caso la privatización de la industria petroquímica no está vinculada con otros planes de desarrollo.

CUARTA.- Se derogaron los Reglamentos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo y de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios. Hasta el momento no se han expedido nuevos, siendo necesarios para interpretar claramente las leyes respectivas.

QUINTA.- Petróleos Mexicanos en todos los aspectos jurídicos tiene su propia legislación, la misma debe sufrir cambios para adaptarse a los proyectos de reactivación.

TERCER CAPITULO:

PRIMERA.- La reforma de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo, fue hecha sin previsión a futuro, sin un programa de desarrollo que la vinculara con otros proyectos económicos, resultando inútil para el desarrollo de la industria.

SEGUNDA.- La reforma obedece a los intereses económicos establecidos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, solo beneficia económica y políticamente a Estados Unidos.

TERCERA.- La reforma afectó el manejo del gas natural, su almacenamiento y su distribución de primera mano, ahora está manejado por los particulares, mismos que incrementaron los precios del gas doméstico.

CUARTA.- Se redujo el número de Petroquímicos básicos en función a lo establecido en el Tratado de Libre Comercio de Norte América.

QUINTA.- Se demostró que los petroquímicos en general, sufren transformaciones ya sea físicas o químicas para crear nuevos productos, y que su carácter de estratégicos se basa en sus cualidades de generar cadenas productivas.

SEXTA.- Estratégicamente el control de Amoniaco es necesario para la agricultura y no esta contemplado como petroquímico básico.

SEPTIMA.- Los contratos administrativos que se generen a partir de la reforma de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo estarán afectados de inexistencia.

OCTAVA.- Las plantas y complejos petroquímicos, son por su destino bienes del dominio público, por lo tanto, no se desincorporan del dominio público por decreto.

NOVENA.- La reforma de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo y el proyecto de privatización de la industria petroquímica, va en contra del criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia respecto a los bienes del dominio público de los organismos descentralizados.

DECIMA.- La privatización del 49% obliga a Petróleos Mexicanos a responder solidariamente de las obligaciones fiscales de las empresas filiales.

DECIMA PRIMERA.- Pemex tiene un régimen fiscal privativo inconstitucional.

DECIMA SEGUNDA.- La reforma solo prevé sanciones administrativas en contra los funcionarios de la empresa, siendo importante prever la tipificación de delitos especiales respecto de esta industria.

CUARTO CAPITULO:

PRIMERA.- El proyecto de privatización del 49% de la industria fracasó principalmente, por la desconfianza de los particulares de asociarse a un Gobierno plagado de problemas burocráticos y plantas atrasadas tecnológicamente.

SEGUNDA.- Se ha demostrado que el estado material de las plantas y complejos petroquímicos en grave.

TERCERA.- También es evidente que Pemex tiene recursos suficientes para desarrollarse y evolucionar.

CUARTA.- Pemex presenta una severa crisis de tecnología, a causa del régimen fiscal privativo que mantiene el Gobierno Federal sobre dicha empresa casi el 76% de todos sus ingresos.

QUINTA.- Pemex necesita una reestructuración integral, reducir la burocracia, reducir su personal, evitar los fraudes y la corrupción interna, modificar su régimen fiscal, modificar sus Leyes y reglamentos, liberar al sindicato de Pemex de líderes corruptos.

SEXTA.- El Gobierno Federal debe aprovechar que somos un país atractivo para las inversiones extranjeras y fomentar la creación de industrias de la transformación derivadas de los petroquímicos.

SEPTIMA.- Los Petrobonos actualmente serían rentables si se utiliza como referencia a los petroquímicos, ya que el valor económico de dichos productos no cae en los mercados internacionales, la inversión es en dólares lo que garantiza la inversión contra devaluaciones y la tasa de rendimiento es internacional, por lo general siempre mayor a la tasa bancaria nacional.

OCTAVA.- La mayoría de las empresas petroleras a nivel mundial son privadas, México puede utilizar el capital privado por medio de la emisión de los denominados documentos de deuda pública.

NOVENA.- La conclusión más importante, es que se le Gobierno Federal debe dejar trabajar a la industria petrolera, para que se capitalice y pueda ser en primer lugar autosuficiente y en segundo lugar competitiva a nivel mundial.

DECIMA.- El capital privado es importante para el desarrollo de la tecnología nacional.

DECIMA PRIMERA.- Es inútil creer en el advenimiento de un nuevo sistema económico, si no se tienen preparadas las instituciones que le son indispensables. Toda revolución social ha de ser al mismo tiempo una revolución jurídica, si no se quiere que sea una vana perturbación política.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, pág. 147, Mex. D.F. 1989.
- 2.- Aspectos jurídicos a considerar en la aplicación de la nueva estrategia para la industria petroquímica. Estudio realizado por la Gerencia Jurídica de Pemex.
- 3.- Azcapotzalco, Pemex, div. edit, IMP., 1984. Producto Dodecibenceno "AU"
- 4.- Bensusan, Graciela, El Derecho Laboral, Siglo 21 editores, ,1985, p. 15-17.
- 5.- Camargo, Pemex, div. Edit, IMP., 1986. Producto amoniaco.
- 6.- Centeno, Roberto, El Petróleo y la Crisis Mundial, Alianza Editorial, Madrid, 1982, p. 43.
- 7.- Celis Salgado, Lourdes, La Industria Petrolera en México. Una Crónica, Petróleos Mexicanos, 1988.
- 8.- Ciudad Pemex, Pemex, div. edit. IMP., 1986. Producto endulzadora de gas y azufre.
- 9.- Consecuencias jurídicas y acciones previas que implica la nueva estrategia para la industria petroquímica dada a conocer por el Secretario de Energía. Estudio realizado por la Gerencia Jurídica de Pemex. 13/10/1996.
- 10.- Crisis del crecimiento y expansión de Petróleos Mexicanos 1970-1988, Méx. 1988.Tomo II.
- 11.- Claus Von Wobeser, Algunos aspectos constitucionales sobre la legislación de inversiones extranjeras en México, tesis, , 1979, Méx. D. F., Escuela Libre de Derecho., p 7.
- 12.- Diccionario Enciclopédico Salvat, Edit. Salvat, Tomo 16, pag. 253 y Tomo 14, pag. 205. Méx.
- 13.- El Petróleo, Pemex, Gerencia de Informática y Relaciones Públicas., Imprenta Formal, S.A., Méx., D.F., 1988., p. 45-52.
- 14.- Escola, Héctor Jorge, Tratado Integral de los Contratos Administrativos, Ediciones Palma, Buenos Aires, 1977.
- 15.- Fabela, Isidro, La Política Internacional del Presidente Cárdenas, ciudad de México: Problemas Agrícolas e Industriales de México, tomo VII, núm. 4, México, 1965.
- 16.- Fernández de Velazco, El acto administrativo, p. 193.)
- 17.- Flores Zavala, Ernesto, Finanzas Públicas, De. Porrúa, Méx 1966, p. 137.
- 18.- Francisco I. Madero, Místico de la Libertad, Fondo de Cultura Económica, 1987, (Biografías del poder); Así fue la Revolución Mexicana Tomo 3, pág. 403 y ss.
- 19.- Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Edit. Heliasa, tomo I y III.
- 20.- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, De. Porrúa, Méx. 1973.
- 21 y 22.- González y González, Luis, compilador, Los Presidentes de México ante la Nación, anexos número 4 y 5 imprenta de la cámara de diputados, México, 1966, vol. v, p 53.

- 23.- La Industria Petrolera en México a través de los Informes Presidenciales, (1917-1992) Pemex, Dirección Corporativa de Administración, Gerencia Jurídica, 1993.
- 24.- *La empresa pública*, Obra colectiva editada por Editorial Publicaciones de España en Bolonia, 1970, dos tomos, in, totum
- 25.- López Ramírez, Andrés, Fusión de Sociedades Mercantiles, Artículo, Revista PAF, p. 150- 155.
- 26.- Navarrete, Alfredo, El crédito a las Empresas del Estado, Aportaciones al Conocimiento de Administración Pública, Secretaría de la Presidencia, 1977.
- 27.- Ortega San Vicente, Alejandro, Reorganización y Descentralización Administrativa de la Industria Petroquímica, Pemex-Lex, Méx., p. 54-57.
- 28.- Pedro Ojeda Cárdenas, Regulación de la Industria Petroquímica en México, Pemex-Lex, Méx.
- 29.- Ojeda Paullada Pedro, Comentarios en torno a la Ley Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, revista jurídica, Pemex Lex.
- 30.- Palacios Luna Manuel, El Derecho Económico, De. Porrúa, Méx. 1993, p. 114-115.
- 31.- Páramo Fernández, Marcelo, La regulación del gas natural, Pemex-Lex, Méx. pág. 16, 17.
- 32.- Pastor Rouaix, Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, México 1959, p 326.
- 33.- Piña, Rafael de, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1965.
- 34.- Presentación de Secretario de Energía Jesús Reyes Heróles, La Estrategia de la Industria Petroquímica, Auditorio de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Adm., Unidad de Comunicación Social, 13 oct. 1996.
- 35.- Ramos Garza, Oscar, México ante la Inversión Extranjera, 2a edición, Méx., 1972.
- 36.- Ramos Alvarez, Oscar Gabriel, Trabajo y Seguridad Social, Trillas, Primera Edición, 1991, p. 12, 67-70, 102
- 37.- Reunión de la Comisión de Energéticos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión con Director de Pemex Adrián Lajous, 22 mayo 1997, pág. 17.
- 38.- Robelo, Cecilio, Diccionario de aztequismos, catálogo de palabras náhuatl, introducidas al español, México, imp. Museo de Antropología, 1921, p. 536.
- 39.- Romero, Ana L. y Ulloa, Bertha, Crisis Socioeconómica en el País, Así fue la Revolución Mexicana, tomo V, 1985, p. 871.
- 40.- Sánchez Albanera, Fernando, Globalización y reestructuración energética en América Latina, Pemex-Lex, Méx., p. 58-68.
- 41.- Tena Ramirez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, 13ª edición, pág. 8, 9 y 306, México, D.F.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 05/02/16
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 29/12/76
- 3.- Ley Federal de las Entidades Públicas Paraestatales. 14/05/86
- 4.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 26/05/95
- 5.- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios. 16/07/92
- 6.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. 29/11/58
- 7.- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001. 31/12/2000
- 8.- Ley General de Bienes Nacionales. 08/01/82
- 9.- Ley de Amparo. 10/01/36
- 10.- Ley del Impuesto Sobre la Renta. 30/12/80
- 11.- Ley del Impuesto al Valor Agregado. 29/12/78
- 12.- Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- 13.- Código Civil Federal. 26/05/28
- 14.- Código de Comercio. 15/09/1889
- 15.- Código Fiscal. 31/12/81
- 16.- Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios.
- 17.- Iniciativa proyecto Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del Primer Jefe de Gobierno, presentada 06/12/1916, publicada 05/02/1917.
- 18.- Decreto de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 16/07/1992, p 30-35.
- 19.- Decreto de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13/11/1996, p 4-5.
- 20.- Decreto que adiciona el párrafo sexto del Art. 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicación 09/11/1940.
- 21.- Decreto que adiciona al párrafo sexto y séptimo del Art. 27 y se adiciona texto a la fracción X del Art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicación 06/02/1975.
- 22.- Decreto que reforma y adicionan los Art. 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX, 28 y 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicación 03/02/1983.
- 23.- Decreto que reforma los art. 28, 73, 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicación 20/08/1993.
- 24.- Decreto que desincorpora inmuebles, de los Complejos Petroquímicos Cosoleacaque, Ver y San Fernando, Tamaulipas, productoras de amoniaco, y se autoriza a Pemex-Petroquímica para aportarlos al capital social de las empresas de participación estatal mayoritarias que se formen, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30/01/1997.
- 25.- Decreto que desincorpora inmuebles, de la Unidad Petroquímica de Tula, ubicada en Tula y Atitalaquia, Hgo., productoras de petroquímicos no básicos y se autoriza a

Pemex-Petroquímica para aportarlos al capital social de las empresas de participación estatal mayoritarias que se formen, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30/01/1997.

26.- Decreto que desincorpora inmuebles de las Plantas o Unidades Industriales de Escolín, situadas en Poza Rica y Coatzintla, Ver., y se autoriza a Pemex-Petroquímica para aportarlos al capital social de las empresas de participación estatal mayoritarias que se formen, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30/01/1997.

27.- Decreto que desincorpora inmuebles, de la Unidad Petroquímica Camargo, en Camargo Chihuahua, productoras de amoniaco y se autoriza a Pemex-Petroquímica para aportarlos al capital social de las empresas de participación estatal mayoritarias que se formen publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30/01/1997.

28.- Decreto que desincorpora inmuebles, del Complejo Petroquímico Morelos, ubicado en Coatzacoalco, Ver., y se autoriza a Pemex-Petroquímica para aportarlos al capital social de las empresas de participación estatal mayoritarias que se formen, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28/02/1997.

29.- Decreto que desincorpora inmuebles, del Complejo Petroquímico La Cangrejera, ubicado en Chapopotla, Ver., y se autoriza a Pemex-Petroquímica para aportarlos al capital social de las empresas de participación estatal mayoritarias que se formen, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28/02/1997.

30.- Decreto que desincorpora inmuebles, del Complejo Petroquímico Pararitos, situado en Coatzacoalco, Ver., productoras de amoniaco y se autoriza a Pemex-Petroquímica para aportarlos al capital social de las empresas de participación estatal mayoritarias que se formen, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 25/06/1997.

JURISPRUDENCIA

1.- PETROLEO, MONOPOLIO DEL, Quinta Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LVII, Página: 818.

2.- CONTRATOS INEXISTENTES, Quinta Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XXXII, Página: 722

3.- BIENES DEL DOMINIO PUBLICO DE LA FEDERACION QUE INTEGRAN EL PATRIMONIO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS FEDERALES. SON LOS UTILIZADOS EN LA PRESTACION DE UN SERVICIO PUBLICO Y LOS ADQUIRIDOS POR LOS PROPIOS ORGANISMOS, DESTINADOS A LOS USOS Y ACTIVIDADES QUE ESTABLECE EL PRIMER PARRAFO DE LA FRACCION VI DEL ARTICULO 34 DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Marzo de 1997, Tesis: P. XLVI/97, Página: 88.

4.- LEYES, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS, Séptima Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 193-198, Primera Parte, Página: 128.

- 5.- LEYES REGLAMENTARIAS, ALCANCE DE LAS, Quinta Epoca, Instancia: Segunda Sala., Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXXXVII, Página: 1485.
- 6.- REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS, SUS LIMITES, Octava Epoca, , la Gaceta 37, enero de 1991, p. 87. Semanario Judicial de la Federación, tomo VII, tesis I, 3º, A J/25, p.83.
- 7.- BIENES DE DOMINIO PUBLICO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, REQUISITOS PARA CONSIDERARLOS SUJETOS A ESTE REGIMEN, Semanario Judicial de la Federación, 8ª época, No. 71, tesis P: LVIII/93, p. 30.
- 8.- RENTA. SOCIEDADES MERCANTILES. OBJETO Y MOMENTO EN QUE SE GENERA EL IMPUESTO, Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, Octubre de 1996, Tesis: P./J. 52/96, Página: 101
- 9.- TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Noviembre de 1999, Tesis: P. LXXXVII/99, Página: 46.

DOCUMENTOS

- 1.- Contrato Colectivo de Trabajo firmado entre Pemex y el Sindicato de Trabajadores de Petroleros de la República Mexicana. 1997-2001.
- 2.- Diario de Debates del Congreso de la Unión, del 17 de octubre de 1996, año III, No. 14, Presentación Iniciativa de Reforma de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo., págs., 974-978.
- 3.- Diario de Debates del Congreso de la Unión, del 22 de octubre de 1996, año III, No. 15, Debate Iniciativa de Reforma de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, p. 1090-1095.
- 4.- Diario de Debates del Congreso de la Unión, del 23 de octubre de 1996, año III, No. 16, Debate Iniciativa de Reforma de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, p. 1249-1309.
- 5.- Alberto Barranco Chavarría, Privatizar por privatizar, Reforma, 14 oct. 1996, Año 3, No. 1043, p. 38-A.
- 6.- Enrique Quintana, Petroquímica: ¿regresa al pragmatismo?, Reforma, 14 oct. 1996, Año 3, No. 1043, p. 38-A.
- 7.- César Sánchez Novoa y otros, Prevén retiro de inversiones en complejos petroquímicos, Reforma, 14 oct. 1996, Año 3, No. 1043, p. 44-A.
- 8.- Luis Carriles y otros, Dan marcha atrás en petroquímica, Reforma, 14 oct. 1996, Año 3, No. 1043, p. I-A.

- 9.- Luís Carriles y otros, Postergan sus inversiones, afectan venta de petroquímica, Reforma, 14 oct. 1996, Año 3, No. 1043, p. 33-A.
- 10.- Wall Street Journal, México modifica, Reforma, 14 oct. 1996, Año 3, No. 1043, p. 54-A.
- 11.- Gabriel Tovar y/o, Lo ven con reservas, Reforma, 15 oct. 1996, Año 3, No. 1044, p. 1-A.
- 12.- Luís Carriles y otros, Avalan empresarios estrategia petroquímica, Reforma, 15 oct. 1996, Año 3, No. 1044, p. 1-A.
- 13.- Alberto Aguilar, comentarios, Reforma, 15 oct. 1996, Año 3, No. 1044, p. 23-A.
- 14.- Patricia Sotelo, Apoyan propuesta, Reforma, 15 oct. 1996, Año 3, No. 1044, p. 4-A.
- 15.- Karla Casillas, Marcha atrás en la privatización total de la petroquímica, El Financiero, 21 oct. 1996, p. 14-A.
- 16.- Jorge Herrera y/o, Petróleo negocio del siglo XXI, El Universal Gráfico, 18 oct. 1996, No. 23,883, p. 1, 10.
- 17.- Alfredo Magaña, Dan prioridad a capital nacional en petroquímica, El Universal Gráfico, 18 oct. 1996, No. 23,883, p. 5.
- 18.- Por gastar poco se pagó caro, Corre la voz, 14-20 nov. 1996, No. 340, p. 1, 3.
- 19.- Entregan el 49%, Corre la voz, 17-23 oct. 1996, No. 336, p. 1, 7.
- 20.- Isabel Mayoral Jiménez, Llegó a una encrucijada el proceso privatizador, El Financiero, 21 oct. 1996, p. 20.
- 21.- Aprueban dictamen sobre petroquímica, Novedades, 22 oct. 1996, No. 20148, p. 1-A.
- 22.- Héctor Vázquez Tercero, Petroquímica: ¿Cambió de estrategia económica? El Financiero, 21 oct. 1996, p. Economía 42.
- 23.- Mayela Córdoba y/o, Reclama Fox a Pemex una visión empresarial, Reforma, No. 2620, 14 feb. 2001, p. 1.
- 24.- Raúl Martiarena y/o, Reclaman un cambio real, Reforma, No. 2620, 14 feb. 2001, p. 1A - 5A.
- 25.- Interesa México a inversionistas, Reforma, No. 2620, 14 feb. 2001, p. 3-A.
- 26.- Víctor Chávez, Arranca la reestructuración de Pemex, El Financiero, 14 feb. 2001, p. 14, 15.
- 27.- Rogelio Varela, corporativo, El Financiero, 14 feb. 2001, p. 24.
- 28.- Areli Quintero, Arranca Fox reestructura de Pemex, Industria y Comercio, El Economista, 14 feb. 2001, p. 31.
- 29.- Adrián Trejo, "Privatiza" Fox administración de Pemex, Industria y Comercio, El Economista, 14 feb. 2001, p. 40.
- 30.- Tomás de la Rosa, Aprueban nombramiento en Pemex, Industria y Comercio, El Economista, 14 feb. 2001, p. 34.
- 31.- Noé Cruz Serrano, Epoca, los errores en la petroquímica improvisada, comedia de equivocaciones e ignorancias, 21 octubre 1996, no 281, pag. ,8-13.
- 32.- Revista Fortune, The Fortune Global 500, The Largest Industrial Corporations in the World 1996.

33.- Quezada, Fco. Javier, El Petrobono: espacio de mercado para un nuevo diseño, Méx. Revista fiscal (PaF), p. 39-44.

INTERNET

- 1.- <http://nafta.net/tlcan/tlc07.htm> energía y petroquímica básica.
- 2.- <http://nafta.net/tlcan/tlc18.htm> política en materia de competencia, monopolios y empresas del estado.
- 3.- <http://nafta.net/tlcan/tlc04.htm> comercio de bienes.
4. Amador, Gabriela, El Economista, <http://www.economista.com.mx/cgi-bin/banner?economista>, Martes 19 de Agosto de 1997
- 5.- Amador, Gabriela, El Economista, <http://www.economista.com.mx/cgi-bin/banner?economista>, Viernes 12 de Septiembre de 1997
- 6.- Amador, Gabriela, El Economista, <http://www.economista.com.mx/cgi-bin/banner?economista>, Miércoles 26 de Noviembre de 1997
- 7.- Amador, Gabriela, El Economista, <http://www.economista.com.mx/cgi-bin/banner?economista> Miércoles 17 de Septiembre de 1997.
- 8.- Mena Flores, Yadira, El Economista, <http://www.economista.com.mx/cgi-bin/banner?economista>, Lunes 21 de Abril de 1997.
- 9.- Mena Flores, Yadira, El Economista, <http://www.economista.com.mx/cgi-bin/banner?economista>, Jueves 11 de Septiembre de 1997 .
- 10- Martínez, Fabiola, <http://www.jornada.unam.mx/1999/feb99/990203/crean.html>, la jornada,