



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO.
SISTEMA DE UNIVERSIDAD ABIERTA
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

“ANALISIS JURÍDICO DE LA REGULACIÓN DEL
PATRIMONIO DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y SUS
ORGANISMOS SUBSIDIARIOS”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

OSCAR AGUILLÉN ACOSTA

ASESOR: LIC. ANTONIO GONZALEZ CAMACHO



MEXICO, D.F.

2007



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.

Muchas gracias Dios mío.

Por que tu creaste las condiciones exactas para que yo pudiera concretar este sueño, por muchos años anhelado, solo basto que yo te lo pidiera de corazón y tu contestaste, hoy concluyo mi preparación y yo se que tu no me dejaras y también le agradezco a tu iglesia Emmanuel por llevarme en sus oraciones.

Amo a Jehová pues ha oído mi voz y mis súplicas.

Salmo 116, 1.

Con infinito amor para mi esposa.

Maria de Lourdes Sánchez Mendoza.

Por ser la Torre fuerte que ha sostenido mi hogar y con su sabiduría ha logrado armonizar la ardua tarea de compartir su tiempo con tres estudiantes universitarios. Gracias por hacer el papel de mamá, amiga y esposa.

Mujer virtuosa yo te encontré.

Con mucho amor para mi hija.

Yazmín Elizabeth Aguilèn Sánchez.

Por proporcionarme parte de tu tiempo, en la obtención de mis metas, ya que siempre has sido mi motivación primera, y doy gracias a Dios, por que nunca te opusiste a que alcanzara mis sueños, abrazando posteriormente el mismo amor que yo le tengo a la profesión que hoy termino de estudiar.

Por eso y por muchas cosas más yo te amo, mi pequeña Yazmín.

Con mucho amor para mi hijo.

Oscar Pedro Aguilèn Sánchez

Te doy gracias por ser el hijo, el hermano y el compañero con quien he podido sincerarme, además por darme parte de tu tiempo en la obtención de mis sueños.

Te amo por ser parte de mi vida.

Mil gracias a mis padres por su amor.

A mi mamá Teresa Acosta Molina.

Por tu fortaleza, tu amor y tus sabios consejos, que hicieron que cosecharas hombres y mujeres de bien, que hoy reconocemos que el amor que nos hiciste sentir es el mismo que hoy damos a nuestros hijos,

Mama cumplí mi promesa.

A mi papá Álvaro Aguilón Melo.

Porque siempre has sido el ejemplo a seguir, por ser mi héroe hasta el día de hoy, por estar siempre ahí donde yo y mis hermanos te necesitamos.

Padre mil gracias, que Dios te bendiga y te fortalezca todos los días de tu existencia.

Muchas gracias a todos mis hermanos.

Por el apoyo recibido de ustedes en todo momento de mi vida y por el amor que nos profesamos entre nosotros, aunque lejos estemos.

Gracias por que la obtención de un logro más en mi vida es parte de ustedes, gracias:

Jesús, Armando, Álvaro, Javier, Juana y Leonor.

Gracias y mi más sincero agradecimiento a mi Director del Seminario de Derecho Administrativo.

Lic. D. Pedro Noguèròn Consuegra.

Por otorgarme la confianza en desarrollar esta tesis bajo el abrigo de este
seminario.

Muchas gracias y mi muy sentido agradecimiento para mi asesor de Tesis.

Lic. Antonio González Camacho.

Por hacerme acreedor de su confianza y de sus oportunos consejos y aportaciones, que hicieron que este trabajo se hiciera una agradable experiencia imposible de borrar.

Gracias maestro.

Muchas gracias a mi Universidad Autónoma de México, a la Facultad de Derecho, al Sistema de Universidad Abierta y especialmente a cada uno de mis maestros por su infinita paciencia en la aportación de conocimientos.

Gracias maestro ya que en cada una de sus importantes cátedras, plasmaron inigualables experiencias que he podido valorar a través de este trabajo y de mi vida profesional.

Muchas gracias a cada uno de mis compañeros de generación que enriquecieron con sus aportaciones el gran tesoro que pudimos conseguir y que hoy valoramos.

Muchas Gracias a Petróleos Mexicanos por haberme otorgado la oportunidad de terminar la Licenciatura en Derecho y con ello culminar un gran anhelo de toda la vida.

La culminación de este sueño no hubiera sido posible sin la colaboración de muchos amigos en PEMEX, que contribuyeron de alguna manera en la terminación de este proyecto. A continuación nombrare algunos de estos amigos:

Ing. Rosendo Villareal Dávila.

Lic. Mauricio Alazraki Pfeffer.

Lic. Ignacio López Rodríguez.

Ing. Héctor Careaga González.

Lic. Fernando Olimón Meraz.

Lic. Fernando Paredes Paredes.

Lic. Daniel de León Ángeles,

Sr. Carlos Romero Deschamps.

C.P. Carlos Kaim Chalita.

Lic. Ericka Carpy Grajeda.

Lic. Alejandra Sánchez Benítez

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SISTEMA DE UNIVERSIDAD ABIERTA

**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA REGULACIÓN DEL PATRIMONIO DE
PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.**

I N D I C E

INTRODUCCIÓN	
CAPÍTULO PRIMERO. ANTECEDENTES DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU RÉGIMEN JURÍDICO.	
1.1. Determinación del Derecho de Propiedad del Suelo y del Subsuelo.....	
1.1.1. Las Ordenanzas Españolas de 1783 y sus Disposiciones en lo Referente al Petróleo de la Nueva España.....	
1.1.2. El Código Minero de 1884.....	
1.1.3. La Ley Minera de 1892... ..	
1.1.4. La Ley Petrolera de 1901.....	
1.2. La Primera Empresa Petrolera en el País:” Mexican Petroleum”.....	
1.2.1. Su Régimen Jurídico.....	
1.3. El Porfiriato.....	
1.3.1. El Papel de los Inversionistas Extranjeros en la Formación de la Industria Petrolera.....	
1.4. El Periodo Revolucionario (1910-1921).....	
1.4.1. Los Conflictos Agrarios por los Campos Petroleros.....	
1.5. Antecedentes de la Expropiación Petrolera (1921-1938).....	
1.6. Surgimiento de Petróleos Mexicanos con Patrimonio y Personalidad Jurídica Propia.....	
1.7. Las Indemnizaciones Petroleras.....	
1.8. Consolidación de Petróleos Mexicanos.....	
1.9. La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos de 1992 y la Transformación de Petróleos Mexicanos.	
CAPÍTULO SEGUNDO. ASPECTOS TEÓRICOS RELACIONADOS CON LA PROPIEDAD Y EL PATRIMONIO.	
2.1. El Concepto de Propiedad.....	
2.1.1. El Concepto de Propiedad en el Derecho Romano.....	
2.1.2. Evolución del Concepto de Propiedad.....	
2.1.3. La Propiedad en el Código Civil Mexicano.....	
2.2. La Propiedad en los Estados Unidos Mexicanos.....	

2.2.1. Tendencias Interpretativas de la Propiedad Originaria.....	
2.2.2. La Propiedad Originaria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	
2.2.3. La Propiedad de los Estados Unidos Mexicanos, como Persona Moral.	
2.2.4. El Objeto de la Propiedad del Estado.....	
2.3. El Patrimonio.....	
2.3.1. Concepto de Patrimonio.....	
2.3.2. Análisis Jurídico del Patrimonio.....	
2.3.3. Elementos Constitutivos del Patrimonio.....	
2.4. El Patrimonio de los Estados Unidos Mexicanos.....	
2.4.1. Concepto.....	
2.4.2. Integración.....	
2.4.3. Legislación Aplicable.....	
2.5. Organismos Descentralizados.....	
2.5.1. Concepto de Organismos Descentralizados.....	
2.5.2. Características de los Organismos Descentralizados.....	
2.5.3. El Patrimonio de los Organismos Descentralizados.....	

CAPÍTULO TERCERO. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL PATRIMONIO DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.

3.1. Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Aplicables al Patrimonio de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.....	
3.1.1. Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Patrimonio de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios como base para alcanzar la Rectoría del Estado en el Desarrollo Económico del País.....	
3.1.2. Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Patrimonio de Petróleos Mexicanos y la Planeación Económica del Estado.....	
3.1.3. Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Alcances y limitaciones Sobre las Áreas Estratégicas de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.....	
3.1.4. Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Protección y Prerrogativas que otorga el Estado a Petróleos Mexicanos.....	
3.1.5. Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Facultades del Congreso de la Unión para Legislar en Materia de Hidrocarburos.....	
3.1.6. Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Facultades del Ejecutivo en Materia de Política Exterior.....	
3.2. Leyes y Reglamentos relacionados con el Patrimonio de Petróleos Mexicanos.	
3.2.1. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.....	
3.2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	
3.2.3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.....	
3.2.4. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.....	
3.2.5. Ley de Ingresos de la Federación.....	
3.2.6. Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.....	

CAPÍTULO CUARTO. EL PATRIMONIO DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.

4.1. Estructura Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.....
 4.1.1. Órgano Central y sus Cuatro Organismos Subsidiarios.....
 4.1.2. Naturaleza Jurídica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.....
 4.1.3. Atributos de la Personalidad de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.....
 4.1.4. Elementos Constitutivos del Patrimonio de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.....
 4.1.5. Patrimonio Actual de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.....
4.2. La Administración Técnica y Jurídica del Patrimonio de Petróleos Mexicanos.....
4.3. Comparación entre PEMEX, EXXON, BRITISH PETROLEUM Y SHELL con respecto a sus Patrimonios y a su Naturaleza Jurídica.....

CAPITULO QUINTO. HACIA UN NUEVO RÉGIMEN FISCAL Y UNA VERDADERA AUTONOMÍA DE GESTIÓN DE PETRÒLEOS MEXICANOS Y DE SUS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.

5.1. Necesidad de que se Cree un Nuevo Régimen Fiscal, en donde se le dote a la Empresa de Recursos Suficientes para tener unas Finanzas Sanas y pueda Crecer..
5.2. Conveniencia de tener una Verdadera Autonomía de Gestión, como Empresa de primer nivel a Escala Mundial.....
5.3. Obligación de actualizar la planta Industrial para poder ser competitiva, además de evitar la proliferación de accidentes.....
5.4. Revisión de los Pasivos de Petróleos Mexicanos, Intentando la Reducción de Algunos Rubros.....
5.5. Autonomía de Petróleos Mexicanos para el Uso y Disposición de los Recursos Obtenidos.....

CONCLUSIONES.....

BIBLIOGRAFÍA.....

INTRODUCCIÓN.

La finalidad de la presente tesis es desarrollar un “Análisis Jurídico de la Regulación del Patrimonio de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios”, toda vez que llevo trabajando veinte años en Petróleos Mexicanos, y durante el paso del tiempo, me he dado cuenta del deterioro que ha sufrido la institución por no tener un régimen patrimonial delimitado.

El patrimonio de Petróleos Mexicanos no ha sido siempre como lo conocemos hoy, es por eso que, en el primer capítulo de este trabajo se desarrollo una breve pero completa historia, de los acontecimientos ligados al petróleo, desde la época precolombina, pasando por el porfiriato, revolución mexicana, expropiación petrolera y concluyendo con la puesta en marcha de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, a través de estas paginas, se establecen los diversos cambios jurídicos de las legislaciones petrolera que inciden en el momento actual de la industria petrolera.

Resulta de suma importancia antes de abordar cualquier tema, el saber de que se está hablando, es por eso que en el capítulo segundo, trato de definir conceptos y teorías con respecto a la propiedad, la propiedad originaria, el patrimonio y los organismos descentralizados, y es así como puedo abordar con propiedad el tema a tratar de esta tesis.

Ahora que ya contamos con un respaldo conceptual e histórico, fue necesario abordar el patrimonio de Petróleos Mexicanos con un soporte jurídico, es así como se analizó los principales artículos constitucionales (25, 26, 27, 28,73y 89) que dan sustento jurídico, al patrimonio de Petróleos Mexicanos, además de que fue necesario analizar las leyes y reglamentos que rigen el comportamiento de Petróleos Mexicanos con respecto a su patrimonio.

En el capítulo cuarto, abordamos un tema medular y que es analizar la naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos, así como la de otras compañías a nivel mundial con la misma naturaleza jurídica o distinta de esta, también pudimos establecer los elementos constitutivos del patrimonio de la paraestatal, como la estructura orgánica de la empresa y pudimos ilustrar el patrimonio actual con que cuenta la empresa más importante del país, que es Petróleos Mexicanos.

Después de tener un panorama completo del comportamiento de Petróleos Mexicanos desde el punto de vista histórico, conceptual, jurídico y estructural, resultó conveniente el escribir un quinto capítulo que puso al descubierto las principales necesidades que tiene la empresa, para poder seguir siendo el pilar de la economía del país, y es por eso que se aborda la necesidad que tiene la empresa de contar con una autonomía de gestión, un nuevo régimen fiscal, una autonomía para el uso y disposición de sus recursos obtenidos, además de la necesidad de incrementar el mantenimiento de toda la red petrolera en el país.

Para finalizar, se escribe en un apartado distinto de estos cinco capítulos, un ensayo, donde establezco una serie de conclusiones y propuestas que desde mi punto de vista, podrían hacer la labor de regresar a Petróleos Mexicanos su patrimonio y con ello, poco a poco, llevar a esta empresa a los niveles de resplandor a que nos ha tenido acostumbrados a todos los mexicanos y que nos hace sentir orgullosos de tener una industria exitosa.

CAPITULO PRIMERO.

ANTECEDENTES DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU RÉGIMEN REGULATORIO.

1.1. Determinación del Derecho de Propiedad del Suelo y del Subsuelo

Para dar inicio al estudio de este tema, considero que es conveniente realizar una reseña de la propiedad en el Derecho Mexicano, porque la tenencia, uso y aprovechamiento de los recursos del subsuelo desde que se tiene conocimiento, de que con su explotación se puede conseguir grandes dividendos, ha creado una cerrada lucha por definir el régimen de propiedad más conveniente.

En la época prehispánica, desafortunadamente no se encuentran elementos que puedan ayudar a encontrar los orígenes del derecho de propiedad respecto del petróleo, ya que sólo se puede ubicar en materia agraria a dos instituciones que aún subsisten en nuestra época, y estas son el ejido y la propiedad comunal, que podríamos de alguna forma relacionarlas con los orígenes de la determinación de la propiedad del suelo y subsuelo.

En este período, aunque no existía un gran conflicto por saber de quién era lo que se encontraba por debajo del subsuelo, ya empezaba a ser factor importante el petróleo para la elaboración de ciertos productos. Al efecto, Lourdes Celis Salgado señala:

“En esta época, las tribus que habitaron el territorio mexicano utilizaban el petróleo como material de construcción, medicinal, pegamento, impermeabilizante y como incienso en ritos religiosos. Aunque en Mesoamérica no se le conocía como petróleo sino como chapopote que etimológicamente proviene del vocablo náhuatl chapopotli” y está formado por la combinación de dos palabras: tzouctli, pegamento de goma, y popochtli, perfume de olor”.¹

El concepto de la propiedad en la época colonial fue muy diferente al concepto romano. Quizá fue por la forma como se originó la propiedad privada en la colonia. Es del dominio público que la Corona Española de su propio dinero, costó los gastos del descubrimiento, conquista y colonización de este continente, excluyendo al Estado Español, al no ir junto con la corona a esta tan incierta aventura, por lo que la Corona consideró que las tierras descubiertas y ya conquistadas eran parte de su patrimonio privado y para nada pertenecían al Estado Español, quien solo ejercía sobre estas tierras una potestad de mando llamada imperio. En estas condiciones, la Corona Española constituyó, de una manera muy particular, la propiedad privada de los particulares, concediéndoselas solo bajo determinadas condiciones y por medio de un acto al que le llamó merced real. Esta merced vino a ser una especie de título que la corona entregaba a un particular para que llegara a tener la propiedad privada de la tierra.

Bajo esta situación, el derecho de propiedad en la colonia tuvo muchísimas limitaciones y nunca llegó a ser absoluto. Esto enfocado a las minas y al subsuelo en general, que siempre estuvieron incluidos en el patrimonio de la Corona Española, lo cual denota que durante este periodo no estuvo vigente el concepto clásico de la propiedad del Derecho Romano (jus fruendi, Utendi y abutendi).

¹ Celis Salgado, Lourdes, La Industria Petrolera en México, Una Crónica I, Editorial Gerencia de Información y Relaciones Públicas de Petróleos Mexicanos, México, 1988, p 29.

Para poder comprender este derecho de propiedad, señalo enseguida la regulación que sirvió de base a los conquistadores para llegar a nuestro territorio, y que se encontraba inmersa en la legislación española. En esa época, Portugal poseía el monopolio de los descubrimientos por mar desde que el Papa Nicolás V en la bula del 8 de enero de 1454, se los había concedido al rey de este País, Alfonso V, y a sus sucesores, así como al infante don Enrique (Enrique El navegante). Al respecto Martha Chávez Patrón, señala:

“La soberanía sobre todas las conquistas de África e islas de los mares adyacentes, desde el Cabo Bojador y de toda Guinea con toda su costa meridional. Al regreso de Colón de las tierras descubiertas, el 3 de marzo de 1493, lo primero que se planteó era una posible guerra entre España y Portugal: Juan II, Rey de Portugal, manda preparar carabelas para partir con rumbo que había seguido Colón por lo que los Reyes Católicos al enterarse de lo que pasaba solicitaron la intervención de la Santa Sede, representada por el Papa Alejandro VI, con su carácter de arbitro, quien garantizó la posesión de las tierras descubiertas a los Reyes Católicos, dictando las siguientes bulas Inter Caetera Noverunt Universi del 4 de mayo de 1493 y la Hodie Siquidem de la misma fecha. Con la segunda se realizó la donación del Nuevo Mundo a los países en conflicto. Cabe destacar que en la época de estos acontecimientos, a mediados del siglo XV, prevalece la Iglesia Católica como autoridad máxima, por lo cual no se somete a ninguna contraposición la donación hecha”²

Para poder apreciar con mayor claridad la trascendencia de la repartición que se hizo, así como el derecho de propiedad que se les dona a los reyes católicos de lo que era el nuevo mundo, transcribo parte de la Bula Inter-Caetera del Papa Alejandro VI, la cual encuentro en la recopilación de Horacio Labastida, y dice:

“...Así que todas sus islas, y tierras firmes halladas, que se hallaren descubiertas, y que se descubrieren desde dicha línea hacia el Occidente, y Mediodía, que por otro Rey, o Príncipe Christiano no fueren actualmente poseídas hasta el día del Nacimiento de nuestro Señor Jesu-Cristo próximo pasado, del qual comienza el año presente de mil y quatrocientos y noventa y tres, quando fueron por Vuestros Mensajeros, y Capitanes halladas algunas de las dichas Islas; por la autoridad del Omnipotente Dios, a Nos en San Pedro concedida, y del Vicariato de Jesu-Christo, que exercemos en las tierras, con todos los Señoríos de ellas, Ciudades, Fuerzas, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones, y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes, las damos, concedemos y asignamos perpetuamente a Vos, y a los Reyes de Castilla y de León Vuestros herederos, y sucesores: Y hacemos, constituimos, y deputamos a Vos, y a los dichos Vuestros herederos, y sucesores Señores de ellas con libre, lleno, y absoluto poder, autoridad, y jurisdicción: con declaración, que por esa nuestra donación, concesión, y asignación no se entienda, ni se pueda entender que se quite, ni haya de quitar el derecho adquirido a ningún Príncipe Christiano, que actualmente hubiere poseído las dichas Islas, y tierras firmes hasta el susodicho día de Natividad de nuestro Señor Jesu-Christo...”³

De lo que transcribo literalmente, se aprecia un documento compuesto de tres vertientes, o sea, compuesto por tres tipos de leyes, una divina, otra ley natural y por último una ley humana, que al unirlas van a otorgar el derecho de propiedad del suelo

²- Chávez Patrón, Martha, El Derecho Agrario en México, Porrúa, 10ª ed. , México, DF., 1991, P.155

³- Labastida, Horacio, (coordinador), Código Petrolero, tomo I, (1493-1916), Petróleos Mexicanos, México, DF., 1988, P. 26-27.

y subsuelo de aquellas tierras que nadie conocía y que vienen a constituir el nuevo mundo, otorgado a los Reyes Católicos. Dicho documento fue motivo de innumerables controversias entre España y Portugal, por el trazo de cien leguas hacia el Occidente de las islas Azores y Cabo Verde, por no tener la posición que se había puesto en la Bula. Debido a esto Portugal y los Reyes de España firman el 7 de junio de 1494 celebraron el tratado de Torrecillas, en este nuevo tratado se beneficiaba a Portugal cambiando el trazo de la línea desde la masa occidental de las islas Cabo Verde. Cuando se firma y ratifica este tratado se oficializa la validez de que las nuevas tierras conquistadas son propiedad de la Corona Española.

Es así como se puede concluir que el derecho de propiedad del suelo y subsuelo del Nuevo Continente, era de la Corona Española, derecho que no perdería por darlas en concesión, en posesión o cualquier otra manera a sus vasallos para que las explotaran.

La donación hecha por la Santa Sede, sigue siendo la justificación para ejercer el derecho de propiedad, sobre las tierras conquistadas.

1.1.1.-Las Ordenanzas Españolas de 1783 y sus Disposiciones en lo Referente al Petróleo en la Nueva España.

Estos ordenamientos revisten gran importancia, por que van a tener vigencia a partir de 1783 y hasta la transición del México independiente. Estas ordenanzas a que hago referencia se les llama:

*“Reales Ordenanzas para la dirección, régimen y gobierno del importante cuerpo de la minería de nueva España, y de su Real Tribunal General. De orden de su Majestad. (Títulos 5º y 6º)”. (Promulgadas por el Rey Carlos III de España, en Aranjuez, el 22 de mayo de 1783)”.*⁴

Son muy interesantes estos ordenamientos jurídicos, en virtud que por primera ocasión se introduce de una forma más clara un término relacionado con los hidrocarburos, llamándolos en su artículo 22 “bitúmenes o jugos de tierra”. Es importante aclarar que el conocimiento de la existencia de substancias con aceite no data del momento de la legislación de éstas, por que desde antes ya se les confería un valor.

Estas Ordenanzas mineras, siguen dándole el dominio de las minas a la Corona en su artículo 1º, y ésta se reserva el derecho de otorgar a particulares la explotación de vetas y yacimientos en su artículo 21. Los beneficiados, a su vez, debían someterse a las reglamentaciones correspondientes, pagando una regalía según disponía el artículo 3º. Para entender mejor lo antes dicho transcribo los artículos; 1,3 y 21 de dicho ordenamiento.

ARTÍCULO 1º. Las minas son propiedad de mi Real Corona, así por su naturaleza y origen, como por su reunión dispuesta en la ley 4ª. tit. 13 lib. 6º de la recopilación.

ARTÍCULO 3º Esta concesión se entiende bajo de dos condiciones: la primera, que hayan de contribuir á mi Real Hacienda la parte de metales señalada; y la segunda, que han de labrar y disfrutar las Minas cumpliendo lo prevenido en esas Ordenanzas, de tal suerte que se entiendan pérdidas

⁴.-Ibid., P. 29-34.

siempre que se falte al cumplimiento de aquellas en que así se previniere, y pueden concedérsele á otro cualquiera que por este título las denunciare.

ARTÍCULO 21º Aunque en las Vetas regulares, ó en los Placeres, Criaderos ó Rebosaderos extraordinarios, se encuentren grandes Masas naturales de oro ó plata virgen, declaro que las deben adquirir y lograr para si los Dueños de las Minas pagando los justos derechos. Y también declaro que solo se han de tener por Tesoros los antiguos depósitos de monedas ó alhajas, de barras ó texos, y otras piezas fundidas por los hombres y soterradas por ladrones, ó de otra cualquiera manera, de inmemorial tiempo, de suerte que se ignore su dueño.

Durante casi todo el siglo XIX, estos principios de dominio inspiraron la legislación minera, como puede observarse en el Artículo 211 de la Constitución de Apatzingán de 1814, que disponía:

ARTÍCULO 211.- Mientras que la soberanía de la nación forme el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor, a excepción de las que en adelante se deroguen.”

Aquí se puede ver que no había disposición en contrario para que siguieran vigentes y surtieran efecto las ordenanzas en cuestión.

Cuando se consuma la independencia de México el 24 de agosto de 1821, el Estado Mexicano recuperó la propiedad de todas las tierras y aguas del territorio nacional, e igualmente tuvo la potestad para reglamentar la apropiación de las mismas por los particulares, o sea, la potestad para constituir la propiedad, con sujeción a las modalidades que se establecieron.

Durante los primeros años del México independiente, continuaron vigentes las Ordenanzas Españolas (1783), esto se desprende del decreto del 6 de julio de 1865, que en su introducción dice:

“Maximiliano Emperador de México, considerando que en el artículo 22 del título 6º, de las Ordenanzas de Minería no se fijan las reglas a que debe sujetarse el laboreo de las substancias que no son metales preciosos y siendo ya una necesidad establecerlas, por el desarrollo que estos ramos importantes van tomando. Oídos nuestros Consejos de Estado y de Ministros, Decretamos:⁵

⁵.- Labastida, Horacio, (coordinador) op. Cit., P. 195.

1.1.2. El Código Minero de 1884.

Es menester, antes de abordar el primer código minero de 1884, comentar que, en los años 1870 y 1884 se promulgaron los primeros Códigos Civiles Mexicanos que olvidan totalmente la tradición jurídica Española y prescinden de los principios según los cuales la propiedad correspondería a la nación, quien la concede a los particulares. Los códigos mexicanos reglamentaron la propiedad de acuerdo al concepto romano, o sea, como una propiedad individualista y absoluta, fijando que el dueño del suelo lo es del subsuelo. Esa concepción se da probablemente por que en esa época, en Europa se gestan las doctrinas individualistas y liberales, que inspiran a los autores del Código Napoleónico, del cual importamos muchas concepciones.

El 14 de diciembre de 1883, se reforma la Constitución de 1857 en su Artículo 72, otorgándole facultades al congreso de la unión para legislar en materia de minería para toda la República. En el año de 1884 se expide el primer código de minas de los Estados Unidos Mexicanos, de noviembre 22, que entra en vigor a partir del 1º de enero de 1885. Este ordenamiento deroga las Ordenanzas Españolas de 1783, y significó la ruptura con la tradición hispana de la Nación propietaria. Esta concepción fue sustituida por la anglosajona. Esto lo podemos apreciar en el artículo 10 del código minero que dice:

ARTICULO 10 Son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia ni de adjudicación especial, podrá explotar.

I.-Los criaderos de las diversas variedades de carbón de piedra

II.-

III.-

IV,-Las sales que existan en la superficie, las aguas puras y saladas, superficiales o subterráneas; el petróleo y los manantiales gaseosos o de aguas termales y medicinales.

Aunque este código no se realiza específicamente para la explotación y comercialización del petróleo, sienta un precedente que más tarde le dará al país grandes dolores de cabeza, cuando las grandes compañías extranjeras lo quieran hacer valer.

1.1.3. La Ley Minera de 1892.

El 4 de junio de 1892 se expide la ley minera, derogando con esta acción el código de minas de 1884 por decreto del presidente en turno: el general Porfirio Díaz.

Dicha ley conserva prácticamente los mismos criterios del código anterior, en el sentido de otorgar a los dueños de tierras, el derecho de explotar los recursos naturales del subsuelo sin necesidad de tener una concesión específica, como lo específica el artículo 4º de dicho ordenamiento, el cual transcribo para su mejor comprensión:

ARTICULO 4º El dueño del suelo explotará libremente, sin necesidad de concesión especial en ningún caso, las substancias minerales siguientes:

Los combustibles minerales. Los aceites y aguas minerales. Las rocas del terreno la, en general, que sirven ya como elementos directos, ya como

materias primas para construcción y la ornamentación. Las materias del suelo, como las tierras, las arenas y las arcillas de todas clases. Las substancias minerales exceptuadas de concesión en el artículo 3º de esta ley, y en general todas las no especificadas en el mismo artículo de ella.

Los trabajos de excavaciones superficiales ó subterráneas que exija la explotación de algunas de esas substancias, quedarán siempre sujetos á los reglamentos que se expidan para la policía y seguridad de las minas.

Esta ley, abría prácticamente las puertas de la explotación del petróleo a las compañías extranjeras, quienes podían explotar combustible, minerales, aceites y aguas minerales, solo había que cubrir un simple impuesto federal . Lo anterior, en virtud de que en el año 1887, se promulga la ley que declara libre de toda contribución, federal, local y municipal, excepto el impuesto del timbre, las minas de petróleo y los minerales producto de ellas; prohíbe a los estados cobrar impuestos a los denuncios, posesiones y demás trámites

Parece cosa aislada, pero es en el año 1894 cuando se promulga la nueva ley sobre la enajenación de terrenos baldíos y nacionales, misma que otorga mayores facilidades para adquirirlos y legalizar títulos primordiales.

En las leyes, antes citadas, se conceden una serie de privilegios al inversionista petrolero extranjero. Así como la facultad Presidencial para dar en concesión a las compañías: baldíos, terrenos, los lechos de los ríos y poder expropiar a favor de los inversionistas, los terrenos petrolíferos. Es en materia fiscal donde se les apoyaba en demasía, al eximirlos del pago de impuestos de importación del equipo introducido al país para desarrollar sus actividades, liberando de cualquier gravamen, la exportación de sus productos y el capital invertido quedaba exento, por diez años de toda obligación tributaria

Me parece importante reseñar algunos acontecimientos históricos de esa época, para ubicarnos en la situación que prevalecía en el país, y el por qué se señala a Porfirio Díaz como el que abrió las puertas a los inversionistas extranjeros, para saquear los hidrocarburos del país.

En el año 1885 llega a México, Henry Clay Pierce, presidente y principal accionista de la "Waters Pierce Oil Company" filial de la Standard Oil of New Jersey, de John Rockefeller, otro de los industriales que antes del siglo XX se dedicaba a la actividad petrolera en México. Es en ese mismo año, cuando Pierce obtiene una concesión del gobierno para importar petróleo y transformarlo en Kerosina. Tiempo después se convierte en presidente y consejero de la línea ferroviaria "Mexican Central Railroad", que viajaba de El Paso, Texas, a la Ciudad de México, con extensión a Tampico. Al año siguiente construyó en el Puerto de Veracruz una refinería con capacidad de producción de 500 barriles diarios con petróleo crudo que procedía de los Estados Unidos. Diez años después fundó otras refinerías más, al procesar dos mil barriles diarios de crudo. Con esa visión de fructífero empresario, conecta la actividad de sus dos empresas, la ferroviaria y la petrolera, pensando más en la productividad individual que el beneficio del país y atinadamente, logró utilizar el petróleo en vez del carbón en el funcionamiento de sus locomotoras. Todo marchaba sobre ruedas, y es así que en 1898, su compañía adquiere la refinería de Gairburn y Dickson, cambiándole el nombre de "El Águila" por "El Gallo". Las refinerías construidas en México antes del siglo XX, en realidad fueron plantas que se dedicaron exclusivamente a refinar petróleo que se importaba de los Estados Unidos, en barcos fletados que atracaban en los puertos de Tampico y Veracruz.

Es en esa época, y con el objeto de explotar los mantos petroleros descubiertos, Edward L. Doheny y Charles A. Canfield, también industriales norteamericanos, adquieren la hacienda "El Tulillo", con una superficie de 113 hectáreas en el municipio de Ébano, en San Luis Potosí, iniciándose así realmente la industria del petróleo en México, y una página negra en la historia al darse grandes despojos y arbitrariedades, en contra de nuestros conacionales por parte de compañías extranjeras y solapadas por nuestras autoridades.

1.1.4. La Ley Petrolera de 1901

El presidente Porfirio Díaz, otorgó un paquete de facilidades para impulsar la actividad petrolera, pero encuentra su máxima expresión en la ley del petróleo de 24 de diciembre de 1901, aprobada por el Congreso de la Unión. Con esta ley, los inversionistas extranjeros tuvieron a su disposición, un instrumento indiscutible para hacer negocios con amplias garantías y ventajosas condiciones. En su artículo 3º, especificaba que durante los primeros diez años de trabajos de explotación, lo único que tenían que pagar, como impuesto, era el timbre, transcribo el artículo 3º en sus disposiciones mas importantes a continuación:

ARTÍCULO 3º Las patentes de explotación durarán diez años, a contar desde la fecha de su publicación en el "Diario Oficial". Terminado este plazo, cesarán las franquicias y concesiones otorgadas a los explotadores, así como las obligaciones contraídas y que se especifican en los artículos correspondientes de esta ley.

Los descubridores de petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno, que de acuerdo con la ley obtuvieron su patente respectiva, gozarán para la explotación de aquellas substancias, de las franquicias siguientes:

I.- Exportar libres de todo impuesto los productos naturales, refinados o elaborados que procedan de la explotación.

II.-Importar libres de derechos, por una sola vez, las máquinas para refinar petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno y para elaborar toda clase de productos que tengan por base el petróleo crudo, las tuberías necesarias para estas industrias...

III.-El capital invertido en la explotación de petróleo o carburo gaseoso de hidrógeno, será libre por diez años de todo impuesto federal, excepto el del timbre...

Con estas medidas, se intentó atraer a los inversionistas, pero a la vez, crearon condiciones desventajosas para tenedores de propiedades, así como unas condiciones de explotación para los obreros que trabajaban en estas empresas petroleras.

Para el año de 1910, la cantidad de petróleo con la que México contaba era superior a la que exigía el consumo nacional, por lo que se pensó exportar el excedente. El primer embarque al extranjero lo vendió la "Huasteca" a la "Magnolia Petroleum Company", que consistió en un par de cientos de barriles de aceite, que salieron con destino a Sabine, Texas.

En nada alteró la marcha de la producción, petrolera el movimiento revolucionario, el ritmo de ascenso en la producción se da a partir de 1911, donde se alcanza una producción de 12 millones 546 mil 826 barriles, dos millones superior del año anterior.

Durante la presidencia de Francisco I. Madero, las compañías se sienten inquietas por las concesiones que se les habían otorgado, presienten que las pueden perder por los signos que nos presenta Celis Salgado en su recopilación que a continuación plasmó:

“Durante la gestión de Madero se les impone un impuesto del timbre sobre la producción petrolera que consistía en el pago de 20 centavos por tonelada. Después se dispuso que se hiciera un registro de las compañías que operaban en el país, lo que causó temor por las compañías inglesas y norteamericanas que controlaban cerca del 90% de los negocios. Madero fue victimado por una tenebrosa conjura en la que intervinieron los intereses del petróleo.”⁶

Cuando asume la presidencia Venustiano Carranza, se propone poner fin a las grandes concentraciones de tierras y reivindicar, la propiedad de la Nación sobre los recursos naturales del subsuelo. Para lograrlo, fue necesario un cambio en la orientación política, mismo que se gestionó por la vía de la lucha revolucionaria, desembocando en cambios jurídicos, para que todos los esfuerzos realizados no quedaran en una e intrascendente perturbación política. Dentro de los cambios jurídicos que se dan en esa época encontramos los siguientes:

La ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos de 1909; decreto del entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Venustiano Carranza, por medio del cual se establece un impuesto sobre el petróleo crudo de 1912; Iniciativa de ley presentada por los ciudadanos diputados Querido Moheno y José González Rubio, y suscrita por la diputación de Chiapas de 1913, y que viene a constituir, las bases para establecer el artículo 27 Constitucional como actualmente lo conocemos; El plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914; decreto del Presidente Venustiano Carranza, disponiendo se suspenda la explotación de petróleo en la República de 1915; memoria relativa al viaje efectuado a los Estados Unidos de América, por una parte del personal de la comisión técnica del petróleo de 1915; Decreto del Gobierno del Estado de Veracruz, sobre la enajenación y arrendamiento de terrenos de 1916; Decreto relativo a las declaraciones de los extranjeros poseedores de bienes de 1916. etc.

Fue de vital importancia las adiciones al Plan de Guadalupe, promulgadas en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, cuyo artículo 2º disponía que:

ARTÍCULO 2º El primer jefe de la revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exija como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos, las tierras que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición de peón rural, del minero, y, en general de las clases proletarias...

⁶.-Celis Salgado, Lourdes, op. Cit., P 108.

Se inicia una gran tarea legislativa en todos los campos, y se expiden diversas disposiciones jurídicas relacionadas con el trabajo, el campo y los recursos naturales, que inciden en forma directa o indirecta, con el objeto de este estudio y entre las cuales, cabe destacar el siguiente: Decreto de 19 de marzo de 1915, mediante el cual se creó la Comisión Técnica del Petróleo, la cual tenía por objeto investigar todo lo relacionado con dicha industria y proyectar las leyes y reglamentos que se estimaran necesarios. Aquí se puede apreciar que Carranza va a intentar devolver a la Nación por medio de leyes adecuadas, la riqueza del subsuelo.

En un dictamen de la Comisión Técnica de abril de 1916, dos miembros de ésta, Joaquín Santaella y Alberto Langarica, expresaban lo siguiente:

“Creemos justo restituir a la nación lo que es suyo, la riqueza del subsuelo, el carbón de piedra y el petróleo, para que la disfruten solamente quienes apliquen su inteligencia, su trabajo y su capital a la explotación científica de esta industria. Dejar subsistente los monopolios que formó la dictadura equivale a matar la independencia económica de la industria mexicana, a consagrar el acaparamiento del combustible mineral por respetar una ley contraria a la Constitución, a la jurisprudencia de un siglo y a las bases científicas de nuestra legislación minera.”⁷

En esta época, se apreciaba que el rumbo a seguir, era la expropiación y como mejor argumento para esto, era la gran monopolización de la industria petrolera, claro que al conseguir esta nacionalización, debería de incluir: que corresponde a la Nación el dominio del suelo y subsuelo, no regresando jamás a los errores del pasado, como en 1884 donde se dejaba esta potestad al individuo, no tomando en cuenta a la Nación.

1.2. La primera Empresa Petrolera en el País: Mexican Petroleum.

En los Estados Unidos Mexicanos, el petróleo se explotó comercialmente desde los primeros años del siglo XX.

Los capitalistas Edward L. Doheny, de origen norteamericano y el británico Weetman D. Pearson, fueron motivo de gran influencia para el establecimiento de esa industria en nuestro país. En ese periodo de la historia, es cuando tanto Estados Unidos de América, como Inglaterra, requieren el petróleo para el desarrollo de sus motores y se dedican a la exportación de capitales.

Curiosamente, coincide con la política de Porfirio Díaz, quien atrae capitales extranjeros con el fin de tratar de industrializar al país.

Edward Doheny, llegó a México a principios de este siglo por invitación de A. A. Robinson, presidente del ferrocarril central Mexicano, quien deseaba sustituir el carbón por el petróleo como principal energético para las locomotoras.

En mayo de 1900, en un viaje por el ramal de Tampico, Doheny observó que al pie del cerro del pez, se encontraba una pequeña colina de forma cónica, de cuya base fluía el aceite en varias direcciones.

⁷.- Celis Salgado, Lourdes, op. Cit. P. 135.

En 1900 el empresario norteamericano, adquirió 450 mil acres, pagando un dólar por acre a los propietarios que no sabían que esa tierra era rica en petróleo. El 20 de diciembre de ese año, se funda la Mexican Petroleum Company.

1.2.1. Su Régimen Jurídico.

La Mexican Petroleum Company, es fundada el 20 de diciembre de 1900, e inmediatamente, se registra en los Estados Unidos de América, con lo que garantizaba la protección de su gobierno, en caso de que se presentara algún problema que requiriera la intervención diplomática. La primera propiedad que adquiere la compañía, es la hacienda denominada "El Tulillo", y se deciden en buen momento, ya que su dueño la vendía por lo poco productivo que era en lo referente a la agricultura y poca utilidad para la ganadería.

Una vez hecha la operación, la hacienda pasó a ser propiedad de la Mexican Petroleum Company Of California, empresa creada por Doheny, con el apoyo de unos industriales de los Ángeles, California. Al tomar posesión del Tulillo, La Mexican Petroleum Company, mandó cercar la propiedad y comenzaron a perforar en un campo cercano al cerro de la Dicha. A este primer campo petrolero lo llamaron El Ébano.

Sin una visión clara, de las técnicas de ubicación o detección de pozos petroleros, se perforaba como a cada quien le parecía mejor. El 14 de mayo de 1901, al llegar a la profundidad de 1515 pies, brotó un pozo, que fue nombrado como Doheny I, con una producción diaria de 50 barriles. Entre esta fecha y 1903, se perforaron 19 pozos más con iguales o peores resultados. La producción de todos esos pozos, con trabajos llegaba a 200 barriles. Para una inversión de 2.5 millones de dólares, esto estaba resultando un fracaso, es por eso que los inversionistas californianos ya no querían hacer más aportaciones de capital a la compañía, y los bancos estadounidenses se negaban a otorgar más préstamos. Es por esto que se deciden a suspender operaciones y dejar a personal estrictamente necesario para la vigilancia de la propiedad. Hugo Covantes nos ilustra, cómo pudo solucionar el problema que se le presentó a Doheny:

"El petrolero, sin embargo, no estaba dispuesto a doblar las manos y recurrió a su amigo Gerardo Meade, en ese tiempo consejero del banco de San Luis, y este intercedió en su favor para que la institución bancaria le concediera un crédito de 50 mil pesos".⁸

Con la inyección de capital, y los consejos del ingeniero mexicano Ezequiel Ordóñez, cambió la dirección del destino de la Mexican Petroleum, después de una serie de discusiones se dirigieron al cerro del pez, donde Ordóñez indicó a los obreros el lugar exacto de la perforación. Después de numerosas dificultades, se transportó la maquinaria y pocos días después, comenzó la perforación. El 3 de abril de 1904, cuando perforaban a una profundidad de 501 metros, brotó el pozo denominado La Pez I, lanzando un chorro de petróleo negro a 15 metros de altura, con una producción de 1500 barriles diarios, que se sostuvo así por varios años.

Apartir de este momento, Doheny, tiene el impulso necesario para expandirse en otros rubros relacionados con el petróleo, como nos indica Lourdes Celis Salgado a continuación:

⁸.- Covantes, Hugo., El Petróleo, Petróleos Mexicanos, México DF., DF., 1988. P. 56.

“La Mexican Petroleum, instaló en el Ébano una pequeña planta de destilación y fundó la Compañía Mexicana de Asfaltos y Construcción, empresa que pavimentó las calles de la capital, Tampico, Veracruz, Guadalajara, Puebla, Monterrey, Chihuahua y de algunas ciudades de los Estados Unidos.”⁹

Los negocios de Doheny, en franco ascenso, le permitieron organizar otra compañía subsidiaria de la Mexican Petroleum Co. en los terrenos que había adquirido en la zona de la Huasteca.

Así estableció en febrero de 1907, la Huasteca Petroleum Company, con un capital de 15 millones de dólares, logrando buenos dividendos inmediatos. Para esta época, La Mexican Petroleum Company, era la empresa más importante del país en el ámbito petrolero, y con un peso muy fuerte en las decisiones del país, por la aportación de capital a sus compañías de varios millones de dólares, además por el gran cúmulo de propiedades con las que contaba.

1.3. El Porfiriato.

Se le ha denominado el Porfiriato al ciclo comprendido entre los años 1877-1911, periodo donde el general don Porfirio Díaz, gobernó los Estados Unidos Mexicanos de una forma casi ininterrumpida, salvo el periodo de 1880 al 1884 donde el presidente fue Manuel González.

Durante muchos años, ha sido tema de debate, tanto la forma de gobernar, como el largo periodo que duró en la conducción del país el general, pero si analizamos el momento histórico del país, podremos entender que la joven nación mexicana, estaba ansiosa de tener una paz social, que en ningún otro periodo se lo habían podido dar, por las múltiples rebeliones a que se estaba acostumbrado, y ve en la figura de su gobernante a un gran caudillo, héroe de mil batallas, a ese Mesías que la nación necesitaba.

En sus primeros intentos por asumir la presidencia falla, pero es en el segundo intento donde lo logra, y después de un primer periodo un poco titubeante, pero no tan malo como el de su sucesor, Manuel González, comienza a tomar tablas en su segundo periodo yéndole tan bien, que no va a dejar el poder hasta su renuncia en 1911. Con el paso del tiempo, atina en tener como colaboradores a un grupo de jóvenes letrados e inteligentes, denominados el grupo de los científicos, quienes le van a ayudar en la conducción del país, pero ni a ellos les confiaba tanto y solo los utilizó mientras quiso.

Porfirio Díaz se da cuenta de una forma abrupta, que no podía tener abierto un solo frente en el área de intercambio comercial, por lo peligroso que resultaba estar tan cerca de los Estados Unidos, y por el triunfo que le costó el reconocimiento de este país después de la caída del segundo Imperio, y del aislamiento internacional bajo el cual estaba sometido. Es por eso, que la política exterior del país, fue contraria a Juárez, o sea una abertura total hacia Europa, empezando con la migración de ciudadanos del viejo continente para poblar los estados del norte y evitar una posible invasión, así como incentivar al inversionista, para que viniera a invertir, dejara su capital y así creciera el país.

⁹.-Celis Salgado, Lourdes, op. Cit. P. 15.

El congreso se convirtió en una especie de cuartel de inválidos, Porfirio Díaz influyó en la proliferación de militares en el congreso, y es así que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, las inundó de oficiales y exgobernadores retirados, que votaban todas las iniciativas que les presentaba el ejecutivo, y modificaban la misma constitución al antojo del mandatario.

El avance económico, fue el principal timbre de gloria de la segunda etapa del Porfiriato, le dio un auge impresionante a la construcción de vías de ferrocarril, inició la industria eléctrica, aumentó en gran forma la construcción de escuelas, incrementó el negocio de la minería y diversificó, la extracción a otros metales, incrementó el uso del correo, puso en marcha la construcción de un mercado nacional, una industria febril, para el consumo interno, y el incremento en la producción de petróleo.

El general Porfirio Díaz aseguró, que no inauguraría una época de intolerancia y persecución, y lo cumplió en el orden de las creencias, la moral y los ritos religiosos. Contrario a Benito Juárez, el general Porfirio Díaz no se metió con la iglesia católica, y parece que hubo un pacto de no agresión, y así se hizo de un gran aliado, un grupo de poder valioso para tener al pueblo contento.

El problema real surgió, cuando después de tantos años en el poder, otros grupos querían obtener este poder, para imponer otra forma de gobierno, más nacionalista y menos entreguista, que fuera una fuerza representativa de toda la sociedad. Un detonante que ayudó a estos grupos, fue el descontento de las condiciones de trabajo de jornaleros y obreros, además del despojo a campesinos de sus tierras, por compañías extranjeras con el beneplácito del gobierno; y pasó lo inevitable, la caída del general Porfirio Díaz en 1911.

1.3.1. El Papel de los Inversionistas Extranjeros en la Formación de la Industria Petrolera.

Con las facilidades que otorgó Porfirio Díaz para la introducción de capitales, no resulta extraño, que los inversionistas extranjeros, acudieran como moscas al país; y no solo los inversionistas organizados, sino también los más viles aventureros.

Conjuntamente a las actividades de Doheny, en el sur, la compañía Pearson and Son, adquiría terrenos para la exploración y explotación del petróleo.

Pearson and Son era una compañía contratista en el gobierno del general Porfirio Díaz, que había trabajado en la construcción del puerto de Veracruz, en el ferrocarril de Tehuantepec, y en los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos. En 1902, había encontrado petróleo cerca de San Cristóbal, y poco después construía una refinería en Minatitlán, un centro de almacenamiento y un ducto que llegaba de San Cristóbal hasta la refinería. En los primeros días de 1906, empezaron los desmontes de los terrenos, y poco después, llegó el tren denominado "San Cristóbal" con un cargamento de ladrillos de Inglaterra. Con ladrillos blancos se construyeron la planta eléctrica, la estación de bombeo, los cimientos para los primeros edificios destinados a oficinas, las bases para las torres de refinación y tres grandes chimeneas, que tenían inscrito las iniciales de la empresa: SPS1906. La planta refinadora fue inaugurada este año y tuvo también, un laboratorio químico para realizar trabajos de estudios de investigación. Para ese entonces, Pearson tenía ya contratadas, y algunas compradas, grandes extensiones de tierra en el Istmo de Tehuantepec y en zonas vecinas.

En ese mismo año, el Congreso de la Unión, aprobó un proyecto enviado por Díaz, en el que aprobaba los contratos, para que la compañía de Pearson se hiciera cargo

de la exploración y explotación, de los criaderos de petróleo existentes en el subsuelo de lagos y lagunas, y terrenos baldíos nacionales, ubicados en los estados de Veracruz, Tabasco, Campeche, San Luis Potosí y Tamaulipas.

El general Porfirio Díaz, siempre apoyó en gran medida, a los inversionistas extranjeros, aunque ellos se quejaban de un nulo apoyo, para así poder chantajear al gobierno, es como se explica que Doheny, decía que su empresa no recibía ningún apoyo, pero por ejemplo, le ayudó en el desarrollo de los campos de Casiano, cuando un propietario se opuso al tendido de una tubería en su propiedad y también lo apoyó cuando la Mexican Central Railroad, rompió el compromiso de adquirir el suministro de 6 mil barriles diarios de crudo. El gobierno adquirió el producto más pesado, para asfaltar las calles de la ciudad de México. Este convenio se mantuvo hasta que la empresa logró un ventajoso contrato con la Standard Oil por 2 millones de barriles anuales, durante 5 años.

Entre 1905 y 1906, Doheny adquirió muchos terrenos en la Huasteca, sentando las bases para fundar otra compañía, la Huasteca Petroleum Company.

Se puede percibir que Doheny, ejercía un control económico y político en toda la región del norte, comprendidas por Tampico, la Huasteca Potosina y veracruzana y era preciso controlar el creciente imperio. Es por eso que el general Porfirio Díaz para ejercer un contrapeso a Doheny, da grandes concesiones a Pearson y se apodera de acciones ferroviarias extranjeras para el gobierno, y así dar nacimiento a los Ferrocarriles Nacionales de México, con capital propio mayoritario.

Con la creación de la Huasteca Petroleum Company, Doheny, reforzó una situación industrial que había dado muestra de derrumbarse. En 1908, apareció la compañía de petróleo el Águila, del grupo de Pearson. El Águila iniciaba actividades con un capital de cien mil pesos, emitiendo acciones en moneda nacional disponible al público.

Un año más tarde, la compañía agregó a su razón social, el nombre de Mexicana de Petróleo El Águila. El capital aumentaba grandemente a 24.5 millones de pesos, y entre sus nuevos accionistas, figuraban el ministro de hacienda Limantour, Manuel Romero Rubio, de Gobernación, y su hija, Carmen Fabiana, esposa del presidente Díaz. O sea que la familia presidencial y parte del gabinete, entraron al negocio petrolero.

Si desde un principio, la actividad petrolera había empezado a mezclarse con la política, por ese tiempo, se hizo más notable. Las compañías petroleras, miraban con desconfianza las ligas entre los parientes de Porfirio Díaz y la compañía El Águila.

La compra de tierras petroleras en la Huasteca veracruzana, fue una historia de amargos sinsabores para los propietarios. Para quedarse con sus propiedades las empresas utilizaron toda clase de trucos, desde las invitaciones a la venta, la intimidación, incluso el crimen. La extorsión, las maniobras y la corrupción, fueron procedimientos comunes en la historia del despojo.

Es interesante ver que el General Porfirio Díaz tenía que hacer demasiadas concesiones para poder atraer capitales, pero si no lo hubiera hecho, hubiera sido muy difícil que generara un proceso tan interesante en el aspecto económico, político y jurídico en esta época.

1.4.- El Periodo Revolucionario (1910-1921)

El periodo comprendido entre 1910 y 1921, se le ha denominado como el período revolucionario, ya que es en este tiempo durante el cual, tanto el gobierno francisco I Madero, Adolfo de la Huerta, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón, amalgaman y maduran una etapa revolucionaria que cansada de un modelo dictatorial, implantado por el General Porfirio Díaz, que si bien proveyó de una paz y prosperidad, terminó no siendo lo suficiente para llenar las aspiraciones de una Nación que construyó durante este tiempo basado en el país que él deseaba.

Los gobiernos de Francisco I Madero, Adolfo de la Huerta, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón, buscaron siempre el bienestar del país, aunque cada quien dentro de su propia perspectiva y bajo las presiones internas como externas.

Durante el gobierno de Francisco I Madero (del 6 de Noviembre de 1910 al 10 de mayo de 1913), se estableció el primer impuesto a la industria petrolera, un impuesto especial del timbre sobre el petróleo crudo, de producción Nacional, a razón de veinte centavos por tonelada. Además de que se dieron los primeros pasos para reglamentar el funcionamiento de la industria.

El Señor Venustiano Carranza, primer Jefe del Ejército constitucionalista, y tiempo después, Presidente de la República, tuvo una visión clara y completa del problema petrolero, esforzándose en reivindicar para la Nación, esa gran riqueza. Es por eso que en 1915, crea la comisión técnica del petróleo, para investigar y reglamentar la industria petrolera.

En 1918, Venustiano Carranza lanzó el decreto del 27 de Febrero, que creaba el impuesto sobre los terrenos petroleros y los contratos por los que se arrendaba estos terrenos. Se trataba de ejercer un control de la industria y recuperar, por lo menos, algo de lo enajenado por el general Porfirio Díaz, pero las empresas, no estaban dispuestas a entregar el terreno ganado, y de inmediato, opusieron resistencia. Acudieron a la prensa y a sus gobiernos respectivos, para arremeter contra México y contra el Presidente Carranza. Las compañías argumentaban que el decreto, daba derechos al gobierno Mexicano, como propietario de las tierras petroleras, y que por lo tanto, estaba actuando de mala fe, al desconocer los derechos adquiridos por las compañías.

Venustiano Carranza había tomado esta decisión, por que las compañías trabajaban fuera de control, haciendo lo que les venía en gana; construían ductos, tanques, muelles, perforaban nuevos pozos por todas partes, sin autorización de ninguna autoridad. Es por eso que el gobierno tuvo que suspender los embarques a las empresas que se negaban a pagar sus impuestos.

Venustiano Carranza les explicó todo esto, a los representantes diplomáticos, aclarándoles que la única determinación en esos días había sido la suspensión de obras no autorizadas y que, los pozos de producción, seguían trabajando, pero el temor y la confusión, se apoderó de todos los empresarios, presionando por cualquier medio, a fin de no perder las ventajas que habían obtenido.

La hostilidad contra el gobierno de Carranza, se prolongó durante buen tiempo, en el cual, tuvo que ceder en algunas cosas, si bien lo esencial quedó preservado. La constitución de 1917, afianzó a favor de la Nación, la propiedad de la tierra y los recursos naturales, Venustiano Carranza se aferró en el artículo 27, y con su apoyo sostuvo las fuertes embestidas del capital extranjero.

Fue el gobierno de Álvaro Obregón, a quien le tocó llevar a cabo las reivindicaciones nacionalistas, por medio de una política en la que se articularan los siguientes aspectos; la reglamentación específica de los preceptos constitucionales en materia petrolera; el régimen de impuestos de esta industria; el intento de organizar una empresa petrolera Nacional; la regulación y vigilancia de las relaciones y conflictos Obrero-Patronales y gestiones diplomáticas, que resolvieran, los conflictos externos provocados por el petróleo, poco pudo hacer al respecto, pero ninguna de las reivindicaciones alcanzadas fueron perdidas en su periodo que culminó, en 1924.

1.4.1.- Los Conflictos Agrarios por los Campos Petroleros.

No cabe duda que lo que más le interesaba a Porfirio Díaz, era la introducción de capitales a como diera lugar, aunque en el intento perdiera el país. Y esto se desprende al observar que durante su segundo período de gestión, se derogan las ordenanzas de 1783 y se promulga el código minero, que establecía que el dueño de el suelo es también el del subsuelo, explotando libremente sin necesidad de concesión especial los combustibles, minerales, y toda pertenencia, legalmente adquirida de conformidad con la ley, sería irrevocable y perpetua, siempre que se cubriera el impuesto; también legisló sobre la enajenación de terrenos baldíos y nacionales, que otorgaban mayores facilidades, para adquirirlos y legalizar títulos primordiales. Con esas facilidades, los inversionistas llegaban como moscas a invertir en proyectos, sumamente atractivos, y es por eso que el predominio del capital, siempre fue extranjero en la industria petrolera, ya que las leyes mexicanas, no limitaban las adquisiciones de grandes propiedades. Y no es un secreto que la adquisición de propiedades, por parte de inversionistas extranjeros, se da precisamente en áreas petroleras.

La Huasteca, por ejemplo, adquirió desde el año de 1900, la cantidad de 400 mil acres de tierras, ubicadas entre los estados de San Luis Potosí, Veracruz y Tamaulipas, buscando localizar la mayor cantidad de pozos que permitieran, una producción regular con la que pudo surtir a los ferrocarriles Nacionales de México, al interoceánico, al de Veracruz, al del Pacífico y el Mexicano del sur, y que se incrementó con las exitosas perforaciones del Cerro Azul y del Juan Casiano.

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 la coacción.

Al tiempo que buscaban pozos petroleros, se dedicaban también a la adquisición de grandes cantidades de tierra, valiéndose para ello, de todos los recursos que disponían válidos o no válidos.

Muchas veces, la firma de los contratos de venta, se obtuvo mediante turbios manejos.

*“En cada pueblo se puede encontrar a un traidor que por el soborno, la bebida o las mujeres, firme un contrato de venta. En todos los distritos hay un juez mercenario al que se puede convencer para que admita esos documentos y anule viejos títulos, aunque se remonten a los toltecas”.*¹⁰

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

¹⁰.-Covantes, Hugo, op. Cit. P.62.

489 hectáreas en propiedad o bajo contrato. De este número, 17 compañías que constituían 9 grupos (casi todos de capital extranjero) controlaban 1 678 826 hectáreas, o sea el 78 % del total de los terrenos. El restante 22 % (460 663 hectáreas) entre 270 compañías. Esta última cifra nos resulta interesante si la comparamos con las 564 095 hectáreas de la compañía el Águila, o las 408 385 de la Corona.

En 1914 ya se distinguían cinco monopolios;1) La Mexican eagle CO., que agrupaba a el Águila, la Anglo Mexican Oil Fields y la compañía Naviera; 2) La Corona. ; 3) La Standard Oil (de California y Nueva Jersey) a través de las compañías mencionadas;4) la Pierce Oil Co que absorbió a Water Pierce Oil Co., en 1913 y;5) el grupo Doheny que incluía las organizaciones Huestaza Petroleum Company, Mexican Petroleum of California, Tamiahua Petroleum Company y Tuxpan Petroleum Company.

Con el auge petrolero, también empezó una era de terror, de miseria para el pueblo mexicano. Las compañías se valían de diversas artimañas para adueñarse de los terrenos con petróleo. La oposición a estos deseos de apoderamiento traían consigo la destrucción de escrituras legítimas, la hostilización, el cohecho a las autoridades, la cizaña entre los miembros de la familia. Los terrenos que tenían aceite no eran buenos para la siembra de la tierra y por eso las compañías compraban aun precio irrisorio aprovechándose de la ignorancia de la gente. También aparecieron los compradores fantasmas de la tierra a cambio de acciones de compañías no existentes y que solo eran engaños para quedarse con las propiedades.

1.5.- Antecedentes de la Expropiación Petrolera (1921- 1938)

Si no se había tratado hasta ahora ningún problema obrero, no es por que no haya existido, pero si nos remontamos a principios de siglo, podemos entender que las compañías petroleras invertían en el país, en una industria segura y sin problemas.

Durante el gobierno del General Porfirio Díaz, hemos podido observar que se protegió a las compañías petroleras, evitando hasta más no poder cualquier problema de sublevación. Los sueldos en esta industria si bien no eran muy onerosos, si rebasaban el salario promedio de otros tipos de ocupaciones, no importando que los horarios se extendían lo más que se podían. Durante los gobiernos, de Francisco I Madero, Adolfo de la Huerta, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón, las condiciones fueron casi las mismas, propiciadas por las presiones de los gobiernos de donde provenían las compañías extranjeras, que apoyaban incondicionalmente a sus conacionales ejerciendo una gran presión hacia las autoridades mexicanas, que por temor no aplicaban libremente la ley.

Es hasta el año de 1915 cuando molestos e inconformes con los bajos sueldos recibidos y porque estos eran basados en papel moneda impresa en el estado de Veracruz, a la par con la plata corriente y con el patrón oro de moda, los trabajadores de la refinería del Águila plantan un paro de labores para exigir un aumento de salario.

En marzo de 1915 se organizaron en un grupo denominado Unión de Petroleros Mexicanos, formado únicamente por obreros y tenían su grupo, una connotación sindical.

Los trabajadores hicieron la advertencia de que la huelga estallaría el 19 de abril al sonar el silbato del término de la jornada y así sucedió; tras el paro se entablaron las negociaciones entre la empresa y los huelguistas y para el 22 de abril, estos retornaron a sus labores, satisfechos con sus logros.

Esta huelga es el inicio de un movimiento reivindicatorio de muchas carencias y marginación, se hizo notar la presencia y voluntad del sindicato petrolero; marcaría el inicio de una acción concertada de protesta laboral en contra de las empresas petroleras, no siempre con la misma suerte para los trabajadores.

En 1916 ocurrieron dos grandes reveses para el naciente sindicalismo. Los obreros que trabajaban en la construcción del ferrocarril de San Jerónimo a Cerro Azul intentaron un movimiento de huelga a causa del trato tiránico de los capataces, intento que fue duramente reprimido, despidiendo a los iniciadores. En este mismo año, el 6 de diciembre, los trabajadores de esta misma empresa intentaron otra huelga para pedir aumento de sueldo y otras prestaciones. La presión del Gobierno de Tampico y los empresarios petroleros lograron que el ejército sofocara brutalmente el movimiento, resultando muertos: Luís Rodríguez y Sixto Juárez, los cuales eran acusados de ser los cabecillas del movimiento.

Aunque estos hechos tan dolorosos no detuvieron el movimiento, si volvió a los trabajadores, más cautelosos, y sus acciones se dieron de una forma más clandestina. Los trabajadores siguieron enfrentándose a las injusticias de El Águila. En cuanto a la Huasteca petroleum estas eran protegidas por las guardias blancas de Peláez (forajido que protegía a las compañías de una forma clandestina o sea fuera de la ley) aun que por ese tiempo no se materializaron las inconformidades. En abril de 1917 otra huelga más fue reprimida violentamente.

Los preceptos constitucionales de 1917, que afectaron intereses de la industria petrolera, avivaron la soberbia de los empresarios, una de las discusiones en boga se daba por el contenido expreso de la ley, que afirmaba principios de soberanía y uso de los recursos naturales del país. Algunos empresarios tratando de protegerse invocaron como defensa, la constitución de 1857, que había puesto en manos de los terratenientes los productos del subsuelo. Los argumentos de los empresarios, estaban fuera de lugar y lo único que buscaban era el de desestabilizar el país y quitar al gobernante en turno.

El otro frente de discusión más activo y abierto, fue la pugna de los trabajadores por sus reivindicaciones laborales. En el Ébano, en Mata Redonda, en Cerro Azul y en los Campos de la Huasteca, la lucha sindical subía de tono. Las empresas habían formado sindicatos blancos, empresariales, a los cuales servían juntas estatales y municipales del trabajo que entorpecían los asuntos a favor de las empresas. Estas, ante el incremento de la presión sindical, ejercían ya represión sistemática y selectiva, para desactivar el movimiento. Ahora la lucha se daba entre los sindicatos auténticos y los empresariales con un incremento de muertos por los enfrentamientos.

Pese a la organizada resistencia de las compañías petroleras, en cada nueva acción del sindicalismo autentico se ganaba un reconocimiento en las compañías.

Como resultado de las acciones desarrolladas por los trabajadores petroleros, en mayo de 1918 se da un paso importante en la organización de los trabajadores, al ser fundada la Confederación Regional Obrero Mexicana, la CROM, aunque era evidente que la fuerza sindical petrolera estaba todavía dispersa y que su actividad, por lo mismo tenía muchos puntos de fuga, que eran aprovechados por las empresas para mantenerlos así.

En 1919 se registran nuevos conflictos. El 15 de mayo estalla en Tampico una huelga, esta vez en contra de los Pierce oil Corporation, pero ahora, eran asesorados por Emilio Portes Gil. Los trabajadores exigían que la jornada de trabajo no excediera

las ocho horas diarias, con descanso semanal, asistencia médica, salario mínimo y doble salario los días festivos. El movimiento fue secundado en otras compañías (Huasteca, Corona, El Águila, Mexican Gulf y Texas). Por un mal entendido, a cerca de que los huelguistas pretendían con su movimiento incendiar la refinería, la tropa intervino para resolver el movimiento. Al día siguiente del inicio de la huelga se disparó contra los huelguistas y Portes Gil fue aprehendido y señalado como culpable.

En el año de 1924 también Portes Gil interviene en otra huelga, ahí mismo en Tampico, contra la empresa de El Águila. En esta ocasión resultó triunfante al lograr que la empresa reconociera el sindicato y se concertase la firma de un contrato colectivo de trabajo, uno de los primeros formulados hasta entonces en el país. Estos acontecimientos fueron significativos para los acontecimientos futuros en el campo sindical petrolero, la pieza que integraría finalmente el sindicalismo a nivel gremial petrolero, fue sin duda uno de los factores de peso para que más tarde fuera designado gobernador de Tamaulipas Portes Gil.

Aunque pasarían todavía diez años para que el movimiento de los trabajadores llegara a consolidarse, al constituir el 16 de agosto de 1935 el sindicato petrolero de la república mexicana, finalmente la lucha y el sacrificio habían arribado a una situación laboral firmemente establecida.

El primer comité ejecutivo del sindicato quedó encabezado por Eduardo Soto Innes, primer Secretario General del Sindicato Petrolero. Una de las primeras acciones importantes del sindicato petrolero fue la redacción de un proyecto de contrato para sustituir los distintos contratos colectivos que regían las relaciones laborales en cada una de las empresas. El documento fue el fruto de la experiencia del conflicto creado en 1934, cuando los trabajadores, una vez más, pusieron las banderas roji-negras ante las puertas de El Águila. En este movimiento de clara importancia social, los trabajadores petroleros habían planeado nuevas condiciones de trabajo.

Con el nuevo proyecto, se dio un paso más en el largo camino de las reivindicaciones, con el ánimo de dejar establecidas de una vez por todas, las relaciones justas de trabajo entre los trabajadores y las compañías.

Es el día 3 de noviembre de 1936 cuando se les envía a cada una de las 17 compañías petroleras, una copia de ese proyecto llamado "contrato colectivo de aplicación general". Unos días después el sindicato advirtió a las empresas de un emplazamiento de huelga si no aceptaban las negociaciones con base a este contrato colectivo de trabajo.

Las relaciones entre trabajadores y empresa, estaban fuertemente deterioradas por el clima de injusticia y represión inducido por los empresarios. Durante años se había venido fraguando hostilidad entre ambas partes; los trabajadores buscando hacer valer sus derechos laborales; los empresarios intentando por todos los medios mantener sus privilegios de clase y sus jugosas ganancias.

El documento que elaboró el sindicato era riguroso y exigente, y fue seriamente criticado y no aceptado por las empresas. En comunicaciones separadas, las compañías petroleras y navieras pidieron a los trabajadores discutir un contrato colectivo, en el cual la propuesta sindical no habría de ser la base única de las negociaciones, los empresarios tenían también su propuesta. El desacuerdo fue rotundo porque la contrapropuesta empresarial estaba lejos de armonizar con las peticiones sindicales: más bien se contraponía peligrosamente. La imposibilidad de un acuerdo hizo que se solicitara entonces la intervención del Presidente Lázaro

Cárdenas para conciliar intereses. Lázaro Cárdenas dio instrucciones al jefe del departamento de trabajo, para que éste hablara con los representantes de ambos lados y se evitara de la huelga.

El resultado de ello fue un compromiso para situar las cosas de un modo más preciso y racional. La primera dificultad de peso surgía por la incompatibilidad en el enfoque general. Los trabajadores proponían en el contrato cláusulas de carácter particular entre la agrupación y las diversas empresas. Estas pensaban que el contrato debía de ser general, sin alusión a ninguna cláusula en particular.

En cada paso del proyecto, prácticamente, surgían las desavenencias. Las conversaciones no caminaban en la dirección de algún arreglo y pronto se rompieron las buenas intenciones de las partes, para dar lugar a las inculpaciones y los enfrentamientos verbales. Los trabajadores sostenían que a los empresarios los animaba un espíritu contrario a todo acuerdo para un mejoramiento efectivo de las condiciones de trabajo.

Muy pronto se acabó lo animoso de las pláticas por parte de los grupos de negociación, y tomó la dimensión de un conflicto manejado públicamente, para tergiversar los hechos, buscando la mirada complaciente de la opinión pública.

Dos veces más intervino el presidente Lázaro Cárdenas en busca de la conciliación, antes de que la huelga estallase el 28 de mayo de 1937. Los doce días que duró la huelga petrolera hizo evidente la importancia que tenía el petróleo en la vida del país, así como las compañías petroleras. Pronto las calles se vieron semidesiertas, al dejar de circular poco a poco los vehículos por falta de combustible. Particularmente en la ciudad de México esta carencia fue notable.

La junta de conciliación y arbitraje declaró la existencia de la huelga petrolera y las compañías petroleras inmediatamente pusieron el grito en el cielo, reclamando ante los tribunales, alegando que se había hecho una aplicación inédita de la ley de trabajo, que los contratos de los trabajadores con las empresas, estaban aún vigentes y que no se había dado oportunidad a los empresarios de presentar pruebas. Aunque la decisión, estaba tomada y no cabía en este sentido, ninguna modificación.

Ante la intervención conciliadora del gobierno, los empresarios ofrecieron aumentar los salarios inferiores y mejorar algunas prestaciones sociales, pero estas propuestas eran condicionantes en la aparente buena voluntad de los patrones, en realidad las cosas no cambiaban sustancialmente.

Ante la gravedad del conflicto que estaba llevando a la paralización de la vida económica del país, el Presidente Lázaro Cárdenas volvió a dirigirse a los trabajadores para pedirles que regresaran a sus labores y dejaran a la junta de conciliación y arbitraje que dirimiera el conflicto prometiendo que sus intereses serían resguardados. Esto surgía cuando las cosas se habían estancado y consistían en un peritaje exhaustivo de las condiciones financieras y operativas de las empresas, para saber realmente si podían o no cumplir las exigencias del sindicato. Los empresarios habían dicho que no les era posible cumplir esas peticiones.

El informe se presentó y los empresarios siguieron firmes en su negativa: no podían pagar los 26 millones de pesos, que el dictamen había asignado como justo aumento de salarios y prestaciones para los trabajadores. Por otra parte, el informe había puesto al descubierto las oscuras prácticas mercantiles de las empresas, la ocultación contable y la ingeniosa red de artimañas para evadir los impuestos. Se había puesto al desnudo, en su radiografía, una situación industrial a todas luces

dañina al país. Los datos eran objetivos y precisos y las empresas no pudieron rebatirlos por lo abrumador de las pruebas.

Al estudiar las autoridades del trabajo las posiciones del caso, dictaron el 18 de diciembre de 1937, un laudo que condenaba a las compañías por el peritaje. Las compañías interpusieron un amparo contra la junta que les había condenado a cumplir el laudo, sintiéndose los empresarios en un callejón sin salida, por que fueron desenmascarados por el peritaje, intentaron con nuevos bríos los ataques no solo a los peritos de la junta, sino a las mismas autoridades de trabajo. Capitalizaron cualquier situación, aprovecharon cualquier coyuntura para mostrar su descontento. En esos días se comenzó a hablar de la devaluación del peso frente al dólar, trataron de utilizar el rumor las compañías petroleras para chantajear al gobierno.

Los empresarios empezaron a adquirir grandes sumas de dólares logrando desatar el pánico de conacionales, que cambiaron sus pesos por dólares, y buscaron depositarlos en el extranjero. Este nuevo elemento de discordia vino a empeorar las relaciones entre el gobierno y las empresas.

En otro intento, los empresarios apelaron a la Suprema Corte de Justicia para que rectificara el laudo, pero lo que hizo la Corte el primero de marzo de 1938, fue confirmarlo. Este hecho incrementó la rebeldía empresarial contra la misma Corte. Jesús Silva Herzog, dijo entonces:

*“Las empresas petroleras arrojaron el guante en actitud de desafío al Gobierno y al pueblo de México”.*¹¹

Semanas más tarde, el 18 de Marzo de 1938, el presidente Lázaro Cárdenas habló con palabras definitivas sin intenciones ya de mediar, las compañías petroleras al negarse a obedecer el mandato de la justicia nacional, no solo incurrían en un simple caso de rebeldía ante una sentencia, sino que vulneraba la misma soberanía del país, dejándola a expensas de las maniobras del capital extranjero. Fue así como el general Lázaro Cárdenas expropió, a las compañías petroleras todos sus bienes.

El presidente Cárdenas dio lectura por radio al decreto de expropiación y pudo poner fin al conflicto que había distraído la atención del país.

El respaldo popular que recibió el presidente Cárdenas por su decisión, de expropiar el petróleo, no dejó dudas de que fue acertada. Un día después de la expropiación, comités de obreros designados por el sindicato tomaron posesión de las instalaciones, ya que la industria no podía quedar paralizada. Este mismo día Lázaro Cárdenas expidió un acuerdo para la creación de un consejo administrativo encargado de manejar el negocio.

Mientras los trabajadores se organizaban para poner a funcionar la maquinaria petrolera, frente al Palacio Nacional se efectuaba una gran manifestación de apoyo al presidente convocada por las centrales obreras. El Presidente Lázaro Cárdena dijo entonces que debería hacerse un gran esfuerzo para pagar lo antes posible la deuda contraída por la expropiación, a fin de no dejar la carga económica a las generaciones posteriores. Pronto se hizo una colecta en el Palacio de Bellas Artes, en la cual se recibieron aportaciones de todo género, incluso animales domésticos.

La confianza que se sentía en el país, no era lo que se apreciaba en el exterior del país. Las compañías expropiadas habían desplegado sus influencias para que la

¹¹. - Covantes, Hugo, op. Cit. P. 76.

prensa norteamericana y europea condenaran la expropiación, para que pidiera la devolución de las propiedades y hasta exigiera la intervención gubernamental del Gran Bretaña y Estado Unidos de América, algunas de estas informaciones periodísticas fueron muy agresivas contra México. El gobierno de Inglaterra intervino en defensa de la compañía El Águila, pidiendo al gobierno mexicano que reconsiderara su decisión, la cual suponía como una acción arbitraria.

El General Lázaro Cárdenas fundamentó su respuesta con base a Derecho, y a causa de un cobro anterior, exigido por el gobierno Británico, que quedó de inmediato pagado, retiró a su representante diplomático en Londres y al personal de la legación. El gobierno Estadounidense no exigió la devolución de los bienes expropiados; únicamente se refirió a la indemnización, comentando que esta debería ser pronta y adecuada. Las empresas norteamericanas no cesaron en su intento de buscar protección, y agotaron recursos para que interviniera el Departamento de Estado en su favor. Lo más que obtuvieron fue, que el gobierno entregara un comunicado a las autoridades Mexicanas, preguntando sobre las seguridades para garantizar el pago de los bienes expropiados. La carta mencionaba también su desacuerdo con la política agraria de Cárdenas, que había afectado propiedades norteamericanas.

Tres días después de recibida esta carta, el presidente dio contestación, asegurando que el gobierno mexicano empezaría a pagar las indemnizaciones correspondientes a la “irrevocable expropiación”

Todavía los empresarios intentaron algunos trámites judiciales, pero todo fue inútil. Este nuevo fracaso los hizo renovar los ataques al gobierno Mexicano, promoviendo un boicot contra los mercados petroleros Ingleses y norteamericanos para México, sembrando la desconfianza en otros países y utilizando su influencia, para convencer a fabricantes de refacciones petroleras para que no les vendieran a el gobierno Mexicano.

1.6.-Surgimiento de Petróleos Mexicanos con Patrimonio y Personalidad Jurídica Propia.

Ante el incumplimiento del laudo emitido por la junta federal de conciliación y arbitraje, que condenaba a las compañías extranjeras, a cumplir las recomendaciones hechas por el peritaje, el 18 de marzo de 1938, el gobierno de Lázaro Cárdenas toma la decisión soberana de expropiar por causa de utilidad pública, las instalaciones de las compañías petroleras extranjeras que habían operado en el país por mas de medio siglo, lapso en el cual, el petróleo había sido una materia prima muy poco benéfica a los mexicanos.

El 7 de junio de 1938, se crea Petróleos Mexicanos y apartir de ese momento se le da el carácter de Organismo Publico Descentralizado del gobierno federal, creado por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal. Este Organismo debería de continuar las funciones desempeñadas por el Consejo Administrativo del Petróleo, se le otorgó las facultades necesarias para realizar todos los trabajos relacionados con la exploración, explotación, refinación y comercialización del petróleo en el país. El nuevo Organismo fue presidido por un gerente general y por un Consejo de Administración integrado con dos representantes de la Secretaria de Hacienda, tres de la Secretaria de Economía Nacional y tres del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la Republica Mexicana, se estableció asimismo, que su balance y presupuesto de gastos anuales, fueran formulados por el Consejo de Administración y entregados al Presidente de la Republica para su aprobación, y que los rendimientos líquidos que

obtuviera cada año, quedara a disposición de la Secretaria de Hacienda con el objeto de que ella determinara su correcta utilización.

Para su mejor comprensión, inserto los artículos 1, 2 y 3 del Decreto que crea la institución "Petróleos Mexicanos":

Artículo 1º.- Se crea una institución pública que se denominará "Petróleos Mexicanos."

Artículo 2º.- El objeto de la organización a que se contrae el artículo anterior será encargarse del manejo de los bienes muebles e inmuebles que por Decreto del 18 de marzo último, se expropiaron a diversas empresas petroleras. Al efecto gozará de las atribuciones necesarias para llevar adelante su objeto, pudiendo efectuar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, como exploración, explotación, refinación y almacenamiento. Podrá también efectuar las operaciones de distribución de los productos relativos, salvo lo que establezcan las disposiciones que sobre el particular se dicten, y tendrá facultades para celebrar los contratos y actos jurídicos que se requieran en el cumplimiento de sus fines.

Artículo 3º.- "Petróleos Mexicanos" tendrá dispone que, personalidad jurídica, integrándose su patrimonio con los bienes mencionados en el artículo precede y con los demás que en lo sucesivo adquiera para fines de la industria petrolera.

El decreto en cuestión entró en vigor el día de su publicación en el diario Oficial de la Federación, el 20 de julio de 1938.

Asimismo, se añadió a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el párrafo sexto del artículo 27, el 27 de diciembre de 1939 del cual, a continuación inserto los aspectos más relevantes en materia petrolera.

Artículo 27.La propiedad de las tierras...

Las expropiaciones...

La nación...

Corresponde...

Son propiedad...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes...tratándose del petróleo y de los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos no se otorgaran concesiones ni contratos, y la Nación llevara a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señala la Ley Reglamentaria respectiva..."

Es evidente que con estas disposiciones el legislador trató de proteger a la industria del petróleo para que no pudiera ser adquirida, poseída o explotada por particulares.

Por decreto, publicado el 9 de noviembre de 1940, se suprimía el otorgamiento de concesiones en la industria, y la explotación de los hidrocarburos solo podía realizarla el Estado Mexicano.

1.7.- Las Indemnizaciones Petroleras.

Con la serie de represalias que afectaron la economía y la liquidez de México, los petroleros dejaron en claro que no pretendían obtener una compensación justa o ventajosa por sus propiedades, lo que querían era la devolución de las mismas. Las primeras manifestaciones de lo que sería su postura, tuvo lugar en la segunda quincena de marzo de 1938, cuando no hicieron caso al llamado que hizo el presidente de la república Lázaro Cárdenas, para ponerse de acuerdo con el monto y la forma del pago por sus propiedades, y más tarde, el 5 de abril, cuando presentaron una enérgica protesta ante el Departamento de Estado, por las declaraciones de Roosevelt y de Hull, en el sentido de reconocer el derecho que asistía al gobierno mexicano para expropiar por causa de utilidad pública, con la única reserva de que el valor de las propiedades, una vez descontada su depreciación, debería ser pagado en forma inmediata.

Las compañías proclamaban que habían sido víctimas de una confiscación y que no habían sido respetados sus derechos, dentro de los principios del derecho internacional, que establecía que toda expropiación debería de ser antecedida por una compensación adecuada, y ningún título de propiedad podía ser transmitido mientras la expropiación no se saldara. También aseguraron que sus bienes alcanzaban la suma de 450 millones de dólares.

El gobierno mexicano, enarbó la Ley de Expropiación de 1936, en la cual se establecía que las deudas contraídas por acciones de esa índole, debían liquidarse en un lapso no mayor a los diez años, para rechazar la demanda norteamericana de la compensación automática, ya que esto limitaba a que un estado soberano, que no tuviera liquidez inmediata, pudiera poner en práctica medidas de utilidad pública. También se basó en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para negar a las compañías cualquier derecho de propiedad sobre el combustible que aún, no se había extraído del subsuelo, por que si bien se sabía que en los Estados Unidos si era respetado el derecho del dominio individual sobre el subsuelo, en México ese derecho se le asignaba a la nación, además de que el combustible del subsuelo puede mudarse constantemente de sitio y así sería imposible de cuantificar la cantidad de combustible existente.

El 6 de abril de 1938, Lázaro Cárdenas anunció que el 20 por ciento de los ingresos que se obtuvieran por la venta de petróleo, serían colocados en un fondo especial para el pago de las instalaciones; siete días después invitó a las compañías, para que se coordinaran con la Secretaría de Hacienda y de Economía Nacional, para determinar el monto de las indemnizaciones; y el 19 de abril de 1938, propuso el Departamento de Estado, que el pago a las empresas se hiciera con base en el valor fiscal de las instalaciones, más una compensación por lo invertido en exploraciones y perforaciones, pero no tomando en cuenta el combustible del subsuelo.

Como las compañías no aceptaron ninguna de las propuestas, el gobierno mexicano decidió constituir una comisión central de inventarios a principios de 1939, valuó las propiedades, en 40 208 213 dólares. Mientras la comisión central de inventarios iniciaba sus trabajos, la administración cardenista propuso al Departamento de Estado la formación de un fideicomiso encabezado por mexicanos,

aunque con la colaboración de las compañías, que se encargarían de administrar las propiedades, manejar las ventas y compensar a los accionistas de las empresas.

Poco tiempo después las autoridades mexicanas propusieron entregar a las firmas afectadas el 60 por ciento de la producción petrolera destinada a la exportación, a fin de que lo distribuyeran en el extranjero y retuvieran una parte de las divisas para ir cubriendo la compensación. También se llegó a sugerir que el 60 por ciento del combustible se vendiera a las compañías a precios inferiores a los del mercado mundial, con el objeto de que lo vendieran a su precio real y con el sobrante se fuera amortizando la deuda.

Las empresas se negaron a aceptar cualquier trato que no implicara el regreso de las propiedades expropiadas por el Estado mexicano, pero la decisión adoptada por el entonces Presidente Lázaro Cárdenas, estaba tomada y no tenía vuelta de hoja, es por eso que finalmente, en mayo de 1940, pudieron verse los primeros frutos de las prolongadas conversaciones entre las empresas expropiadas y el Estado mexicano. El grupo Sinclair, compuesto por varias compañías se fundió en una sola, la Consolidated Oil Corporation, convino en recibir la suma de 8 millones 500 mil dólares que deberían liquidarse el 1º de octubre de 1940.

En 1942 se concertó un segundo convenio por la cantidad de 23 millones 995 mil 991 dólares, más los intereses. El pago debía hacerse en cinco anualidades, cuya última fue cubierta el 30 de septiembre de 1947. Con este arreglo quedaban liquidadas todas las compañías norteamericanas.

El 29 de agosto de este mismo año fue firmado el convenio con el grupo inglés, por la cantidad de 81 millones 250 mil dólares, cuyo pago se hizo en quince anualidades, la última el 18 de septiembre de 1962.

El pago hecho al final fue muy superior a lo que se había pensado en un inicio, esto se debió en un principio al incremento del valor real de las propiedades por la presión que ejercieron los gobiernos de las compañías afectadas y además de los intereses generados por la espera del término del pago. Prueba de esto, es que Hugo Covantes señala la cantidad total de las indemnizaciones. A continuación cito, lo señalado por dicho autor:

“Todos los pagos fueron hechos conforme al convenio, cuyo monto total ascendió a 1,606 millones 819 mil 827 pesos. Con ello quedaba cerrado el capítulo financiero de la expropiación.”¹²

1.8.- Consolidación de Petróleos Mexicanos.

Bajo la dirección de Efraín Buenrostro, que ocupó el cargo de director de Petróleos Mexicanos durante los años 1940 a 1946, la empresa comenzó a caminar con paso firme. En un principio tuvo problemas con el Sindicato, pero también inició su renacimiento, a causa de la demanda petrolífera provocada por la segunda guerra mundial. Buenrostro conocía bien los problemas laborales de la industria; como Ministro de Economía en los años de la expropiación, había sido importante protagonista en las negociaciones y en su administración se sentaron las bases para la expansión de refinación de la empresa.

¹². - Covantes Hugo, op. Cit. P. 78.

Antonio J. Bermúdez sucedió a Buenrostro, con una gestión que duró de 1946 a 1958. En su encargo, Bermúdez, abrió el petróleo a los extranjeros, al firmar convenios con empresas extranjeras para que estas hicieran trabajos de exploración de los nuevos pozos.

Lázaro Cárdenas había dicho que no rechazaba la inversión foránea, si esta inversión se ajustaba a las condiciones impuestas por nuestra normatividad. La industria camina con tropiezos, requiriendo una fuerte inyección financiera para crecer. Aunque la inclusión de estas compañías se miró con desconfianza, al final se aceptaron.

En el periodo de Bermúdez, es cuando nacieron y se ampliaron las grandes refinerías del país; Azcapotzalco, Poza Rica y Minatitlán, y se descubrió la prolongación de la faja de oro terrestre, que dio un gran impulso a la producción.

El crecimiento de Petróleos Mexicanos, motivo la inversión del extranjero, particularmente de los Estados Unidos. Antes de finalizar su gobierno (1952-1958), Adolfo Ruiz Cortines ordenó las enmiendas constitucionales para evitar que los intereses extranjeros siguieran ingresando en la industria. Como nos ilustra Hugo Covantes en la siguiente cita.

“En 1958 las compañías extranjeras contratadas contribuían con un 2 por ciento en la producción total de los hidrocarburos, pero en otras áreas de servicios la participación era mayor.”¹³

Para compensar la disminución de capital inversionista, el presidente Ruiz Cortines promovió un incremento en los precios de los productos petrolíferos. La medida no fue muy popular pero dio un pequeño respiro al balance financiero de la empresa.

Con la llegada del nuevo régimen, con el ingeniero Pascual Gutiérrez Roldán a la cabeza de PEMEX, se reorganizaron las operaciones, tratando de corregir desperdicios e ineficiencias. El país ya exportaba gas y esto avaló los primeros préstamos y créditos de la industria petrolera del extranjero, obtenidos en 1959.

El presidente Adolfo López Mateos concedió exención del pago de impuestos a la industria para estimular su desarrollo y equilibrar su deuda pública que era de 1700 millones de pesos. Se emitieron bonos que habrían de saldarse con las utilidades.

En el año de 1960 la industria petrolera comenzó a pagar a la tesorería de la Federación un impuesto del 12 por ciento sobre sus ingresos brutos.

La vida de PEMEX no fue tan fácil en estos años. La planta sindical estuvo agitada por el rumbo que estaban tomando las cosas; inquietos sobre todo por el proyecto de abrir la inversión petroquímica al capital extranjero, al planear la instalación de una planta de polietileno.

El gobierno de López Mateos hizo evidente que la etapa de industrialización iniciada con Ávila Camacho e intensificada durante el régimen de Alemán, estaba llegando a su fin.

Con el presidente Gustavo Díaz Ordaz las relaciones entre trabajadores y la empresa llegaron nuevamente a ponerse tensas. Jesús Reyes Heróles, el director de

¹³. - Covantes Hugo, op. Cit. P. 107.

PEMEX en turno, estimo que había anomalías que entorpecían el desarrollo de la industria y que esta debía otra vez organizarse con un sentido distinto.

Las acciones administrativas de Reyes Heróles condujeron a un retorno de lo que los trabajadores había considerado como una vil usurpación. Al reducir la inversión privada en la industria y limitar el contratismo a lo estrictamente necesario, al dejar en manos de la empresa el control absoluto de la producción de petroquímicos básicos. PEMEX volvió a consolidar sus principios revolucionarios.

En 1966 se da un importante paso, al crear el Instituto Mexicano del Petróleo, planeado para la investigación y la capacitación petrolera.

Un desarrollo compartido, fue la proposición del gobierno del lic. Luís Echeverría y aunque los industriales del país no lo apoyaban debieron de aguantar el nuevo sistema. En los dos primeros años de su gobierno se redujo la inversión en un 27 por ciento, esta contracción fue una de las razones para que decidiera que el gasto público sería la herramienta para reanimar la economía. Pronto, el sector gubernamental creció casi tanto como había disminuido la iniciativa privada.

La expansión del Estado requirió mayores fondos de los bancos privados, una mayor impresión de dinero y la solicitud de más préstamos en el extranjero. Ello elevó la deuda externa del sector público, de los 4700 millones de dólares en 1970 a 19 mil millones en 1976, al dejar el poder Echeverría.

Antonio Dovali Jaime director de PEMEX en el sexenio de Echeverría destinó mayores recursos para la localización de nuevas reservas, aumentó el monto de producción y multiplicó las plantas de proceso en refinación y petroquímica, todo esto por que se necesitaba algo que fuera el equilibrio de la economía y quien más que el petróleo. La campaña exploratoria pronto dio frutos, en mayo de 1972 la empresa petrolera dio a conocer el descubrimiento de una nueva región rica en hidrocarburos en Chiapas, con los dos primeros pozos petroleros; el cactus I y Sitio Grande I. La productividad de estos hallazgos hizo posible la reanudación de las exportaciones en 1974.

Al finalizar la administración de Dovali Jaime en 1976, las reservas de hidrocarburos habían ascendido a los 7 mil millones de barriles, la producción de 469 millones anuales y las exportaciones de crudo, también anuales.

Es prácticamente durante la administración de José López Portillo donde se alcanza una producción récord de 2 millones 750 mil barriles diarios, muy superior a lo que había prometido al principio de su mandato. La actividad de Jorge Díaz Serrano al frente de la industria en este periodo se caracterizó por una actividad brillante en todas las áreas de actividad: el crecimiento fue sin precedente y el petróleo se convirtió en la principal fuente de divisas del país, ocupando el 75 por ciento de su ingreso total anual.

Las enormes inversiones realizadas para tener este nivel de producción llevaron a que Petróleos Mexicanos tuviera una deuda de 20 mil millones de dólares, que junto con la deuda del sector público y privado, ascendió al terminar 1982 a 85 mil millones de dólares, un compromiso financiero declarado más tarde como impagable.

Entre los logros más importantes de la administración de Miguel de la Madrid destaca que el 80 por ciento de las operaciones de la industria se cubrieron con recursos propios. A finales de 1984 el patrimonio financiero de Petróleos Mexicanos ascendió a 945 mil millones de pesos, hecho insólito en la economía de la industria

petrolera. Esta holgura financiera, permitió, este año aportar el 36 por ciento directamente de los ingresos del fisco. Mario Ramón Beteta director de PEMEX en esta época, diría que esta etapa se podía considerar como una etapa de consolidación.

La crisis financiera del país nos tomó desprevenidos, aunado a la deuda externa que oscilaba entre los 97 mil millones de dólares, se agudizó por los desastres de los sismos de 1985 y por la caída de los precios del petróleo en el mercado mundial, que hicieron descender, en el año de 1986, un poco más de un tercio de los ingresos de las divisas petroleras.

La recuperación parcial de los precios de mercado internacional en 1987, propició que la industria petrolera mexicana recobrase parte de su ingreso disminuido en divisas disminuido en el 86. La lucha no estaba perdida y como en 1938 la industria poco a poco logró salir a flote.

1.9.- La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos de 1992 y la Transformación de Petróleos Mexicanos.

Es durante el sexenio de Miguel de la Madrid donde se vislumbra que el sistema comienza a requerir ajustes para poder seguir funcionando como lo había hecho hasta ahora. Fue necesaria y urgente la modernización económica; se implanta un proceso a través del cual se supone la organización del ámbito económico con mejores resultados y eficientes políticas nacionales.

El periodo Presidencial de 1982-1988, Se caracterizó por tratar de reducir la intervención del Estado en la vida económica del país, aunque en el intento enfrentó múltiples problemas como fue; el desempleo, falta de políticas estatales, desequilibrio en la política con relación a la economía y un aumento desmesurado en la inflación. Buscando encontrar una fórmula, donde el presidente que fuera triunfante en un proceso de elección democrática pudiera plasmar en un documento el rumbo que buscaba que tuviera el país; publica el 30 de mayo de 1983 el Plan Nacional de Desarrollo de vigencia sexenal, que contemplara la realización de diversos foros de consulta específicos, de los cuales se derivaran los siguientes planes particulares: Programa Nacional de Catastro y Regulación de la Tenencia de la Tierra, Programa de Alimentos y Crecimiento entre otros.

Para poder realizar un plan de fondo es primordial que se realicen cambios que tengan una base jurídica y esos cambios deben tener un proceso mismo que no son tan rápidos como uno quisiera y menos si estos cambios se dan en el ámbito constitucional, es por eso que durante el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid se modificaron los artículos 25, 26, 27 y 73 Constitucionales. Dichas reformas se referían a las responsabilidades económicas del gobierno y explicaban su papel conductor del proceso económico.

El régimen Presidencial del lic. Carlos Salinas, comprendido en el periodo de 1988-1994 trató de superar la crisis económica e implantar una reforma democrática. La modernización del Estado conllevaba en forma paralela la transformación de la Administración Pública, tanto en su sector central como en el paraestatal. No se trataba de quitar funciones, sino de señalar y cumplir las esenciales y prioritarias, por lo que la actualización política, económica y social de México debería transitar por esta vía.

Se partió de que un Estado más grande no es necesariamente más capaz; un Estado propietario no lo hace justo y en México esta situación había debilitado al

Estado al restarle capacidad para atender los reclamos sociales, es por eso que se decide reformarlo, por que mientras el Estado acumulaba propiedades, la sociedad acumulaba necesidades. El propósito de la reforma fue el regresar capacidad para atender los rezagos, procurar justicia a los mexicanos y garantizar la soberanía de la Nación.

Como reforma del Estado en México significó darle mayor viabilidad al gobierno mediante la redefinición de la política económica.

Con Carlos Salinas de Gortari se modificaron los Artículos 3, 4, 5, 24, 27, 36, 41, 54, 60, 73, 102, 123, y 130 Constitucionales, en materia de educación, tenencia de la tierra y relación del estado-iglesia.

También dentro de la transformación Administrativa Pública planteada por este régimen para poder modernizar el Estado encontramos que se ocupó de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos. El Titular del Poder Ejecutivo Federal, diseñó y envió la iniciativa de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios a los Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el día 1º de julio de 1992, de cuya Exposición de Motivos entresaco los siguientes párrafos que juzgo conveniente.

En el contexto de este documento se planteaba que la modernización se hacia necesaria a fin de incrementar la eficacia y eficiencia de la industria para hacerla mas productiva.

Se necesitaba modificar la estructura tradicional de las subdirecciones operativas para convertirlas en divisiones especializadas que atendieran líneas integradas de negocios, con centros de costos para evaluar los resultados de su productividad, con poder de decisión, con mayor autonomía de gestión y con un sistema general de precios de transferencia para determinar costos reales y precisar las responsabilidades de cada una de ellas.

Sin embargo, las divisiones operativas, si bien cumplieron sus propósitos, fueron insuficientes para satisfacer la profunda modificación que exigía una eficiente administración de la industria. La disyuntiva era clara: de no llevarse a cabo una reestructuración a fondo seguiría creándose nuevas unidades dentro de la institución de la cadena industrial, con el consiguiente aumento en los tramos de control de por si ya excesivos y a la exorbitante centralización de decisiones y responsabilidades en el consejo de administración.

Es por eso que el Ejecutivo Federal instruyó al titular de la Secretaria de Energía, Minas e Industria Paraestatal, (hoy Secretaria de Energía) y Presidente del consejo de Administración de Petróleos Mexicanos y al Director General de este Organismo para proceder a la intensificación de su proceso de reestructuración que se sustentaba en dos premisas. Mantener la propiedad y el control del Estado mexicano sobre los hidrocarburos y conservar la conducción central de Petróleos Mexicanos sobre cada una de las áreas en que se estructuran las actividades en la industria, que van desde la exploración hasta la comercialización de los productos.

Concluyendo, se optó por separar las tareas industriales y comerciales de Petróleos Mexicanos sin desarticularlas o desintegrarlas, para encargar las actividades que abarca la industria a organismos descentralizados distintos, que tendrían un objetivo específico y para esto propuso la creación de cuatro organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonios propios, estructurados como empresas subsidiarias para apoyar y robustecer a Petróleos Mexicanos en el

desarrollo de la industria petrolera estatal, observando el mandato constitucional de la exclusividad del Estado en el manejo de esta área estratégica.

Petróleos Mexicanos tiene la responsabilidad primordial de la conducción central de la propia industria, para asegurar su integridad y unidad de acción. Funcionaran también los siguientes organismos descentralizados; PEMEX-Exploración y Producción; PEMEX- Refinación; PEMEX –Gas y Petroquímica Básica; y PEMEX – Petroquímica.

Con lo anterior, se estableció una distribución lógica de las actividades que abarca la industria petrolera en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y sus reglamentos, acorde con el artículo 4º de la propia ley, que dispone que la Nación llevará acabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades de la industria petrolera por conducto de Petróleos Mexicanos o por cualquier otro organismo que establezca la ley.

El órgano superior de gobierno de la industria petrolera estatal será el Consejo de Administración de Petróleos 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. Los consejos de administración de los organismos subsidiarios, presididos por el Director General de Petróleos Mexicanos, estarán formados por representación del Gobierno Federal y por funcionarios de la industria petrolera. El ejecutivo Federal nombrará a todos 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 esquema propuesto y aprobado durante la gestión del lic. Carlos Salinas de Gortari le dio un gran impulso al esquema trillado de administrar el hidrocarburo desde un esquema centralizado, pero ala vez duplicó funciones dentro de la empresa, por que si bien se dio la separación dentro de cada uno de los organismos, la empresa siguió siendo una y los cambios se dieron en la separación de la nómina, pero el personal se incrementó en la empresa. La tan mencionada autonomía de gestión se vio entrecomillada, por el incremento de medidas de control implementadas por todos los consejos de administración que obstruyeron la toma de desiciones que necesitaba una empresa de la envergadura de Petróleos Mexicanos. Otro de los factores que ha detenido la marcha óptima de la empresa ha sido el excesivo endeudamiento de la empresa por la falta de presupuesto asignado y por el apoderamiento de las utilidades de la empresa por parte de la Federación al imponerle contribuciones por encima del 60% por medio de impuestos y derechos.

Hoy es tiempo de legislar de acuerdo a las necesidades de una industria que si no es atendida adecuadamente puede correr el peligro de colapsarse.

CAPITULO SEGUNDO.

ASPECTOS TEÓRICOS RELACIONADOS CON LA PROPIEDAD Y EL PATRIMONIO.

2.1.- El Concepto de Propiedad.

La propiedad es el derecho real más importante y extenso que existe dentro de la ley y para poder llegar a concebir un concepto de patrimonio, primero, se debe tener bien claro a qué me refiero cuando hablo de propiedad; existen múltiples tratados a través de la historia para ponerse de acuerdo y encuadrar una definición acorde con el momento histórico existente. El diccionario jurídico mexicano editado por el instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, nos aporta la siguiente definición:

“Propiedad proviene del latín; Propietatis. Dominio que se ejerce sobre cosa poseída. Cosa que es objeto del dominio.”¹

Ahora que en el libro del Dr. Ernesto Gutiérrez y González nos proporciona la definición clásica de la propiedad y dice que:

“Es el derecho real de usar, gozar y disponer de los bienes en forma absoluta.”²

Para Rojina Villegas la propiedad:

“Es el poder que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto.”³

El Código Civil vigente para el Distrito Federal, en su artículo 830 nos da las características de la propiedad, aunque no la define propiamente. Transcribo dicho artículo para su mejor comprensión;

ARTÍCULO 830. El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

Mientras que el Doctor Gutiérrez y González nos aporta el siguiente concepto:

“Propiedad es el derecho real más amplio, para usar, gozar y disponer de las cosas, dentro del sistema jurídico positivo de limitaciones y modalidades impuestas por el legislador de cada época.”⁴

Para el estudio que pretendo elaborar, me parece que ésta última definición resulta ser la mejor opción, por que además de contener todos los elementos que nos proporciona el Código Civil vigente para el Distrito Federal, no restringe en su concepción a una u otra limitación o modalidad, sino acepta todas aquellas que disponga la ley, además de que se deja la libertad al legislador de poder hacer

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1994, p.2598.

² Gutiérrez Y Gonzáles, Ernesto, El Patrimonio, Editorial Porrúa, México, 2004, p.268.

³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. Cit., p.218.

⁴ Gutiérrez Y Gonzáles, Ernesto, op. Cit., p. 281.

modificaciones, cuando el momento histórico así lo requiera y, por consiguiente, no se alteraría la definición en cuestión formulada.

Creo que es conveniente definir el concepto de limitación y modalidad para poder apreciar en su justa dimensión el concepto de propiedad.

El Dr. Ernesto Gutiérrez y González nos define la limitación de la siguiente manera:

“LA LIMITACION ES LA CARGA POSITIVA, O BIEN LA ABSTENCION QUE EL ESTADO EN LA EPOCA QUE SE CONSIDERE, IMPONE AL TITULAR DE UN DERECHO, A EFECTO DE QUE NO LO EJERCITE CONTRA EL INTERES DE OTROS PARTICULARES O BIEN CONTRA EL INTERES GENERAL.”⁵

Creo que la definición anterior habla por si mismo, al generalizar, como carga positiva o abstención que el Estado impone al titular de un derecho, una barrera. La infinidad de ejemplos que se puede indicar de las limitaciones que la ley tiene o puede contener, de acuerdo a las normas vigentes en un determinado momento histórico, serian muchas, haciendo hincapié que el interés general siempre estará por encima del interés particular.

En cuanto a la definición de modalidad, el Dr. Gutiérrez y González nos habla de que la modalidad es cualquier requisito o calidad que puede ir unido a la sustancia, sin que esto modifique el acto o hecho jurídico. Pero para poderla entender mejor la transcribo como la indica el autor:

“MODALIDAD ES, CUALQUIER CIRCUNSTANCIA, CALIDAD O REQUISITO, QUE EN FORMA GENERICA, PUEDE IR UNIDO A LA SUSTANCIA, SIN MODIFICARLA, DE CUALQUIER HECHO, ACTO JURIDICO O DERECHO.”⁶

2.1.1.- El Concepto de Propiedad en el Derecho Romano.

El derecho romano consideró a la propiedad como un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo para usar, disfrutar y disponer de una cosa.

Los juristas de esa época, al parecer sólo se dedicaron a observar los beneficios que obtenían los propietarios de la cosa en cuestión, pero tiempo después de la caída del imperio romano, los comentaristas del derecho romano encontraron la transcripción de las ideas centrales de los tres principales beneficios con que contaba el que tenía la calidad de propietario.

El Dr. Ernesto Gutiérrez y González nos proporciona las características de la propiedad, según los comentaristas del derecho romano:

a).- El “Jus utendi o “usus”, que era la facultad de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pudiera rendir, fuera de sus frutos:

b).- El “Jus fruendi “o “Fructus “, que era el derecho a recoger todos los frutos de la cosa sujeta a la propiedad, y

⁵ Ibid, p. 282.

⁶ Ibid, p. 284

c).- El “Jus abutendi” o “abusus”, que era el poder de consumir la cosa, y por extensión el beneficio de disponer de ella de una manera total y definitiva, ya enajenándola, ya destruyéndola.”⁷

Aunque todo pareciera indicar que el propietario de la cosa pudiera hacer con ella lo que quisiera, existen indicios bien documentados que nos ilustran limitaciones al derecho de propiedad, como las que se encontraron en las XII tablas, donde se limita el poder del propietario de un fundo, a hacer ciertas obras que obstaculizarían el viento de los vecinos o cuando los propietarios de los fundos superiores, de los cuales fluía el agua para los inferiores, no podían usarla con exceso.

Existen también indicios de limitaciones dentro del derecho público; tales como expropiaciones forzosas y demoliciones por razones de utilidad pública.

2.1.2.- Evolución del Concepto de Propiedad.

Como se mencionó al principio de este capítulo, las primeras manifestaciones del término de propiedad, se le atribuye al pueblo romano, que si bien no lo quiso definir por lo extenso y complejo del tema, si le dio determinadas características como son: el ser absoluto, perpetuo y exclusivo, además de dar los beneficios que otorgaban al titular de la cosa, siendo estos: el ius utendi o usus, ius fruendi o fructus y ius abutendi o abusus.

Para los romanos, el derecho de propiedad era aquel en virtud del cual, las ventajas que puede procurar una cosa, son atribuidas todas a una persona determinada. La terminología romana con referencia a la propiedad, fue variando en el transcurso de los tiempos. En los primeros siglos llamaban a la propiedad mancipium, tiempo después, se le llamó dominium y a fines de la época clásica y posclásica, se le designó proprietas y al dueño proprietarius.

Tiempo después de la caída de los romanos, surgieron los comentaristas del derecho romano, que al conocer las lecturas sobre los atributos de la propiedad que tenían los romanos, las utilizaron y le dieron forma a la definición clásica de la propiedad, definición que nos la proporciona así el Dr. Ernesto Gutiérrez y González:

“PROPIEDAD ES EL DERECHO REAL DE USAR, GOZAR Y DISPONER DE LOS BIENES EN FORMA ABSOLUTA, EXCLUSIVA Y PERPETUA.”⁸

Esta definición, a pesar de que perduró durante mucho tiempo, siempre fue blanco de críticas, puesto que, si en el imperio romano cuando tenía su máximo esplendor el auge del derecho de propiedad, jamás reconoció tales características de la definición, colocándole siempre limitaciones que frenaban el posible abuso del derecho de propiedad, menos, al paso de el desarrollo de las sociedades, que poco a poco fueron cambiando la dogmatización de los preceptos, por algunos más acordes con la realidad histórica.

La definición clásica de la propiedad se mantuvo durante varios siglos, pero su aplicación no se dio de una forma material, ya que no se aplicaba, más bien apareció de una forma gramatical.

⁷ Ibid, p. 269

⁸ Ibid, p. 268.

Al paso del tiempo, la concepción individualista romana de la propiedad perdió sentido, al haber cambios importantes tanto en la economía, como en la política y en la forma de concebir a la sociedad como entes individualistas, que tenían como fin el bienestar individual.

Es en el año de 1911, cuando León Duguit presenta la Teoría de la Propiedad Función Social, claro es que esa teoría no es netamente de su invención, ya que viene arrastrando preceptos del siglo pasado, que provienen desde Augusto Comte, Von Ihering y otros teóricos, pero es hasta 1911, cuando Duguit ofrece una conferencia en la facultad de Derecho de Buenos Aires, Argentina, rompiendo con el concepto tradicional de derecho de propiedad, que nadie se había atrevido a cuestionar hasta entonces.

Su teoría parte de que si el hombre por naturaleza, es titular de derechos individuales, que provienen de su naturaleza, unidos a su calidad de hombre, es por esto que la sociedad, se ha unido en la suma de derechos individuales y gracias a esta unión, se les ha impuesto restricciones a los derechos de cada uno, para asegurar el libre ejercicio de los derechos de todos, teniendo el estado la obligación de proteger y de garantizar los derechos del individuo.

El concepto individualista de los derechos del hombre, dentro de ellos el derecho de propiedad, tuvo que transformarse al darse un cambio en las estructuras económicas, políticas y jurídicas.

Mientras que a la clase capitalista le convenía el sistema individualista de la propiedad, a la clase proletaria por el contrario, le interesaba el aspecto colectivo. Todo individuo que existe tiene una función, una cierta tarea por hacer y no puede dejar de hacerlo, so pena de que la sociedad se convierta en un desorden. La regla fundamental va a descansar en mantener un equilibrio entre los diferentes elementos sociales, para el cumplimiento de la función social, que incumbe a cada individuo, a cada grupo. Y así se va a tener realmente una concepción socialista del derecho, sustituyendo a la concepción individualista tradicional.

El propietario de una riqueza por el solo hecho de poseer esa riqueza, tiene una función social que cumplir, si no la cumple o la cumple incorrectamente, el gobierno puede obligarlo a cumplir dicha función de propietario, que consiste en asegurar, el empleo de las riquezas que posee conforme a su función social.

El ser humano, no tiene derecho de ser libre, más bien, tiene el deber social de cumplir su misión social, por encima de su aspiración individual, y el Estado tiene la obligación, de proteger al individuo a cumplir la función por el cual fue creado, además de castigar a quien se oponga a dicho fin.

El sentir de esta teoría fue el dar un concepto de la propiedad, atendiendo a la suma de facultades que tiene un propietario respecto a una cosa.

Esta teoría levantó ámpula en muchos países del orbe, pero sobre todo en los países de América Latina, donde, apartir de esa teoría, se modificaron leyes de carácter civil y alguna que otra Constitucional.

El Dr. Ernesto Gutiérrez y González señaló que el derecho de propiedad no se puede determinar teniendo en cuenta solo las facultades del propietario, sino que por el contrario, se deben considerar básicamente las limitaciones y modalidades que la ley impone a ese derecho en un momento determinado.

2.1.3.- La Propiedad en el Código Civil Mexicano.

En el año de 1928, la comisión redactora del Código Civil, encabezada por el maestro D. Francisco H. Ruiz, le imprimió a este Código una orientación socializante, aunque no tanto enfocado a los principios de los constitucionalistas de 1917, sino más bien, a lo que Duguit plasmó en su doctrina. (De por sí nuestros Códigos de 1870 y 1844, tenían una marcada influencia de el Código Napoleónico y de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789)

En diferentes preceptos del Código Civil de 1928, se plasmó la palabra socialista o socializante y se utilizaron las ideas, de que deben utilizar los bienes, en tal forma que su uso, no perjudique a los demás miembros de la colectividad.

En el artículo 840 del Código Civil de 1928, nos podemos dar cuenta de la gran influencia que se tiene con respecto a la teoría de la función social.

ARTICULO 840. No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera de que su ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario.

Se repite en el artículo 937 del mismo Código de 1928, el precepto de la propiedad con una función social.

ARTICULO 937. El propietario de un predio que sólo con muy costosos trabajos pueda proveerse de agua que necesite para utilizar convenientemente ese predio, tiene derecho de exigir de los dueños de los predios vecinos que tengan aguas sobrantes, que le proporcionen la necesaria, mediante el pago de una indemnización fijada por peritos.

También en el artículo 1152 del mismo Código, se plasma la filosofía de esa teoría de la función social, pero sería ocioso seguir mencionando la gran influencia de dicha teoría en nuestro Código, cuando sólo basta con realizar una consulta a dicha legislación, para darse cuenta del espíritu socializante de la misma.

Lo asombroso del caso es que el llamado Código Civil, Federal, así como el del Distrito Federal del año 2000, no reproducen cambio alguno con respecto a los Códigos Civiles de 1928 en materia de propiedad, dejando el espíritu de la tesis de la función social.

2.2.-La Propiedad en los Estados Unidos Mexicanos.

Se puede definir la propiedad de los Estados Unidos Mexicanos como: la universalidad de bienes o cosas que forman parte del patrimonio del Estado y con esto hace frente al cumplimiento de su encargo.

Desde la formación del Estado moderno como lo concebimos ahora, siempre se ha dado la preocupación de darle una titularidad a la propiedad del Estado, y para esto, se han creado diferentes teorías.

Independientemente de a quien se le asigne doctrinariamente la titularidad de la propiedad, la realidad es que cualquier Estado, puede establecer las modalidades que mejor les convenga, según sus intereses.

En los Estados Unidos Mexicanos, la propiedad del Estado esta regulado en los artículos: 27, 42, 43, 48 y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 767 del Código Civil Federal y para el Distrito Federal, y en el artículo 3º de la Ley General de Bienes nacionales.

2.2.1.- Tendencias Interpretativas de la Propiedad Originaria.

Durante mucho tiempo se ha desatado una gran controversia a nivel personal, doctrinario y jurisprudencial, con respecto a cual es el origen del concepto de propiedad originaria, que se encuentra inmerso en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo que expresa que:

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

De este concepto, se han dado múltiples teorías para poder encontrar el verdadero significado, de la tan llevada interpretación de la propiedad originaria, una de esas teorías, es la patrimonialista del Estado, y nos la ilustra el diccionario jurídico mexicano de la siguiente forma:

“Esta teoría considera que la nación mexicana, al independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la corona española sobre tierras, aguas y accesiones de la Colonia, derechos que, se dice, le fueron conferidos por la bula Inter Coetera que el Papa Alejandro VI dictó en el año 1493, estableciendo las líneas de demarcación entre España y Portugal en el nuevo mundo. Esta idea aparece plasmada en la exposición de motivos del proyecto de a. 27 constitucional que escribió Andrés Molina Enríquez...”⁹

Otra teoría que nos ilustra el diccionario jurídico mexicano, es aquélla teoría que asimila el dominio eminente a la propiedad originaria, y se nos ilustra así:

“Esta teoría expresa que en el primer pfo. del a. 27 de la C se reconoce la soberanía del Estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y que, en todo caso, la propiedad originaria no corresponde a la noción tradicional o común de la propiedad.”¹⁰

Existe también la teoría sobre la integración del elemento físico al Estado y lo describe perfectamente el diccionario jurídico mexicano de la siguiente manera:

⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit., p. 2607

¹⁰ Ibid, p. 2608.

“Esta teoría considera que la propiedad originaria de la que habla el pfo. primero del a. 27, significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consustancial e inseparable de la naturaleza de ésta.”¹¹

También existe la teoría de la propiedad como función social y de los fines del Estado, que describe el diccionario jurídico mexicano de una forma bastante clara como sigue:

“Esta teoría ha sido expuesta principalmente por don Lucio Mendieta y Núñez (p. 29), quien considera que el primer pfo. del a. 27 encuentra su más firme apoyo en la combinación de la moderna teoría de la propiedad como función social y de la teoría de los fines del Estado. De esta combinación resulta que la propiedad privada es la manera más eficaz de utilizar la tierra, porque al explotarla el individuo no solo colma sus necesidades, sino también las de la sociedad. Teniendo la propiedad una función social es indudable que corresponde al Estado vigilar e intervenir en su reparto, como medio para lograr el bienestar social”¹²

Por último, el diccionario jurídico mexicano, proporciona la teoría que en la propiedad originaria reconoce un derecho nuevo y singular, y así lo define;

“Uno de sus principales expositores es Felipe Tena Ramírez, quien cree que en la disposición comentada, la C actual, a diferencia de las del siglo pasado, no recoge el concepto clásico de dominio eminente del Estado, sino que consagra a favor de éste un dominio mas concreto y real, que puede desplazar a la propiedad privada, convirtiendo en domaniales los bienes de los particulares no por vía de expropiación sino en vía de regreso al propietario originario que es la nación...”¹³

Si bien, ninguna de las teorías se les puede considerar la verdad absoluta, cada una tiene elementos importantes, que hace reflexionar en sus puntos medulares.

2.2.2.- La Propiedad Originaria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo primero expresa:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Este precepto, inscrito en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, no tiene un precedente en el constitucionalismo del país, y es por eso que se ha enfrentado a un debate por la interpretación de este precepto.

Creo que es sano comentar, que dentro de los factores que influyeron para dejar a la Nación, como la propietaria originaria del territorio y dejar que dispusiera de las

¹¹ Id.

¹² Id.

¹³ Id.

modalidades que considerara necesarias , fueron las grandes concesiones que se dan desde el gobierno del general Porfirio Díaz, que en su afán de permitir la entrada de capital, realiza grandes modificaciones legales y con ellas, otorgar al mejor postor la adquisición y utilización de la propiedad a su antojo, creando una infinidad de latifundios. Para poder justificar el desmembramiento de dichos latifundios, fue necesario crear algo que legitimara tal acción, y es como pienso que se crea este precepto llamado “Propiedad Originaria”, o sea que es el dominio que ejerce el Estado sobre el territorio de los Estados Unidos Mexicanos..

Al enterarse las compañías petroleras, de las medidas “confiscatorias” según decían, instrumentaron formas de presionar al Estado mexicano, ya sea por medio de sus gobiernos o mediante el chantaje. Cuando se plasma en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el artículo 27, las compañías petroleras del país sabían que su tiempo estaba contado. Es por eso que aparte del dominio eminente sobre su territorio, el constituyente le adjudicó al Estado, determinados recursos, a los cuales se les ha denominado dominio directo y estos son; Hidrocarburos, Energía eléctrica, Energía nuclear, Aguas y Minerales.

2.2.3.- La Propiedad de los Estados Unidos Mexicanos, como Persona Moral.

Como he manifestado, existen diferentes formas de clasificar los bienes del Estado, según el artículo 767 del Código Civil Federal, considera que los bienes del poder público son: los bienes de uso común, los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios.

El Dr. Ernesto Gutiérrez y González da las características esenciales de los bienes del Estado mexicano, y son:

- a).-Puede ser un bien o cosa mueble o inmueble, corporal o incorporal.*
- b).-Debe ser normalmente insustituible.*
- c).- Debe pertenecer a una persona ficticia moral gobernante, ya sea el Estado, una entidad federativa o un municipio.*
- d).-Esa cosa o bien debe ser necesario para la función exclusiva de esa persona moral gobernante.*
- e).-Que la persona moral gobernante aplique la cosa o bien al desempeño de sus funciones”¹⁴*

La subdivisión más aceptada por los autores, es la contenida en la Ley General de Bienes Nacionales, donde establece en su artículo 3º, cuales son los bienes Nacionales, a continuación transcribo el artículo:

ARTÍCULO 3.-Son bienes nacionales:

- I.- Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo,42 fracción IV, 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
- II.- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;*
- III.-Los bienes muebles e inmuebles de la Federación;*
- IV.-Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;*

¹⁴ Gutiérrez Y Gonzáles, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Editorial Porrúa, México. 2003, p. 882.

V.-Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y
VI.-Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

2.2.4.- El Objeto de la Propiedad del Estado.

El Estado, fue creado para la obtención de metas y objetivos; aunque no se le puede ver, sí existe en el mundo jurídico. Pero para poder lograr sus metas y objetivos, el Estado necesita de bienes, incrustados en una legislación que clarifique su funcionamiento, creando las condiciones necesarias para que estos recursos se ocupen y utilicen adecuadamente.

En pocas palabras, el objeto de la propiedad del Estado sería, la obtención de objetivos con base a la correcta utilización de los bienes con que cuenta, enmarcadas en una legislación.

2.3.- El Patrimonio.

Es muy común en la actualidad que al preguntársele a cualquier persona, qué entiende por patrimonio, lo relacione inmediatamente con dinero, carros, casas, o cualquier otro bien que posea. En el diccionario jurídico mexicano se dice que el patrimonio:

“deriva del latín “patrimonium” y parece indicar los bienes que el hijo tiene, heredados de su padre y abuelos.”¹⁵

2.3.1.- Concepto de Patrimonio.

El concepto del patrimonio, ha variado durante la evolución que han tenido las sociedades, y la coyuntura que ha permitido la inserción de nuevos elementos para conformar, lo que hoy en día conocemos como tal.

Planiol, en su obra Tratado Elemental del Derecho Civil dice:

“Es el conjunto de derechos y obligaciones pertenecientes a una persona apreciables en dinero”¹⁶

Rojina Villegas dice que patrimonio es:

¹⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. Cit., p. 2352.

¹⁶ Elías Azar, Edgar, Personas y Bienes en el Derecho Civil Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 415.

*“un conjunto de obligaciones y derechos susceptibles de una valorización pecuniaria”.*¹⁷

Jorge Alfredo Domínguez Martínez define al patrimonio como:

*“El conjunto de bienes, derechos y obligaciones correspondientes a una persona, con contenido económico y que constituyen una universalidad jurídica”.*¹⁸

El Dr. Ernesto Gutiérrez y González, no sólo se queda abarcando el ámbito económico o pecuniario, ya que ha tenido el cuidado de abarcar todos los elementos posibles que pueda tener otra definición, y define el patrimonio de la siguiente manera:

*“Es el conjunto de bienes, pecuniarios y morales, obligaciones y derechos de una persona, que constituyen una universalidad de derecho.”*¹⁹

En la definición comprende todos los bienes de una persona, vendría a ser la llamada universalidad de bienes, sin detallar alguno en especial. Además de incluir los bienes que tienen un valor moral y no solo el pecuniario.

2.3.2.- Análisis Jurídico del Patrimonio.

El patrimonio, se regula en diversos apartados de nuestra legislación sustantiva civil, Federal y Local, al efecto, señalo algunos patrimonios incluidos en los códigos civiles primero local y después federal del año 2000.

El de la familia, del artículo 723 al 746.bis y en el Federal del 723 al 746. El de la sociedad conyugal, en el código del Distrito Federal del año 2000 del artículo 183 al 206 bis y en el Federal del 183 al 206.

Del ausente, en el código del Distrito Federal del 2000, del artículo 648 al 722, y en el Federal del 648 al 719.

El del o de los herederos, en el código del Distrito Federal del 2000, en los artículos 1281 a 1791 e iguales artículos en el Federal.

El patrimonio del concursado, que se regula en su tramitación de disolución en el Código de procedimientos civiles.

El patrimonio del poder público, en el código del Distrito Federal y Federal en el artículo 767.

Además de los patrimonios antes señalados, también en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos con que elementos cuenta el patrimonio del Estado Mexicano en los artículos 27, 42, 43, 48 y 132.

¹⁷ Id.

¹⁸ Aguilar Carvajal, Leopoldo, Segundo Curso de Derecho Civil, Editorial Porrúa, México, 1980, p. 19.

¹⁹ Gutiérrez Y González, Ernesto, op. Cit., (Derecho Administrativo), p.149.

También podemos encontrar parte del patrimonio del Estado en la Ley General de Bienes Nacionales, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo del 2004.

A continuación estableceré la forma en que estructura la Ley General de Bienes Nacionales de 2004 vigente hasta hoy, lo que se ha dado a establecer como el Patrimonio Nacional.

Cuenta con siete títulos:

1. Disposiciones Generales. Artículos del 1 al 22.
2. De Los Bienes De Los Poderes Legislativo Y Judicial De La Federación. Artículos del 23 al 25.
3. De Los Inmuebles De La Administración Pública Federal. Artículos del 25 al 118.
4. De La Zona Federal Marítimo Terrestre Y Terrenos Ganados Al Mar. Artículo del 119 al 127.
5. De Los Muebles De La Administración Pública Federal. Artículos del 128 al 141.
6. Del Avalúo De Bienes Nacionales. Artículos del 142 al 148.
7. De Las Sanciones. Artículos del 149 al 152. Y siguen 16 Artículos Transitorios.

2.3.3.- Elementos Constitutivos del Patrimonio.

Para Jorge Alfredo Domínguez Martínez, el patrimonio de una persona se integra principalmente por dos elementos:

“El primero es su activo; se compone por todo aquello de contenido económico que favorece a su titular, esto es, el conjunto de bienes y derechos pertenecientes a una persona. El otro elemento, el pasivo del patrimonio, está integrado por todo lo de contenido económico que es a cargo del mismo titular, o sea, obligaciones cuyo conjunto componen su aspecto negativo.”²⁰

Para el Doctor Ernesto Gutiérrez y González, el patrimonio lo podemos dividir en dos grandes ramas, la primera y ya tradicional, económica o pecuniario, y la segunda, moral, no económico o de afección, al cual también puede designársele como derecho de la personalidad, al efecto señala los siguientes elementos;

“A. El económico o pecuniario, y que recaen en;

- a) bienes o cosas materiales que son: propiedad, usufructo, uso, habitación, hipoteca, prenda y forma de adquirirlos al igual que todos los demás bienes o cosas*
- .b) bienes o cosas Inmateriales que son; obligaciones stricto sensu, derecho de crédito personal y convencional, derecho de credito indemnizatorio, el contrato, derecho de autor.*

“B”.Morales o no pecuniarios, que recaen en bienes o cosas materiales o inmateriales que se denominan; a) parte social: derecho al honor o reputación,

²⁰ Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, Derecho Civil, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 216.

al título profesional, al secreto o reserva, al nombre, a la presencia estética, a la convivencia.

b) parte afectiva Derecho de la afección familiar, afección de amistad.

c) parte físico- somático, derecho a la vida, a la libertad, a la integridad física y corporal, de disposición del cuerpo humano y sobre el cadáver “²¹

2.4.- El Patrimonio de los Estados Unidos Mexicanos.

Como persona que es, los Estados Unidos Mexicanos, cuentan con un patrimonio. Sabiendo la grandeza y abundancia de recursos del Estado mexicano, se puede comprender que no es fácil determinar el patrimonio con el que cuenta, y menos que se encuentre en una misma ley, siendo esta razón, por la que el patrimonio se tenga en diferentes legislaciones y hasta la fecha, se cuenta con múltiples definiciones del concepto en cuestión, de acuerdo a la percepción del autor consultado.

2.4.1. Concepto.

Si definir el patrimonio de una persona resulta difícil, el definir el patrimonio de un Estado, resulta una gran tarea, por la diversidad de elementos que lo conforman.

Miguel Acosta Romero establece que el patrimonio del Estado es:

“Es el conjunto de elementos materiales e inmateriales tanto del dominio público, como del privado, cuya titularidad es del estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles de Estado), y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometido.”²²

El maestro Gabino Fraga aporta la siguiente definición de patrimonio del Estado:

“El conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones constituye el dominio o patrimonio del propio Estado.”²³

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez da el siguiente concepto de patrimonio del Estado:

“Es el conjunto de bienes materiales o incorpóreos, susceptibles de apreciación pecuniaria o no, y de obligaciones del mismo, que posee como elementos constitutivos de su estructura político-social y que los destina de manera directa o indirecta a la consecución de sus objetivos.”²⁴

Rafael I. Martínez Morales proporciona el siguiente concepto de patrimonio del Estado:

²¹ Gutiérrez Y Gonzáles, Ernesto, op. Cit.,(El Patrimonio), p. 44.

²² Acosta Romero, Miguel, Derecho Administrativo Especial, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 149.

²³ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 343.

²⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 51.

“Universalidad de bienes, derechos y recursos financieros con que cuenta el Estado para cumplir sus atribuciones.”²⁵

Como lo he venido manifestando, el concepto de patrimonio se ha adecuado a los procesos históricos de las sociedades, y ha sido muy difícil aceptar cambios sustantivos que se han arrastrado de conceptos añejos, pero gracias a la tenaz batalla de ilustres personalidades, se ha logrado, incorporar elementos frescos a la definición de patrimonio, como la que proporciona el Dr. Ernesto Gutiérrez Y González, que a continuación transcribo:

“PATRIMONIO DEL ESTADO ES SU CONJUNTO DE BIENES, PECUNARIO Y MORALES, OBLIGACIONES Y DERECHOS, QUE CONSTITUYEN UNA UNIVERSALIDAD DE DERECHO.”²⁶

De la definición anterior, se puede concluir que el patrimonio del Estado, consta de dos diferentes tipos de bienes, pecuniarios y morales.

2.4.2. Integración.

Al revisar las definiciones de patrimonio, pude constatar que según la definición que proponen, es la integración que nos proporcionan, y es así que por ejemplo Rafael I. Marínez Morales proporciona los elementos que integran el patrimonio y son:

“El patrimonio está integrado por los recursos materiales del estado, tan importante, aunque en otro plano, como su sistema jurídico, su ámbito territorial de actuación, su estructura política y su población (este último fundamental, desde luego).”²⁷

Miguel Acosta Romero da los siguientes elementos que integran el patrimonio:

“1.El territorio y todas las partes integrantes del mismo:

a) La superficie terrestre, delimitada por las fronteras negociadas o naturales, dentro del cual se encuentran los bosques, los minerales, la fauna y las aguas interiores;

b) El subsuelo y todos los minerales, hidrocarburos, aguas subterráneas y elementos radiactivos;

c) La plataforma continental, que es la prolongación del territorio por debajo de las aguas marítimas;

e) El mar territorial;

f) El mar patrimonial, y zona económica exclusiva. En estos dos elementos, se encuentran también flora y fauna marítimas;

g) El subsuelo del mar territorial y del mar patrimonial, y

h) El espacio aéreo;

2. Todos los bienes cuya titularidad directa o indirecta sea del Estado;

3. Los ingresos del Estado por vías de Derecho Público y de Derecho Privado;

4. El conjunto de derechos de los que el Estado es titular, y

5. Los bienes del dominio privado del Estado”²⁸.

²⁵ Martínez Morales, Rafael, I, Derecho Administrativo 3er y 4º Curso, Tercera Edición, Editorial Oxford, México, 2000, p. 24.

²⁶ Gutiérrez Y González, Ernesto, op. Cit.,(Derecho Administrativo), p. 873.

²⁷ Martínez Morales, Rafael I, op. Cit., p. 21.

²⁸ Acosta Romero, Miguel, op. Cit., p. 149.

El Doctor Ernesto Gutiérrez Y González, proporciona como él vislumbra según su definición, la integración del patrimonio del Estado de la siguiente forma:

“A.- BIENES PECUNARIOS O ECONOMICOS QUE CONSTITUYEN EL PATRIMONIO PECUNIARIO, Y

B.- BIENES MORALES O DERECHOS DE LA PERSONALIDAD, QUE CONSTITUYEN EL PATRIMONIO MORAL, AFECTIVO O NO PECUNARIO.”²⁹

Con la integración del bien moral en esta definición, se revoluciona la teoría del patrimonio al abarcar más elementos en su composición.

2.4.3. Legislación Aplicable.

Teniendo la definición y la integración del patrimonio del Estado mexicano, ahora resta mencionar la legislación que se aplica, para la protección y cuantificación del patrimonio con el que cuenta el Estado mexicano.

Se trató de incluir el patrimonio del Estado mexicano, en una sola disposición que abarcara lo escrito en otras legislaciones, y es por eso que en 1902, se regula por primera vez la llamada “Ley de Bienes Inmuebles de la Nación”, que ha evolucionado, hasta el 2004, que se publicó la vigente “Ley General de Bienes Nacionales”, y que aunque no abarca la totalidad del patrimonio de la Nación, es lo más cercano que se tiene, transcribo los artículos 1, 3 y 4 de esta ley para facilitar su lectura de la siguiente manera:

ARTÍCULO 1.-La presente ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer:

I.- Los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación:

II.-El régimen de dominio público de los bienes de la federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal;

III.-La distribución de competencias entre las dependencias administradoras de inmuebles;

IV.-Las bases para la integración y operación del Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal y de Información Inmobiliaria Federal Paraestatal, incluyendo la operación del Registro Público de la Propiedad Federal;

V.-Las normas para la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y los de propiedad de las entidades, con excepción de aquéllos regulados por leyes especiales;

VI.-Las bases para la regulación de los bienes muebles propiedad de las entidades, y

VII.-La normatividad para regular la realización de avalúos sobre bienes nacionales.

ARTÍCULO 3.-Son bienes nacionales:

I.-Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos;

II.-Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;

III.-Los bienes muebles e inmuebles de la Federación;

IV.-Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;

²⁹ Gutiérrez Y González, Ernesto, op. Cit.,(Derecho Administrativo), p. 873.

*V.-Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y
VI.-Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.*

ARTÍCULO 4.-Los bienes nacionales estarán sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas.

Esta Ley se aplicará a todos los bienes nacionales, excepto a los bienes regulados por leyes específicas. Respecto a estos últimos, se aplicará la presente Ley en lo no previsto por dichos ordenamientos y sólo en aquellos que no se oponga a éstos.

Se consideran bienes regulados por leyes específicas, entre otros, los que sean transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes de conformidad con la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público. Para los efectos del penúltimo párrafo del artículo 1 de la citada Ley, se entenderá que los bienes sujetos al régimen de dominio público que establece este ordenamiento y que sean transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, continuarán en el referido régimen hasta que los mismos sean desincorporados en términos de esta Ley.

Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, son inembargables e imprescriptibles. Estas instituciones establecerán, de conformidad con sus leyes específicas, las disposiciones que regularán los actos de adquisición, administración, control y enajenación de los bienes mencionados. En todo caso, dichas instituciones deberán tramitar la inscripción de los títulos a que se refiere la fracción I del artículo 42 de esta Ley, en el Registro Público de la Propiedad Federal.

Los monumentos arqueológicos y los monumentos históricos y artísticos propiedad de la Federación se regularán por esta Ley Federal sobre monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

2.5.- Organismos Descentralizados.

Durante el gobierno del lic. José López Portillo, se crea la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 1 de enero de 1977, y va a ser el detonante para la creación de entes que van a ayudar a la realización de actividades administrativas, así como la prestación de servicios públicos, tendientes a la satisfacción de necesidades de la colectividad. Para lograr ese cambio, fue necesario, modificar el artículo 90 Constitucional, a continuación transcribo este artículo:

ARTÍCULO 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativos 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.

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

Transcribo también el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, porque en él nos presenta, cómo se organiza la Administración Pública Federal:

Artículo 1. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

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.

Para los fines de este capítulo, transcribo el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para saber qué son los Organismos descentralizados:

ARTÍCULO 45. Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

2.5.1. Concepto de Organismo Descentralizado.

Me parece conveniente antes definir el concepto de organismo descentralizado, citar la opinión del Dr. Ernesto Gutiérrez y González con respecto a lo que debemos entender por organismo descentralizado:

“En términos generales y como el nombre mismo lo evoca, descentralizar es sacar del centro, y si se habló antes de la organización “centralizada” del Estado con relación a subórganos de éste, ahora la organización “descentralizada” debe entenderse que es la que no está centralizada, sino que está fuera del propio Estado y que se encarga de algunas de las actividades que le corresponden a éste.”³⁰

El diccionario jurídico mexicano define la descentralización de la siguiente forma:

“Descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público.”³¹

Existen tres tipos de descentralización y éstos son:

A.- Descentralización por colaboración.

³⁰ Gutiérrez Y González, Ernesto, op. Cit., (Derecho Administrativo), p 575.

³¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. Cit., p. 1085.

- B.- Descentralización por región y
- C.- Descentralización por servicio.

A continuación doy la definición que proporciona el profesor Gabino Fraga con respecto a la descentralización por colaboración y por región:

“Descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los Funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la Administración, se impone o autoriza a organizaciones privada su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa.”³²

“Descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial,³³

La definición de descentralización por servicio, la tomo del Dr. Ernesto Gutiérrez Y González, y es la siguiente:

“...que hay ciertos servicios que deben prestar personalmente el Estado a los gobernados, pero resuelve que sea otra persona la que se encargue de prestarlos, por lo cual sus servicios los aleja de la administración centralizada, o sea que los descentraliza.”³⁴

2.5.2. Características de los Organismos Descentralizados.

Si bien es cierto que los organismos descentralizados son entes encargados de realizar atribuciones que le corresponden al Estado, no cualquier atribución del Estado tiene que ser realizada por estos organismos, tiene que ser atribuciones de carácter técnico y para eso se necesita personal especializado.

Para los intereses de este trabajo, señalaré las características o elementos más importantes que deben de tener los organismos descentralizados, para esto transcribo el artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que dice así:

ARTÍCULO 15. En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

- I. La denominación del organismo;
- II. El domicilio legal;
- III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;

³² Fraga, Gabino, op. Cit., p. 208.

³³ Ibid, p. 208.

³⁴ Gutiérrez Y González, Ernesto, op. Cit., (Derecho Administrativo), p. 583.

- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;
- V. La manera de integrar el Organismo de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
- VI. Las facultades y obligaciones del Organismo de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;
- VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo,
- VIII. Sus Organismos de Vigilancia así como sus facultades; y
- IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de Gobierno deberá de expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

2.5.3. El Patrimonio de los Organismos Descentralizados.

Los organismos descentralizados, al nacer como entes, se les dotan, de un patrimonio para que puedan dar cumplimiento al servicio que originalmente, le correspondía al Estado prestarlo.

El artículo 15 de la Ley federal de las Entidades Paraestatales, nos señala, que en las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal, para la creación de organismos descentralizados, se establecerán entre otros elementos: Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellas que determinen para su incremento. También en el artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, nos establece, qué procede con el patrimonio de un organismo descentralizado, ante la liquidación, disolución, extinción o fusión de éste. A continuación transcribo el artículo 16 de la Ley de Entidades Paraestatales para su mejor comprensión:

ARTÍCULO 16. Cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente 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 disolución, liquidación o extinción de aquél.

Asimismo proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

CAPITULO TERCERO.

RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL PATRIMONIO DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.

3.1.- Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Aplicables al Patrimonio de Petr6leos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Los fundamentos b6sicos legales de la industria petrolera est6n contenidos en los art6culos 25, 26, 27 y 28 Constitucionales, es decir, en los numerales que contienen las normas que regulan la rector6a econ6mica del Estado.

Dichos art6culos le otorgan al Estado, atribuciones para dirigir la vida econ6mica del pa6s: facultades que contenidas en los preceptos constitucionales antes se6alados, a trav6s de la historia han podido reservar al Estado el desarrollo de las actividades econ6micas, restringiendo la participaci6n de particulares, as6 como de la iniciativa privada, fortaleciendo con esto, la industria petrolera del pa6s.

Paralelamente a lo anterior, cuando se habla del petr6leo y de los recursos del subsuelo, se habla del patrimonio del Estado, ya que se trata de bienes localizados en el 6mbito territorial de su jurisdicci6n y por tanto, del dominio p6blico de la Naci6n. De tal suerte que los art6culos 27 y 28 Constitucionales se6alados, se encuentran directamente relacionados y respaldados por la Ley General de Bienes Nacionales.

Los art6culos 25 y 26 Constitucionales, van a plantear la pol6tica econ6mica del Estado, precisando y delimitando las 6reas estrat6gicas y a sus organismos, que van a coadyuvar junto con el Estado, en la correcta direcci6n a seguir, as6 como, establecer un sistema general de planeaci6n, que se encamine a la correcta obtenci6n de resultados, teniendo como referencia el Plan Nacional de Desarrollo.

Los art6culos 73 y 89 Constitucionales, van a facultar tanto al Congreso de la Uni6n, como al Ejecutivo Federal en materia de hidrocarburos, tanto en el interior como al exterior del pa6s, complementando la protecci6n que le da al pa6s en materia petrolera, la Constituci6n Pol6tica de los Estados Unidos Mexicanos. Cada uno de los anteriores art6culos ser6n analizados y relacionados con respecto del patrimonio de Petr6leos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios.

3.1.1. Art6culo 25 de la Constituci6n Pol6tica de los Estados Unidos Mexicanos. El Patrimonio de Petr6leos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios como base para alcanzar la Rector6a del Estado en el Desarrollo Econ6mico del Pa6s.

Cuando se habla sobre la rector6a econ6mica del Estado inmediatamente nos viene a la memoria el art6culo 25 Constitucional, y con ello, al bloque de art6culos; 25, 26, 27 y 28, cuatro en total, que forman parte sustancial del cap6tulo econ6mico de la Constituci6n Pol6tica de los Estados Unidos Mexicanos.

En el art6culo 25 Constitucional, se plantea los principios b6sicos del sistema econ6mico mexicano, encomend6ndole al Estado la rector6a del desarrollo nacional.

Con el af6n de ser m6s descriptivo, transcribo parte del art6culo 25 Constitucional, en lo referente a la rector6a econ6mica del Estado:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

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.

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.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se 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 se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos cuidando su conservación y el medio ambiente...

En este artículo, se reconoce y se legitima a la economía mixta bajo rectoría estatal, con lo cual, los sectores sociales y privados adquieren un reconocimiento pleno y formal para participar en las tareas del desarrollo económico y social.

Entendiendo la rectoría económica del Estado como una forma suprema o mayor, que tiene el Estado en cuanto a darle un impulso ágil, referente a la toma de decisiones en los asuntos que tengan que ver con el mencionado desarrollo nacional.

El Estado cuando ejerce la rectoría económica, busca poder cumplir con lo que se comprometió y es por eso, que se apropia de los recursos materiales que le ayuden a satisfacer las necesidades colectivas o públicas de sus gobernados y, a este cúmulo de recursos, le denomina presupuesto, de este presupuesto, destina un porcentaje para poder cumplir con las obligaciones de sus empresas y su aparato burocrático, que van a ayudarlo a realizar la finalidad por el cual fue creado, además de crear la infraestructura necesaria demandada por sus ciudadanos

Es por eso que el Estado, con la ayuda de Petróleos Mexicanos, como empresa paraestatal y coadyuvante de éste, ha dispuesto de una gran parte del patrimonio de esta empresa para ejercer dicha rectoría.

Petróleos Mexicanos se ha convertido con el paso de los años, en la empresa por excelencia, de donde puede tomar el Estado, la mayor parte de recursos económicos para poder ejercer el presupuesto necesario. El problema es que se han olvidado, que

a una empresa de esa magnitud, hay que inyectarle recursos, tanto en la investigación como en la exploración.

Durante la década de los 70's, cuando Jorge Díaz Serrano era el Director General de Petróleos Mexicanos, hubo un impulso muy grande para elevar la capacidad de producción de crudo, y fue tan marcada esa etapa que, actualmente nos permite estar viviendo del trabajo que se hizo al final de aquel decenio.

Es a partir de 1982, cuando México entra en una gran crisis, y el frente petrolero no fue ajeno a tal circunstancia. Es tal el impacto que, a partir de ese año, Petróleos Mexicanos entra en otra fase de su desarrollo: gradualmente y cada vez con mayor intensidad, se va convirtiendo en la entidad que aporta mayores recursos económicos al Estado.

La crisis que sufre el país, provoca que se empiece a restringir significativamente la inversión que se le asignaba en vía de presupuesto a Petróleos Mexicanos, y esto vino a hacer crisis en los años 90's, cuando resulta casi nula la inversión en rubros tan importantes como la exploración y explotación de hidrocarburos.

Aunque en la administración del Licenciado Vicente Fox Quezada, se trató de redoblar la inversión en áreas como las de exploración y producción, esto no ha podido sacar del bache en que está inmersa la industria petrolera, porque el principal financiamiento de esta inversión, se ha dado a base de contraer deuda, a través de un instrumento económico denominado (PIDIREGAS) Proyecto de Impacto Diferidos en el Registro del Gasto Público.

Se puede deducir de lo transcrito, que si bien, el patrimonio de Petróleos Mexicanos ha servido para que el Estado Mexicano, como Estado rector, marque las directrices idóneas para alcanzar los objetivos de todo Estado moderno, como son el bienestar de sus gobernados, con la adecuada interrelación entre sus sectores, público, privado y social, también ha expuesto al sector energético, a un posible aniquilamiento, al permitir que solamente se aumente la producción de petróleo, sin su justa reposición al negarle presupuesto para la investigación de nuevos yacimientos.

Actualmente, se ha aprobado un nuevo régimen fiscal en Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, que si no ha sido la solución del problema, al menos va a permitir respirar un poco más a la empresa, pero si se es un poco más honesto, sería mejor una nueva y completa reforma fiscal.

3.1.2. Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El patrimonio de Petróleos Mexicanos y la Planeación Económica del Estado.

Uno de los principales motivos por los cuales fue modificado el artículo 26 constitucional, el 3 de febrero de 1983, fue motivado principalmente por llevar a norma constitucional, la obligación del Estado a ejercer la rectoría económica, mediante la técnica de planeación, concebida como una forma de proceder democrático y participativo, que prevé las vertientes obligatorias para la administración pública federal, un esquema de coordinación para armonizar soberanías estatales con los objetivos federales, y lineamientos de concertación para inducir a los sectores social y privado, hacia metas de desarrollo nacional integradas. Para comprender mejor el tema a continuación transcribo el artículo 26 Constitucional:

Artículo 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.

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.

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 para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte 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.

Este artículo, señala la obligación del Estado de organizar la planeación democrática del desarrollo nacional, a través de la elaboración de los planes y programas de desarrollo, los cuales se realizan a nivel federal, estatal y regional. Debiendo estos últimos, apegarse al contenido del primero. Lo importante de estos planes, es que en ellos se va definir la política a seguir durante el sexenio, y se va a dar la pauta a la actuación de la Administración Pública. También se puede entender que dicho artículo nos señala, que el responsable de llevar a cabo las acciones, tendientes a dar cumplimiento a tales disposiciones es el Ejecutivo Federal.

Si parto de estas premisas, puedo decir que durante el sexenio del 2000 al 2006, el responsable de la planeación estratégica del país, fue el Licenciado Vicente Fox Quezada, y sabiendo, que una de las áreas estratégicas del país, es Petróleos Mexicanos, él también es responsable del comportamiento de esta empresa, tratando de que con una correcta planeación estratégica, pueda alcanzar la rectoría correcta del país.

En el año 2000, Petróleos Mexicanos contaba con unas reservas probadas de hidrocarburos de 32,614 millones de barriles de petróleo, y en el año 2004 solo se tenía 18,895 millones de barriles de petróleo, con un escaso nivel de restitución de reservas del 10% al año, esto va haciendo que el patrimonio de Petroleros Mexicanos se reduzcan drásticamente por el paso del tiempo.

Si se observa correctamente, el patrimonio de Petróleos Mexicanos, poco a poco ha ido reduciéndose, por que la principal parte del patrimonio de esta paraestatal, es el petróleo, y si el ritmo de restitución no es similar con la misma extracción, el patrimonio tiende a desaparecer. No nos podemos imaginar un país sin petróleo, y creo que lo que más le interesa al actual régimen de gobierno, es tener los suficientes recursos que el país requiere en el momento, para la correcta marcha de la economía

actual, pero no vislumbran que su gestión es establecer bases durante sus seis años de encargo, para que el futuro no agarre por sorpresa al país.

Desde mi punto de vista, creo que la planeación estratégica ha errado de rumbo, si bien la meta de todo régimen, es ver por el bienestar de sus gobernados, se debe de considerar que no con salir medianamente de su sexenio, sin problemas económicos, quiera decir que se actuó bien. Por que sólo el tiempo juzgará por decisiones tomadas a la ligera. Uno de los principales errores que han hecho que Petróleos Mexicanos haya reducido su patrimonio, ha sido que del excedente de ingresos programados del petróleo, no haya ido a parar a la paraestatal para invertirlos en exploración, investigación, explotación y mantenimiento. Lo único que se hizo, fue autorizar el endeudamiento para los rubros mencionados, con las llamadas PIDIREGAS (Proyecto de Impacto Diferido en el Registro del Gasto Público), que han dejado sin margen de movimiento a la empresa, propiciando la ola de accidentes y la poca inversión en muchos rubros, y el posible aniquilamiento de la empresa.

3.1.3. Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Alcances y limitaciones sobre las Áreas Estratégicas de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Al hablar del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hay que ser muy cuidadosos y tratar de ser lo más preciso posible, porque con este artículo, se podría realizar un tratado por lo temas y la trascendencia que encierra en su texto, que incide en la vida económica del país. Este artículo, establece en su párrafo primero, el régimen de propiedad de las tierras y aguas que forman el territorio nacional y que le otorga al Estado la propiedad originaria, es decir, el Estado tiene el dominio, imperio, autoridad y soberanía dentro de los límites de su propio territorio. En su párrafo cuarto, determina que le corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales. En el párrafo sexto, proclama que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible; y, por último, el párrafo octavo, señala que la Zona Económica Exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas.

Me resulta interesante resaltar que para el entendimiento y comprensión del presente trabajo, es prioritario poder precisar los alcances y limitaciones de las áreas estratégicas de Petróleos Mexicanos, y es menester establecer qué entendemos por área estratégica, pudiéndonos remitir al artículo 28 Constitucional que transcribo en el numeral que nos interesa:

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

(...)

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad...

Se puede entender las áreas estratégicas, como aquellas actividades que realiza el Estado y sólo él, consideradas como primordiales, para poder desempeñar sus funciones y cumplir los fines para los que fue creado.

Petróleos Mexicanos, como empresa paraestatal, encargada de realizar todas las actividades de carácter prioritario, concernientes al área estratégica que describe el artículo 28 Constitucional en lo referente al petróleo, los demás hidrocarburos y petroquímica básica, cuenta con la protección y limitantes que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre todo en el artículo 27, párrafos cuarto, sexto y octavo, como transcribo a continuación:

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

(...)

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

(...)

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras ó 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.

(...)

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

Durante el gobierno del presidente C. Lic. Vicente Fox Quezada, se trató por todos los medios, de inyectar recursos, para poder fortalecer el terrible abandono en que se ha quedado la inversión para la investigación, exploración y mantenimiento de la industria petrolera, pero casi todos sus intentos han sido en vano. Para poder ingresar recursos frescos que la industria petrolera, se ha apoyado principalmente en el endeudamiento de la empresa, una de las vías ha sido el PIDIREGAS (Proyecto de Impacto Diferidos en el Registro del Gasto Público), que si bien se ha utilizado para la inversión, también ha incrementado la deuda de la empresa; otra forma de tener recursos es por medio de su presupuesto, que ha sido recortado drásticamente, año tras año; la otra forma de allegarse de recursos ha sido por la figura denominada Contratos de Servicio Múltiples, que han sido muy cuestionables por considerarlos inconstitucionales, y para muestra, transcribo la idea de el Doctor Jorge Witker Velásquez con respecto a estos contratos:

“Así, con fecha 17 de julio de 2003, PEP publicó en el Diario Oficial de la Federación la convocatoria internacional para licitar siete contratos para explotar gas en la Cuenca de Burgos (Golfo de México, frente a Tamaulipas). Sin embargo, la participación de inversión extranjera a través de estos contratos carece de sustento constitucional y legal. Hay violaciones a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, ya que el Estado está cediendo su exclusividad sobre áreas estratégicas definidas en el artículo 28; esto es, sobre hidrocarburos y petroquímica básica. Asimismo, no es permitido que se asigne a privados extranjeros bloques geográficos para la explotación de hidrocarburos, y menos contratos con extensión de 20 años. Según las cláusulas de estos contratos, Pemex Exploración y Producción entrega a empresas extranjeras la exclusividad sobre territorios enteros, todo el proceso de explotación, exploración, transformación y conducción del gas natural. Además el control y la información de toda la actividad contratada queda en manos de extranjeros, al margen de toda la participación de los mexicanos.”¹

Como se puede observar, PEMEX ha sido orillado a recurrir al ingenio de la institución, en la creación de contratos que permitan la entrada de capital fresco, aunque tarde o temprano, tendrán que pagar la osadía de contravenir la Carta Magna, por que al parecer y según el criterio de senadores, diputados y personajes interesados en la materia PEMEX, se ha extralimitado en los límites permitidos, en cuanto a las áreas estratégicas asignadas a su cuidado.

¹ Witker Velásquez, Jorge, Introducción al Derecho Económico, Sexta Edición, Editorial Mc Graw Hill, México, 2005, p. 96.

Es por eso que en diciembre del 2004, se interpuso la demanda de nulidad por 130 diputados y más de cuarenta senadores, entre ellos los senadores Manuel Bartlett y Laura Garza Galindo del Partido Revolucionario Institucional, y aunque en diciembre del 2005, los jueces determinaron que quienes promovieron la nulidad de dichos contratos no tenían interés jurídico en el caso, en realidad no se llegó a una cosa juzgada por que los jueces no entraron al fondo del caso, que es la inconstitucionalidad de dichos contratos. Me queda claro que este asunto no va a quedar así y que la empresa escudándose en dicha resolución pretenderá realizar nuevos contratos y estoy casi seguro, que muchos ciudadanos interpondrán la inconstitucionalidad de dichos contratos. De este tema abundaré más adelante cuando analice la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.

3.1.4. Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Protección y Prerrogativas que otorga el Estado a Petróleos Mexicanos.

Si los anteriores artículos constitucionales estudiados nos plantean, cómo el patrimonio de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, ayudan, a alcanzar la rectoría económica del Estado por medio de la planeación, y entendimos, cómo el artículo 27 constitucional nos enmarca los alcances y limitaciones que tiene las áreas estratégicas, ahora, nos toca ver la protección que otorga el Estado a Petróleos Mexicanos y a sus Organismos Subsidiarios, por ser área estratégica; es primordial transcribir parte del artículo 28 Constitucional para entender los alcances de dicha disposición:

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

(...)

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

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

En este artículo, se nos da a conocer que en los Estados Unidos Mexicanos, quedan prohibidos los monopolios y las prácticas monopólicas, además, se plantea que las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en áreas estratégicas, no constituirán monopolios, ahora que dentro de estas áreas estratégicas, se encuentran el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica. El mismo precepto, prevé la creación de organismos y empresas públicas para el eficaz manejo de las áreas estratégicas. Tal es el caso de Petróleos Mexicanos, creado por Decreto publicado el 20 de julio de 1938 en el Diario Oficial de la Federación, con la finalidad de encargarse

del manejo de los bienes expropiados a diversas empresas petroleras, y que hoy en día, con el nombre de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, es la responsable del buen manejo del área estratégica encomendada.

3.1.5. Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . Facultades del Congreso de la Unión para Legislar en Materia de Hidrocarburos.

Desde mi punto de vista, el contenido del artículo 73 Constitucional, ha sido el responsable directo de la situación financiera de la empresa, porque le ha otorgado facultades al Congreso de la Unión para establecer, contribuciones sobre los aprovechamientos y explotación de los recursos naturales, y con esto se ha legislado en perjuicio de la estabilidad de una empresa, que al ser la más importante del país, debería de contribuir con el gasto público de una manera proporcional y equitativa, como lo hacen otras empresas del país, y así poder tener una estabilidad financiera, que es muy necesario, ya que desde hace varios años, se ha constituido como la mayor aportadora del presupuesto. Para poder justificar , lo anterior, diré que el artículo, 31 fracción IV Constitucional, nos establece que las obligaciones tributarias, deben establecerse en leyes; el artículo 73 Constitucional fracción VII, faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, en la fracción XXIX de este mismo artículo dice: que el Congreso de la Unión establecerá contribuciones sobre comercio exterior: sobre aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 Constitucional y en la fracción X del mismo artículo 73 Constitucional, que establece que el Congreso tendrá la facultad de legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, energía eléctrica y nuclear etc.

No se aprende de eventos pasados, se está volviendo a petrolarizar la economía, tarde o temprano se nos cobrará la factura, ya que el abuso en la composición del presupuesto con ingresos petroleros, no puede durar toda la vida, y el auge en los precios internacionales, nos puede dar una mala jugada. A continuación transcribo una nota de la revista, Energía a Debate, de enero del 2006:

“La dependencia de las finanzas públicas respecto de los ingresos petroleros ha venido incrementándose en la administración del presidente Vicente Fox, pues mientras en 2001 representaban 30.4 por ciento de los ingresos presupuestarios totales, ahora al cierre de 2005 representarán alrededor de 37.6 por ciento del total de los ingresos públicos.

Así, mientras los ingresos petroleros totalizaron en 2001, primer año de la presente administración, 386 mil 579.1 millones de pesos, al cierre de 2005 se estima que alcancen 711 mil 730.3 millones de pesos, de acuerdo con los datos de la Cuenta Pública Federal 2001-2004 y los Criterios Generales de Política Económica de 2006.

Un amplio análisis del Centro de Estudios de las Finanzas de la Cámara de Diputados precisa además que durante el periodo 2001-2005 los ingresos petroleros como porcentaje del producto interno bruto (PIB) incrementaron su participación en 2 puntos porcentuales del producto, al pasar de 6.7 a 8.7 por ciento, en virtud de que el precio promedio del barril de crudo de la mezcla mexicana de exportación fue superior al de las expectativas.

De 2001 a 2005 el precio promedio del barril de petróleo ha sido mayor al precio aprobado y el observado en los últimos cinco años.

Con base en los Criterios Generales de Política Económica de 2006, en 2005 se prevé que se recaudarán 425 mil 28.1 millones de pesos sólo por concepto de derechos petroleros, que representarían cerca de 63.5 por ciento de los mismos y 23.9 por ciento de los ingresos presupuestarios. Los derechos petroleros están incluidos en el artículo séptimo de la Ley de Ingresos de la Federación...²

Con base a lo anterior, se puede entender cómo se ha utilizado el artículo 73 Constitucional para programar un presupuesto, a la medida de las necesidades de los legisladores, no importando el daño que se le hace a PEMEX.

3.1.6. Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Facultades del Ejecutivo en Materia de Política Exterior.

Cuando se habla de las facultades que tiene el Presidente de la República con respecto a la política exterior del país, inmediatamente lo puedo ligar con Petróleos Mexicanos, cuando observo que somos una Nación netamente exportadora de petróleo e importadora de gasolina, considero se tiene que ser muy cuidadosos en diversificar el mercado, para evitar pérdidas o que se inmiscuyan en la política interna del país.

A continuación transcribo parte del artículo 89 Constitucional para saber hasta donde puede el Presidente inmiscuirse en la política exterior del país.

*Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:
(...)*

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.”

México actualmente, vende su petróleo a los siguientes países, colocados según la importancia en cuanto a la magnitud de compras; Estados Unidos, España, Japón, Canadá, Israel, Portugal, Gran Bretaña, Antillas Holandesas, Holanda y otros de menor importancia.

3.2. Leyes y Reglamentos Relacionados con el Patrimonio de Petróleos Mexicanos.

La cantidad de leyes y reglamentos, relacionados con Petróleos Mexicanos, es muy variado y rico en conceptos que apoyan y facilitan la marcha de la principal

² Energía a Debate, Perspectivas Petroleras de México, p 15.

industria del país, pero trataré de escudriñar la legislación que hace girar la existencia y rumbo, del patrimonio de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios.

3.2.1 Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Esta ley entró en vigor el 29 de noviembre de 1958, y ha tenido tres reformas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, y éstas son, del 30 de diciembre de 1977; 11 de mayo de 1995 y 13 de noviembre de 1996. Consta de 16 artículos y cinco transitorios. Esta ley remarca el dominio de la Nación de todos los hidrocarburos que se encuentren en el país, según el artículo primero que a continuación transcribo:

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

En su artículo segundo, limita quiénes solamente podrán realizar las explotaciones del hidrocarburo del país, y transcribo a continuación este artículo:

ARTÍCULO 2. Sólo 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 1º.

Además, en su artículo cuarto, esta Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, reconoce a Petróleos Mexicanos y a sus Organismos Subsidiarios, como los únicos encargados de llevar a cabo la explotación y exploración del petróleo, a continuación transcribo parte de dicho artículo:

ARTÍCULO 4. La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3º. , 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...

Uno de los artículos que ha llamado mucho la atención, y ha sido motivo de muchos debates, es el artículo sexto, ya que ha abierto la puerta a la iniciativa privada a la exploración de yacimientos petrolíferos, por medio de los Contratos de Servicios Múltiples y como lo expuse, se ha impugnado la validez y constitucionalidad de dichos contratos, con la postura de que una ley secundaria, como es esta, no puede estar por encima de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a continuación transcribo dicho artículo:

ARTÍCULO 6. Petróleos Mexicanos podrá celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, serán siempre en efectivo y en ningún caso concederán por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones.

En lo referente a este último artículo, me permito transcribir una nota donde PEMEX, en un boletín informativo HEMEROBIBLIOGRÁFICO expresa lo siguiente:

“Se analizó el contrato firmado entre Pemex Exploración y Producción (PEP) y Repsol para la exploración de la cuenca de Burgos. El contrato es, en esencia, igual a las versiones anteriores, aunque contiene numerosas correcciones.

Desde nuestro punto de vista, sigue siendo anticonstitucional, ya que claramente, condiciona los pagos de servicios a la cantidad producida y al pago del producto. Estimo que esto es contrario a lo que establece la Constitución y específicamente, en la ley reglamentaria del Artículo 27 constitucional en materia del petróleo, artículo 6, que dice: PEMEX podrá celebrar... contratos... de prestación de servicios. Las remuneraciones serán en efectivo y en ningún caso...participación en los resultados de las exploraciones.

*Los contratos de servicios múltiples condicionan el pago a los resultados de la exploración”.*³

En el artículo 10 de esta misma ley, prevé que la industria petrolera es de utilidad pública, preferentemente sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos. Para entenderlo mejor, lo transcribo a continuación:

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

Todo lo descrito, interesa por el incremento o decremento del patrimonio de Petróleos Mexicanos, ya que inclusive, se le designa a la Secretaria de Energía a proporcionarle todas las facilidades para la adquisición de terrenos, para la explotación y exploración de hidrocarburos.

3.2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para poder comprender algún tema o materia, es necesario conocer su origen, es por eso que primero analizaremos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone en su Artículo 90:

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

El Presidente de la República como único titular del Poder Ejecutivo, tiene en la organización Constitucional un doble carácter; político y administrativo.

³ Ocampo, Felipe, “Corrección, Mayor. Pemex Pierde Autoridad ante Repsol”, Revista Hemerobibliografica, vol.LI, No. 3, Julio-Septiembre, 2004.

Su carácter administrativo, deriva de la realización de funciones administrativas, bajo el orden jurídico establecido por el poder Legislativo, es decir, ejecutando las leyes de una manera amplia y general. Dentro de esas leyes, tenemos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dispone en su artículo 1º:

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

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

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.

Por el interés del presente trabajo, analizaré a los organismos descentralizados, y así se tiene, que en los artículos 3 y 9, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone:

ARTÍCULO 3. El Poder 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 de fianzas, y*
- III.- Fideicomisos.*

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

El hecho de que las Entidades Paraestatales, estén organizadas bajo un régimen jurídico, distinto al de los órganos centralizados, no significa que actúen de forma independiente. Lo que pasa es que existen muchas funciones y fines, teniéndose que regular de distinta forma todos los órganos de gobierno.

Estos Organismos Paraestatales o Descentralizados, tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, además de un alto grado de autonomía técnica y orgánica.

Cuando se analice la Ley Federal de Entidades Paraestatales abundaré más en las características de estos organismos.

3.2.3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Esta ley se publicó el día 26 de abril de 1986 y tiene como objeto el regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

La ley Federal de Entidades Paraestatales, en sus artículos 2 y 14, define claramente quiénes son las entidades paraestatales, y da los objetos de los órganos descentralizados, y así se puede concebir a las entidades paraestatales, como organismos descentralizados, para esto transcribo los artículos en cuestión:

ARTÍCULO 2. Son entidades paraestatales las que con tal carácter determine la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

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

La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias:

La prestación de un servicio público o social; o

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

El artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, establece los elementos que debe de tener un organismo descentralizado para poder existir y estos son según el artículo 15:

ARTÍCULO 15. En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

I. La denominación del organismo;

II. El domicilio legal.

III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;

IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que determinen para su incremento;

V. La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;

VI. Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;

VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;

VIII. Sus Órganos de Vigilancia así como sus facultades; y

IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma de su extinción o liquidación.

En el artículo 11 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, también establece algunas características más específicas, que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con respecto a la autonomía de gestión así como sigue:

Artículo 11. Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas.

Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta, a los demás que se relacionen con la Administración Pública Federal.

Aunque el tema de la autonomía de gestión, no se queda allí, es necesario observar lo que establece todavía la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, que a continuación abordo.

3.2.4. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Esta ley como la conocemos ahora, entró en vigor el 13 de julio de 1992, cuando se dan importantes modificaciones en el país. Se pretendió dar el salto anhelado de convertirnos en un país del primer mundo, y se modificaron legislaciones trascendentes en áreas, como la agraria y la energética. El ex presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, instruyó al secretario de Energía, Minas e industria Paraestatal, a que reestructurara PEMEX, basado en dos premisas, según la exposición de motivos que a continuación transcribo:

1.-Mantener la propiedad y el control del Estado mexicano sobre los hidrocarburos.

2.-Conservar la conducción central de Petróleos Mexicanos sobre cada una de las áreas en que se estructuran las actividades de la industria, que van desde la exploración hasta la comercialización de los productos”⁴

La presente ley quedó así: de acuerdo al artículo 2º de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, el objeto de la paraestatal es:

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

⁴ Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios., Exposición de Motivos, Petróleos Mexicanos, 8ª edición, México, 2003.

Después de que PEMEX vivió desde la expropiación, con una conducción centralizada, esta nueva ley modifica totalmente la dirección que tenía, dividiendo en un área central y cuatro organismos subsidiarios, según el artículo 3 que dice:

ARTÍCULO 3. Se crean los siguientes organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismos que tendrán los siguientes objetos:

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

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

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

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

Las actividades estratégicas que esta Ley encarga a 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.

En esta misma Ley, establece en qué consiste el patrimonio de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios en su artículo 5º, que a continuación transcribo:

ARTÍCULO 5. 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 les asigne 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 reciban por cualquier otro concepto.

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

Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios administrarán su patrimonio conforme a las disposiciones legales aplicables y a los presupuestos y programas que formulen anualmente y que apruebe el Organismo de Gobierno de Petróleos Mexicanos. La consolidación contable y

financiera de todos los organismos será hecha anualmente por Petróleos Mexicanos.

En los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, se establece quiénes dirigirán y administrarán a Petróleos Mexicanos, así como qué características deberán tener los administradores, y las atribuciones que se les confiere, sin perjuicio de la autonomía de gestión, como se expresa en los artículos que a continuación transcribo:

ARTÍCULO 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

ARTÍCULO 7. El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos se compondrá de once miembros propietarios, a saber.

Seis representantes del Estado designados por el Ejecutivo Federal, entre los que deberá estar el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que deberán ser miembros activos de dicho sindicato y trabajadores de planta de Petróleos Mexicanos.

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

Por cada uno de los consejeros que se designe se nombrará un suplente. Los suplentes de los consejeros que representan al Estado serán designados por los respectivos titulares y los de los consejeros sindicales serán designados por el Sindicato, debiendo reunir los mismos requisitos exigidos para los propietarios

ARTÍCULO 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.

ARTÍCULO 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.

Los suplentes de los Consejeros que representan al Gobierno Federal serán designados por los respectivos titulares y los de los organismos subsidiarios serán designados por los Directores correspondientes.

ARTÍCULO 10. El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos y los de los organismos subsidiarios, tendrán las atribuciones que les confieren las disposiciones legales aplicables y esta ley, conforme a sus respectivos objetos. Quedan reservadas al Órgano de Gobierno de Petróleos Mexicanos las facultades que requiera la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera incluyendo, en forma enunciativa más no limitativa: aprobar, conforme a la política energética nacional, la planeación y presupuestación de la industria petrolera estatal en

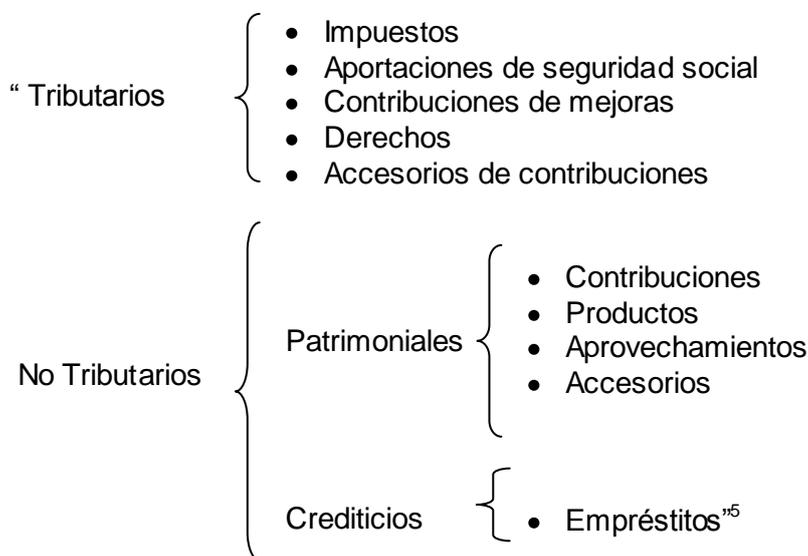
su conjunto y evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la misma. Asimismo se reserva al propio Organismo de Gobierno el establecimiento de las políticas y lineamientos necesarios para lograr un sano equilibrio económico y financiero entre los organismos, así como para permitir el adecuado manejo y administración de los bienes que el Gobierno Federal destina a la industria petrolera.

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 sometido por los Consejos de Administración de los organismos subsidiarios al de Petróleos, al igual que su liquidación, enajenación o fusión. Asimismo, se someterá a aprobación del propio Consejo la enajenación de las instalaciones industriales.

3.2.5.- Ley de Ingresos de la Federación.

La ley de ingresos de la federación, la puedo definir como el catálogo de rubros por medio del cual, el Estado obtiene recursos, clasificados como ingresos tributarios, que provienen del poder del Estado, o sea, aquéllos ingresos que puede obtener el Estado por su poder, y los ingresos no tributarios que se obtienen por varias vías, a fin de completar el presupuesto, estas vías pueden ser la explotación de los recursos del propio Estado, por ingresos patrimoniales o crediticios.

A continuación, transcribo cómo el maestro Delgadillo Gutiérrez enumera los diferentes conceptos que establece la Ley de Ingresos, para saber qué ingresos va a tener:



La Ley de Ingresos de la Federación se emite anualmente por el Poder Legislativo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de acuerdo con sus facultades establecidas en la fracción VII del artículo 73 de la misma disposición. Así, cada año, la Ley de Ingresos

⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, Editorial Limusa, México, 2001, p. 40.

señala las percepciones que tendrá la Federación por los rubros que señala el maestro Delgado Gutiérrez y que a continuación transcribo:

- I.- Impuestos.*
- II.- Aportación de Seguridad Social*
- III.- Contribución de mejoras.*
- IV.- Derechos.*
- V.- Contribuciones Pendientes de Liquidación de Ejercicios Anteriores.*
- VI.- Accesorios.*
- VII.- Productos.*
- VIII.-Aprovechamientos.*
- IX.- Ingresos Derivados de Financiamientos.*
- X.- Otros Ingresos.⁶*

La Ley de Ingresos de la Federación, se constituye como el instrumento jurídico que le permite al Estado, la obtención de los recursos financieros necesarios, para realizar su actividad financiera en función de un objetivo: satisfacer el bien común.

A través de ésta Ley, el legislador aprueba los ingresos mínimos que habrá de obtener el Estado. Tomando como base los datos para el ejercicio fiscal del año 2006, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, decretó:

Que la Federación percibirá ingresos estimados por 1, 973,500.00 millones de pesos, de acuerdo a lo siguiente:

A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL	1, 339, 787.10
B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS	613, 712.90
C. INGRESOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO	20, 000.00
TOTAL.	1, 973, 500.00

Todo este entorno nos permite comprender, qué tan importante es saber, de dónde provienen los ingresos que el Estado utiliza, para satisfacer las necesidades de sus gobernados, y también lo importante que es saber que el artículo 7º de la Ley de Ingresos de la Federación, establece la relación jurídica tributaria que guarda Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios con el Estado. Con base a esto y según el artículo 7º de la Ley de Ingresos, PEMEX pagara impuestos por concepto de:

Artículo 7º. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios estarán obligados al pago de contribuciones y sus accesorios, de productos y de aprovechamientos, excepto el impuesto sobre la renta de acuerdo con las disposiciones que los establecen y con las reglas que al efecto expida la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, además estarán a lo siguiente:

- I.- Hidrocarburos...*
- II.- Enajenación de gasolina y diesel...*
- III. Pagos del impuesto al valor agregado...*
- IV. Determinación y pago de los impuestos a la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados...*
- V. Impuesto a los rendimientos petroleros...*
- VI. Importación de mercancías...*

⁶ Ibid, p.36.

VII. Aprovechamientos sobre rendimientos excedentes...

VIII. Otras obligaciones...

Estos rubros fueron publicados, después de la aprobación del nuevo régimen fiscal de PEMEX, que aunque no debiera, frenó la aprobación de la ley de ingresos según la publicación del periódico Reforma del 4 de noviembre del 2005, de Claudia Salazar y Armando Estrop, a continuación transcribo dicha nota:

“SENADORES DEL PRI RECHAZARON LA INCLUSIÓN de consejeros independientes en el Consejo de Administración de PEMEX, lo que frenó ayer la aprobación del régimen fiscal de la paraestatal durante la sesión de la Comisión de Hacienda.

Los legisladores determinaron eliminar el artículo cuarto transitorio de la reforma a la Ley Federal de Derechos, el cual establecen que al 2009 Pemex deberá tener consejeros con experiencia técnica, administrativa o financiera, capacidad y prestigio profesional, para desempeñar sus funciones “libres de conflictos de intereses”.

Los priistas Laura Alicia Garza, Manuel Bartlett y Ricardo Aldana consideraron que este tema no tiene relación con la reforma fiscal y que corresponde a una modificación a la Ley Orgánica de Pemex o incluso a una reforma constitucional.

En opinión de la senadora, la incorporación de los consejeros independientes es un intento velado del Gobierno federal para meter al Consejo de Administración de Pemex a “empresarios notables”, tal como lo intentó el Presidente Fox al inicio del sexenio.

El Senador priista Ricardo Aldana, tesorero del sindicato de Pemex, afirmó en entrevista que con dicho artículo no está claro qué tipo de autonomía de gestión es la que se pretende para la empresa ni cuál es el gobierno corporativo que se busca.

La objeción al cuarto transitorio será analizada por la fracción priista hasta el lunes próximo, lo cual atrasó no sólo la aprobación de la reforma al régimen fiscal de Pemex, sino también la Ley de Ingresos y la miscelánea fiscal 2006.”⁷

Aunque el día 14 de noviembre del 2005 por fin se aprobó dicha ley, se puede apreciar los intereses que tiene de trasfondo el sector petrolero en la vida del país.

3.2.6. Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Si bien, en la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos se enuncia, en qué consiste el consejo de administración de la paraestatal y cómo está compuesto, el Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos publicada el día 26 de julio de 1972, va a establecer las atribuciones del consejo de administración. A continuación transcribo el artículo 4º y 5º de dicho reglamento:

ARTÍCULO 4. Son atribuciones del Consejo de Administración conocer y en su caso, aprobar:

⁷ Reforma, México, D.F., 4 de noviembre de 2005.

- 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 a 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 permanecen como temporales;
- V.- Previamente, el otorgamiento y la revocación, de poderes generales o especiales, otorgados por el Director General, cuando sea a favor de personas ajenas al organismo.
- VI.- La cancelación de adeudos a cargo de terceros y a favor del organismo, cuando se hubieren agotado los procedimientos legales para su cobro, sin haberlo conseguido; después de obtener la autorización gubernamental que prevengan las leyes y demás disposiciones legales;
- VII.- La emisión de bonos u obligaciones de cualquier naturaleza para su colocación en la República 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;
- XI.- Las modificaciones que requiera el programa anual de operaciones e inversiones;
- XII.- La aceptación de pasivos contingentes;
- XIII.- El otorgamiento de donativos, subsidios, gratificaciones, ayudas sociales u operaciones semejantes, que afecten el patrimonio del organismo; los que, en su caso, se harán efectivos después de obtener la autorización que prevengan las leyes aplicables;
- XIV.- El reglamento Interior y el de Servicios Médicos de Petróleos Mexicanos; y, a juicio del Director General, otros que lo ameriten;
- XV.- Los demás asuntos que determinen, así como los que le sean sometidos por los propios Consejeros o por el Director General.

ARTÍCULO 5. Las resoluciones a que se refieren las fracciones I a XIV del artículo anterior, requerirán para su validez, la aprobación, por lo menos, de cinco de los Consejeros que representen al Estado. En esas materias, las facultades del Consejo son indelegables y deberán ser ejercitadas precisamente por el mismo.

CAPITULO CUATRO

EL PATRIMONIO DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS

4.1 Estructura Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Antes de presentar la estructura actual de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, me gustaría proporcionar la estructura que tenía cuando sólo se denominaba Petróleos Mexicanos.

Con base en la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos de 1971, Petróleos Mexicanos fue dirigido y administrado por un Consejo de Administración, un Director General y siete Subdirecciones que tenían los siguientes nombres:

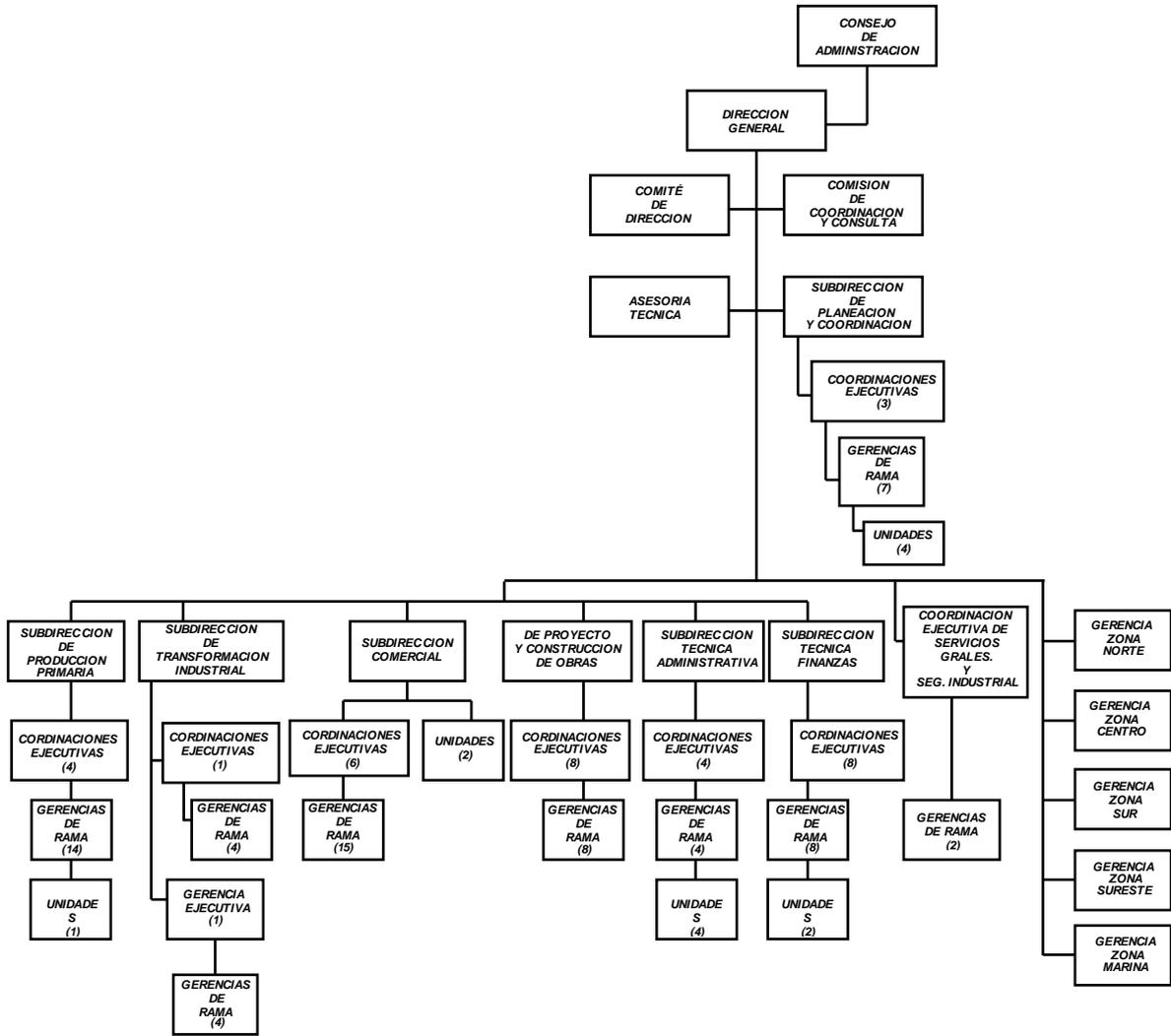
- 1.- De Planeación y Coordinación.
- 2.- De Producción Primaria.
- 3.- De Transformación Industrial.
- 4.- Comercial.
- 5.- De Proyecto y Construcción de Obras.
- 6.- Técnica Administrativa.
- 7.- De Finanzas.

En 1982, de nueva cuenta cambia la estructura de la empresa, debido a la incrustación de 22 áreas llamadas Coordinaciones Ejecutivas, éstas fueron colocadas entre el Subdirector y el Gerente. Dichas Coordinaciones Ejecutivas mantenían una dependencia lineal con 68 Gerencias de Rama y Unidades.

Con la incorporación de esta estructura en la administración del Director de PEMEX, Lic. Mario Ramón Beteta, se propicia un ambiente negativo entre la empresa y el Sindicato, ya que se crearon una gran cantidad de cargos de confianza con unos ingresos superiores que el personal sindicalizado, a ese grupo de personal se le llegó a denominar los "Pitufos", porque en realidad nadie sabía cómo habían llegado, ni de dónde llegaron y no tenían madre, pero saquearon las arcas de la empresa. La incorporación de esta cantidad de plazas incidió directamente en el incremento de costos de mano de obra, que hoy en día, representa un serio problema financiero.

Al principio de la década de los 90's, PEMEX llegó a contar con una plantilla general de mano de obra superior a las 200 mil plazas, en el ámbito nacional. A continuación ilustro con un organigrama como estaba organizado PEMEX:

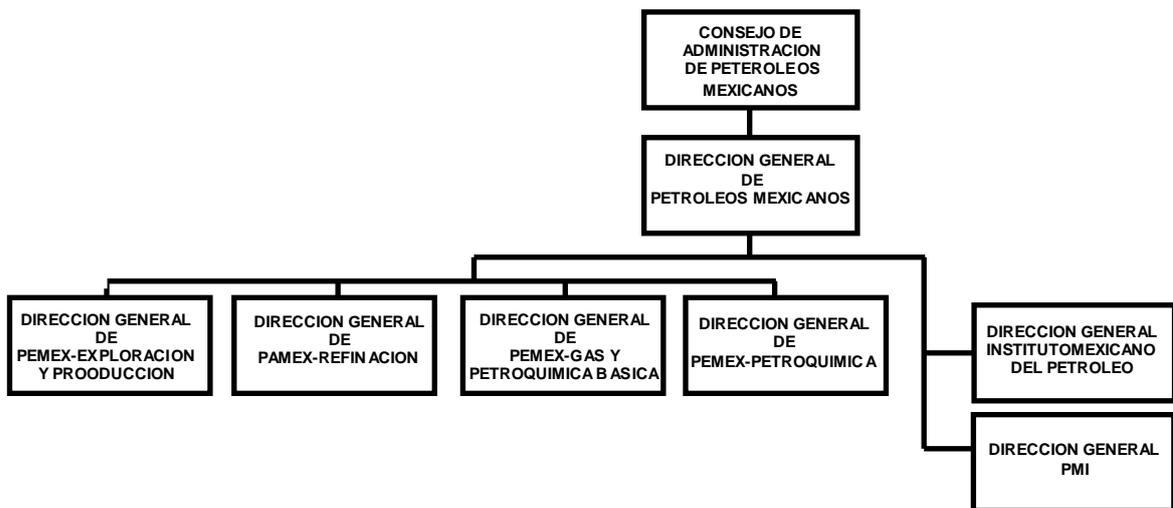
ORGANIGRAMA DE PEMEX (ESTRUCTURA ANTERIOR)



Fuente: Manual de Organización Básica de Petróleos Mexicanos.- México 1984.

En 1992, después del siniestro ocurrido en Guadalajara, Jal., el Presidente de la República Mexicana, el Lic. Carlos Salinas de Gortari, ordenó la puesta en marcha de la nueva estructura de PEMEX, la cual continúa vigente en nuestros días

Esta estructura fue autorizada por el Congreso de la Unión en julio de 1992, con la aprobación de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, se inicio una reestructuración administrativa y organizacional, bajo el concepto de líneas integradas de negocios que incorpora criterios de productividad, responsabilidad y autonomía de gestión, definiendo bajo un mando único las actividades operativas y de apoyo. Con base en ello, PEMEX descentralizó y desconcentró funciones y recursos, para cumplir todas las actividades implícitas de la industria petrolera y sus áreas estratégicas. A continuación cito la actual estructura de PEMEX:



En esta nueva estructura ya no aparecían las siete subdirecciones, las Coordinaciones Ejecutivas y las Gerencias de Zona, quedando la estructura así:

La Subdirección de Producción Primaria se transforma en lo que ahora es PEMEX-Exploración y Producción.

La Subdirección de Transformación Industrial se constituye en lo que ahora es PEMEX-Refinación.

La Subdirección Comercial se integró a lo que es PEMEX-Refinación.

La Subdirección de Proyectos y Construcción de Obras desapareció por completo. Los bienes de esta Subdirección en su mayoría fueron incorporados a PEMEX-Refinación y el personal fue jubilado o liquidado.

La Subdirección de Planeación y Coordinación; Técnica Administrativa y de Finanzas quedaron en el Corporativo de Administración.

Lo que respecta al equipo de transporte aéreo y los barcos buque-tanque para transporte de producto, fueron desincorporados del activo fijo de PEMEX para ser vendidos posteriormente.

4.1.-1. Órgano Central y sus Cuatro Organismos Subsidiarios.

Petróleos Mexicanos se ha convertido en una de las mejores empresas petroleras del mundo: operada por personal altamente calificado, persiguiendo criterios de rentabilidad y competitividad, con productos y servicios energéticos y petroquímicos de calidad, con tecnología de vanguardia, seguridad en sus instalaciones y absoluto respeto a su entorno.

PEMEX opera por conducto de un ente Corporativo y cuatro Organismos Subsidiarios a partir del 1º de julio de 1992 y estos son:

- PEMEX Corporativo de Administración.
- PEMEX Exploración y Producción.
- PEMEX Refinación.
- PEMEX Gas y Petroquímica Básica.
- PEMEX Petroquímica.
-

El Corporativo es el responsable de la conducción central, y de la dirección estratégica de la industria petrolera paraestatal, y de asegurar su integridad y unidad de acción.

PEMEX Exploración y Producción, tiene a su cargo la exploración y explotación del petróleo y el gas natural.

PEMEX Refinación produce, distribuye y comercializa combustibles y demás productos petrolíferos.

PEMEX Gas y Petroquímica Básica, procesa el gas natural y los líquidos del gas natural; distribuye y comercializa gas natural y gas licuado de petróleo (gas LP); y produce y comercializa productos petroquímicos básicos.

PEMEX Petroquímica a través de sus siete empresas filiales (Petroquímica Camargo, Petroquímica Cangrejera, Petroquímica Cosoleacaque, Petroquímica Escolín, Petroquímica Morelos, Petroquímica Pajaritos y Petroquímica Tula) elabora, distribuye y comercializa una amplia gama de productos petroquímicos secundarios.

Petróleos Mexicanos Comercio Internacional (PMI.), realiza las actividades de comercio exterior de Petróleos Mexicanos.

El Instituto Mexicano del Petróleo proporciona a PEMEX apoyo tecnológico tanto en la extracción de hidrocarburos, como en la elaboración de productos petrolíferos y petroquímicos.

Es importante resaltar que aunque la idea principal del ex presidente Lic. Carlos Salinas de Gortari, durante su mandato, al modificar la estructura de PEMEX, era hacerla más eficiente en cada una de sus áreas productivas, el tiempo ha demostrado lo contrario, por principio de cuentas, PEMEX era en ese momento un ente que tenía una sola administración y un responsable en cada una de sus áreas, cuando se multiplica esta estructura única, por cinco, se incrementan los cargos y aunque poco se modificó la plantilla existente de personal, si se incrementaron los cuadros directivos; si antes había

un solo director, ahora se contabilizaban seis; si antes había un subdirector ahora habían seis y así sucesivamente, esto generó un incremento de la nómina. También se ha podido percibir dentro del ámbito de PEMEX que cada una de las subsidiarias, cree, que su función es más importante que la otra y esto ha generado un descontrol y desunión, ante la toma de decisiones que involucra a más de una subsidiaria.

En resumen diré que la separación de PEMEX en Subsidiarias, multiplicó personal y costos, al tiempo que desintegró las cadenas productivas y restó competitividad, por lo que la reintegración de la empresa resolvería esa problemática.

Hoy en día ha existido acercamiento entre directivos de la paraestatal, el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal para que en la iniciativa, en la que se pretende darle una autonomía de gestión a la empresa, también se proponga fusionar otra vez a PEMEX para instituir la en una sola Entidad y con ello hacerla más eficiente.

4.1.2.- Naturaleza Jurídica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Desde aquel 18 de marzo de 1938, cuando en la Ciudad de México, Distrito Federal, el General Lázaro Cárdenas, expropió las tierras e instalaciones de las compañías petroleras en razón de una utilidad pública, se ha considerado a PEMEX, como una empresa del Estado y así también es considerado por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 25 Constitucional faculta al Estado para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, en la cual concurren los sectores público, social y privado. En este mismo artículo, también dice que al sector público le corresponde las áreas estratégicas, cuyo manejo lleva a cabo por conducto de empresas públicas que son propiedad, en su totalidad, del Estado, quien mantiene siempre la propiedad y control sobre los Organismos Descentralizados, que para tal fin se constituyan.

El Estado realiza las actividades estratégicas en materia de petróleo, hidrocarburos y petroquímica, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios (Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos Organismos Subsidiarios., art. 1º).

Se puede afirmar que tanto Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, así como la totalidad del patrimonio de los Organismos Descentralizados que realizan las actividades estratégicas, son propiedad exclusiva del Estado mexicano, cuya titularidad ejerce el Gobierno Federal, en representación de aquél, y respecto del cual, sólo puede hacer uso para el cumplimiento de los fines asignados a cada organismo.

Aunque el patrimonio de la empresa pertenece al Estado Mexicano, no impide que los propios organismos detenten la titularidad de dicho patrimonio, dada su personalidad jurídica, pero se trata de un patrimonio de afectación para fines públicos, protegido por el régimen de los bienes de dominio público, por lo tanto, no pueden ejercerse actos de disposición sin el consentimiento expreso del titular del Gobierno Federal, quien deberá emitir un decreto desincorporatorio en forma previa a la enajenación de cualquier bien, propiedad de tales organismos.

4.1.3. Atributos de la Personalidad de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Antes de definir y enumerar los atributos de la personalidad de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, resulta interesante, el saber de dónde proviene la denominación conocida como atributos de la personalidad. Para poder definir la palabra personalidad, me basaré en la definición del DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS:

“Personalidad. Del latín personalitas-atis, conjunto de cualidades que constituyen a la persona. En derecho, la palabra personalidad tiene varias acepciones: se utiliza para indicar la cualidad de la persona en virtud de la cual se le considera centro de imputación de normas jurídicas o sujeto de derechos y obligaciones. Esta acepción se encuentra muy vinculada con el concepto de persona y sus temas anexos, como la distinción entre la física y la moral, las teorías acerca de la personalidad jurídica de los entes colectivos y otros.”¹

Ahora que el concepto de atributo, lo tomamos del libro de Derecho Civil del maestro Edgar Baqueiro Rojas, el cual lo expresa de la siguiente manera:

“Por atributo entendemos cada una de las cualidades o propias características del ser, que lo distinguen de los demás, y respecto a las personas todas aquellas situaciones jurídicas que nos permiten identificar, individualizar y situarla dentro de la sociedad y el orden jurídico.”²

Los atributos de la personalidad, no van a ser iguales para las personas físicas como las morales, pero como el tema en cuestión es el saber sobre los atributos de la personalidad de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, y como esta empresa es una persona moral, me enfocaré a estos. Los atributos de la personalidad de las personas morales según Rafael Rojina Villegas son: La capacidad, el patrimonio, la denominación o razón social, el domicilio y la nacionalidad:

“Atributos de las personas morales.- Las personas morales tienen los siguientes Atributos: 1.-Capacidad; 2.-Patrimonio; 3 Denominación o razón social; 4.- Domicilio, Y 5.- Nacionalidad.”³

A continuación describiré los atributos de la personalidad de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios según el orden de la lista anterior.

A) Capacidad: Las personas morales carecen de capacidad de ejercicio, ya que la capacidad de ejercicio solo es inherente al ser humano, pero si se le reconoce la capacidad de goce y esta, está limitada en razón de de su objeto, naturaleza y fines.

Al analizar la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios en su artículo 2º, nos establece que el objeto de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, es el ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal, en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en el ramo del petróleo.

La finalidad de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, es realizar las actividades que le corresponden al Estado en las áreas estratégicas del petróleo, demás

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit., p. 2460.

² Baqueiro Rojas, Edgar, Derecho Civil Introducción y Personas, Editorial Porrúa, México, 1980. p. 161.

³ Rojina Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil, Editorial Porrúa, México, 1995. p.154.

hidrocarburos y petroquímica básica, en los términos de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, de acuerdo a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en el ramo del petróleo y sus reglamentos.

En cuanto a la Naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, nos podemos basar en que, el 7 de junio de 1938 es creado Petróleos Mexicanos como un Organismo descentralizado, y si nos basamos que en el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos establece que el poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará de entidades Paraestatales como son los Organismos Descentralizados, entonces, por todo eso consideramos a Petróleos Mexicanos como una empresa Paraestatal.

B) El Patrimonio, en el artículo 5º de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos subsidiarios nos establece que:

ARTÍCULO 5. 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 les asigne o adjudiquen; los que adquieran por cualquier título jurídico; las ministraciones presupuestales y donaciones que les otorguen; los rendimientos que obtengan por virtud de sus operaciones y los ingresos que reciban por cualquier otro concepto.

C) Denominación o Razón Social, según la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos subsidiarios, en su artículo 2º, establece como nombre: Petróleos Mexicanos, siendo una empresa Paraestatal.

D) El domicilio según el artículo 2º de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, la ciudad de México, Distrito Federal.

E) La Nacionalidad, es una empresa Mexicana.

4.1.4. Elementos Constitutivos del Patrimonio de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Como he manejado desde un principio, el contenido del patrimonio se ha visualizado con un contenido netamente pecuniario, y así cualquier elemento que no tenga este carácter, escapa, de la esfera del patrimonio. Este criterio está equivocado, porque es ya casi imposible sostener esa postura.

La composición del patrimonio está constituido por bienes, pero en ningún lado se nos dice que esos bienes necesariamente se reduzcan precisamente al aspecto económico, porque por un bien, alguien puede referirse al buen nombre de una persona o de algún organismo, a algunos derechos no precisamente económicos, o a los derechos de una persona sobre su cuerpo, o aquellos bienes artísticos que no se les puede dar en el mercado un valor pecuniario.

Es innegable que el patrimonio lo concebimos desde dos grandes campos:

- a) El económico o pecuniario, y
- b) El moral, no económico o de afección.

Aunque dentro del patrimonio de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, se pueden encontrar, elementos no económicos o morales como; la infinidad de obras

artísticas, reliquias prehispánicas, grandes obras de connotados muralistas, un prestigioso nombre del cual están orgullosos la mayoría de los mexicanos por la historia que encierra, etc. Pero para la finalidad del presente trabajo me orilla a resaltar la parte pecuniaria del patrimonio de la empresa más importante de México, que es PEMEX y que a continuación establezco.

Como es sabido, la base de la formación del patrimonio de Petróleos Mexicanos y de sus Organismos Subsidiarios, parte de aquel Decreto de la expropiación de la industria petrolera del 18 de marzo de 1938, en que pasaron a ser propiedad de la Nación todas las máquinas, instalaciones, edificios, refinerías, tanques, que eran propiedad de las 17 compañías extranjeras y sus subsidiarios. En este mismo año se crea el Consejo de Administración de Petróleo, para el manejo provisional de los bienes expropiados, o sea, al día siguiente de la expropiación; después, en junio, se crea Petróleos Mexicanos como un organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. A partir de entonces, y con una actividad cada vez más importante en la industria petrolera, se dieron diversas expropiaciones, enajenaciones, construcciones etc., sobre terrenos tanto propiedad de PEMEX, como de aquellos que tenía ocupados mediante disposiciones de diversa índole.

Se tenían pocos documentos que soportaran la propiedad de ese patrimonio y no es que, hasta el 1º de julio de 1992 cuando se publica la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, que en su artículo 6º transitorio, establece la obligación de que PEMEX transfiera a los Organismos Subsidiarios, los bienes necesarios para el cumplimiento de sus respectivos objetos legales, y estableció un año para lograr el objetivo esperado.

Una vez terminada estas transferencias, se fue teniendo un control, legal y contable del patrimonio de PEMEX, y es hasta el 10 de febrero de 1997, en que el Consejo de Administración de PEMEX, emite lineamientos tendientes a coadyuvar la consolidación del patrimonio, para permitir la actualización de los registros patrimoniales, tanto desde el punto de vista administrativo como contable y financiero, y llevar a cabo todas las acciones de carácter técnico, administrativo y legal, que den esa certeza jurídica que requiere el patrimonio de PEMEX.

Es hasta este momento cuando se puede tener un conocimiento preciso de la cuantificación del patrimonio de Petróleos Mexicanos y de sus Organismos Subsidiarios.

Este trabajo no ha sido fácil, a continuación establezco algunos elementos de los observados, para poder llegar a saber el patrimonio con que cuenta Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios.

- Bienes Inmuebles.
- Bienes Muebles.

Dentro de los Bienes Inmuebles podemos considerar.

- a) Todas las tierras expropiadas a las compañías extranjeras en 1938, por la expropiación petrolera, y aquellas expropiadas a particulares argumentando una utilidad pública, las tierras compradas a particulares o a compañías.
- b) Todos los edificios adquiridos por expropiación, compra, donación o cualquiera otra forma lícita de adquisición.

- c) Refinerías, ubicadas en la republica Mexicana: Salamanca, Tula, Madero, Cadereyta, Minatitlán, Salina Cruz.
- d) Petróleo crudo, pesado, ligero, reconstituido, aceite crudo, condensado, líquido en planta, gas licuado de petróleo (gas LP) y gas seco, diesel, turbosina.
- e) Complejos Petroquímicos: Cosoleacaque, La Cangrejera, Morelos, Pajaritos, Independencia, Escolín, Tula.
- f) Maquinaria que por su naturaleza se encuentra pegada al suelo.
- g) Plataformas marítimas y terrestres.
- h) Tanques de almacenamiento.
- i) Artefactos navales (Buque Tanque Takunta)

Dentro de los bienes muebles podemos considerar.

- a) Ingresos, ventas interiores, ventas exteriores, otros ingresos, operaciones ajenas.
- b) Egresos, gastos de operación, gastos de inversión, mercancía para reventa, costo de maquila, operaciones ajenas, impuestos indirectos, impuestos directos.
- c) Intereses y rendimientos mínimo garantizados.
- d) Endeudamiento neto normal, disposiciones, amortizaciones, rendimientos mínimos garantizados.
- e) Flotillas de vehículos, trailers, pipas transportadoras de producto, mobiliario de oficinas.

4.1.5.- Patrimonio Actual de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Seria fácil establecer el patrimonio actual que tiene Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, pero creo que lo que más nos debe de interesar es el saber, cuánto tenemos y por qué tenemos este patrimonio. Cualquier empresa del mundo, para poder sobrevivir y ser exitosa, debe de contar con finanzas sanas, fortalecidas con inyecciones de capital, tanto en vías de inversión, como en las de restitución de sus productos y materias primas.

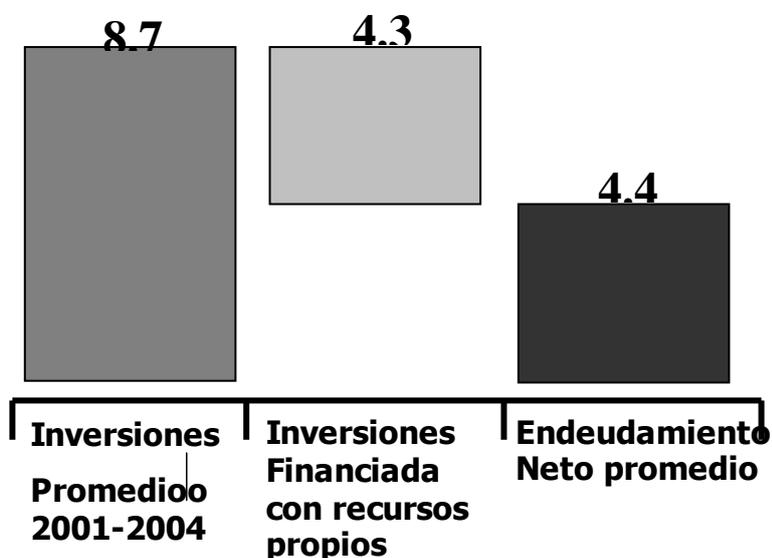
Petróleos Mexicanos es considerada la empresa 95 del mundo, además de ser la más grande de México y de América Latina, tercera en producción de crudo, sexta en activos, séptima en reserva de crudo, décima en producción de gas, treceava en capacidad de refinación y quinceava en reserva de gas. Según el catalogo, PIW'S TOP 50, publicado en el sitio de Internet, www.energyintel.com, durante el periodo comprendido en el año 2004.

Una empresa de tal envergadura, debería de contar con un patrimonio de miles de millones de pesos, si contara con una excelsa disciplina económica, pero hoy en día corre el peligro de colapsarse por la pérdida del patrimonio.

Según los estados financieros dictaminados en diciembre del 2005, durante la última década se le han inyectado a PEMEX, un 19% anual de inversión, compuesta con recursos propios, y más del 50% se ha generado a través de endeudamiento.

A continuación ilustro el endeudamiento que se ha generado durante el periodo abajo señalado:

MILES DE MILLONES DE DÓLARES POR AÑO.

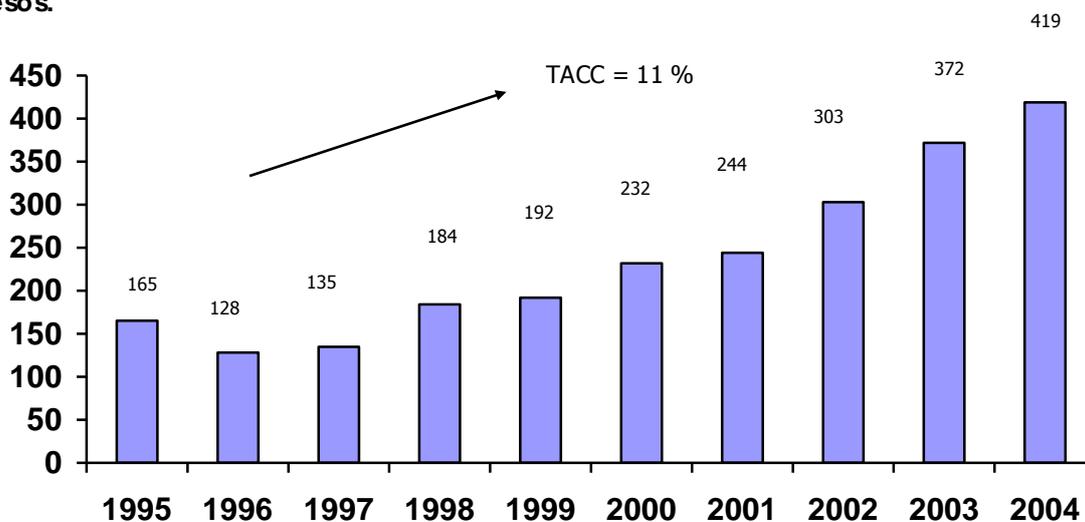


Fuente: Estados Financieros bajo PCGA dictaminados

La deuda neta por su parte, ha observado un crecimiento anual compuesto del 11% en los últimos 10 años, pasando de 165 miles de millones de pesos en 1995 a 419 miles de millones de pesos en 2004, sin considerar los 305.3 miles de millones de pesos que representa el pasivo laboral, lo que convierte a PEMEX en la empresa petrolera más endeudada del mundo. A continuación ilustro el endeudamiento de PEMEX en los últimos años.

DEUDA

Miles de millones de pesos.



Fuente: Estados Financieros bajo PCGA dictaminados.

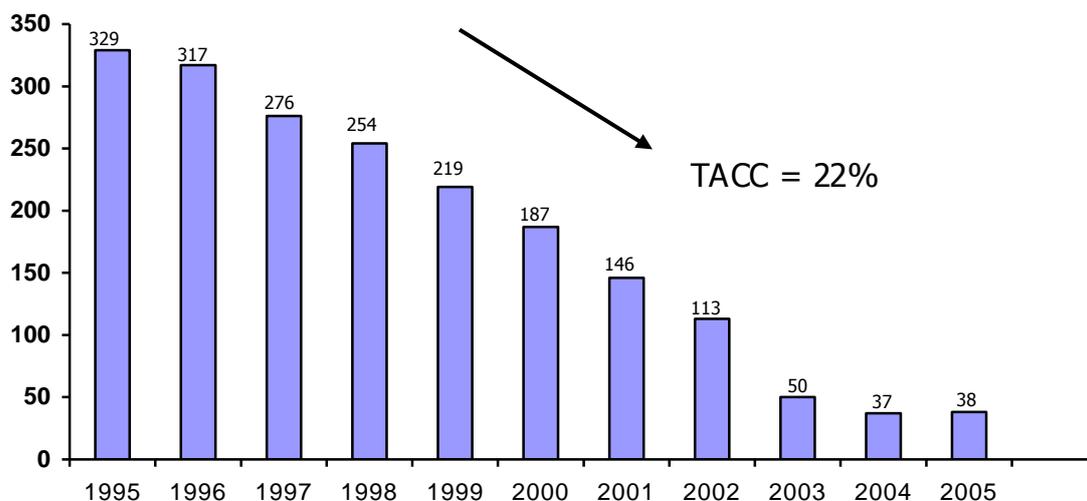
Una empresa como Petróleos Mexicanos, debe de contar con unas finanzas sanas, o puede correr el peligro de colapsarse, porque si se financia la inversión con dinero no propio, la empresa corre el peligro de endeudarse a tal grado, que en el futuro solo existirá, recursos para el pago de la deuda.

A pesar de los esfuerzos realizados, en materia de inversión y ahorro, por parte de PEMEX, en los últimos años han logrado revertir la tendencia de producción y de incorporación de reservas, en materia económica y financiera; el comportamiento que han presentado los principales indicadores revelan un deterioro gradual de la empresa.

El patrimonio que en 1995 representaba el 51% de los activos, han ido disminuyendo anualmente 22%, de tal forma que para el año 2004 representó el 5% de los activos, aun y cuando en este año, se capitalizó a la empresa por aproximadamente 34 miles de millones de pesos, con los recursos provenientes del Fondo de Aprovechamiento para Obras de Infraestructura. Situación que de no haber ocurrido, el patrimonio hubiera resultado negativo. A continuación ilustro el comportamiento del patrimonio durante los años recientes, según los Estados de Resultados Dictaminados.

PATRIMONIO

Miles de millones de pesos



Fuente: Estado Financieros bajo PCGA dictaminado

Es preocupante que la empresa número uno del país se encuentre en esta situación, por un lado se invierte, pero esa inversión es deuda y el que resiente drásticamente es el patrimonio, porque, al invertir con deuda, da como resultado reducción del patrimonio y en estos momentos, nos encontramos en la situación en que los economistas denominan, quiebra técnica, que consiste en que el valor total de los pasivos se iguala o es mayor que los bienes activos.

Según el boletín número 2006, de fecha 3 de mayo del 2006, Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, presentaron el estado de resultados del primer trimestre del 2006, auditados al 31 de diciembre de 2005, bajo los principios de contabilidad general aceptados (PCGA). En ese estado de resultados, se reportó un patrimonio negativo, al contarse con activos por un billón 111 mil millones de pesos, y pasivos por un

billón127 mil millones de pesos. El patrimonio con que cuenta actualmente PEMEX, es de menos 16 mil millones de pesos.

4.2. La Administración Técnica y Jurídica del Patrimonio de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Como se manifestó en capítulos anteriores, Petróleos Mexicanos se vio en la necesidad de crear Organismos Subsidiarios, para poder administrar su patrimonio, es por eso que se le otorga al Corporativo de Administración y de Finanzas, la administración tanto técnica como jurídica del patrimonio petrolero. A continuación explicaré la forma en que está organizada la administración, tanto técnica como jurídica del patrimonio.

Ha sido tradicional en Petróleos Mexicanos el contar con un área jurídica institucional con solidez profesional, solvencia moral y prestigio, acordes a la importancia de la primera industria del país.

Los múltiples cambios que la dinámica misma de la industria petrolera impulsa frecuentemente, demandan que los instrumentos legales que requiere para su desarrollo y para mantener su vida institucional dentro del marco de la ley, estén en permanente actualización y en evolución congruente.

Dispersas en disposiciones, existían una serie de normas específicas, que la Dirección General de Petróleos Mexicanos, ha venido recolectando y expidiendo, que se han convertido en el marco administrativo específico, en el que se desenvuelve la actuación de las áreas, que al interior de la industria realizan las funciones de consultoría y de lo contencioso en las diversas materias.

Con la entrada en vigor en 1992, de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, inició una nueva etapa en la industria petrolera, en la que se crearon Organismos Subsidiarios que con personalidad jurídica y patrimonio propios, realizan las actividades de extracción de hidrocarburos, refinación, gas y petroquímica, bajo una conducción central y dirección estratégica.

La experiencia acumulada en los últimos años de operación de la industria petrolera, en el nuevo marco legal aludido, y la necesidad de armonizar criterios y mantener la unidad de acción y concepción de la función jurídica institucional, hicieron necesaria la emisión una nueva normatividad administrativa de observancia obligatoria en el ámbito interno, que comprende Petróleos Mexicanos, sus Organismos Subsidiarios y Empresas Filiales.

Desde luego que para crear esta nueva regulación, fue necesario adecuarla, conforme a las nuevas condiciones o circunstancias, que en el ámbito nacional e internacional incidieran en la industria petrolera.

La función jurídica institucional en Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, es una actividad de servicio, de prevención y de defensa de los intereses de la Industria petrolera.

Dada la múltiple y compleja gama de actividades que realizan Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, se abarcan prácticamente todas las áreas del derecho.

Las áreas jurídicas que tiene a su cargo esta delicada tarea, precisan de actuar con una estrecha coordinación, que además de garantizar la oportunidad y eficiencia en la

prestación del servicio, actúen con uniformidad en la aplicación de los criterios jurídicos básicos y la congruencia, que en su conjunto deben de mantener la Industria Petrolera.

El ejercicio de la función jurídica institucional esta a cargo de:

- A) La Oficina del Abogado General.
- B) Gerencias Jurídicas de cada uno de los Organismos Subsidiarios.
- C) Subgerencias Jurídicas de cada uno los Organismos Subsidiarios.
- D) Coordinaciones y Delegaciones Regionales.

E) Profesionales del derecho que prestan sus servicios a la industria petrolera en áreas diversas y desarrollan labores de asesora en la materia.

La Oficina del Abogado General de Petróleos Mexicanos y las Unidades Jurídicas de cada uno de los Organismos Subsidiarios, actúan con autonomía de gestión y responsabilidad, en la labor de consultoría y contenciosa que se genere en sus respectivos organismos.

Las funciones que realizan las áreas jurídicas de PEMEX con respecto a su patrimonio son las siguientes:

- A) Revisión jurídica previa de los contratos y convenios.

Los diversos tipos de contratos que se celebran en la industria, generan obligaciones, comprometen su patrimonio, y establecen modalidades, que deben ajustarse a las disposiciones legales aplicables en la materia, para garantizar las mejores condiciones de contratación, la transparencia de las acciones y la salvaguarda de los intereses institucionales.

Lo anterior hace necesario la estrecha coordinación de las áreas jurídicas con las áreas generadoras de los contratos, a fin de lograr la uniformidad de criterios en su elaboración y ejecución.

Para garantizar el cabal cumplimiento de estos principios, todos los convenios y contratos, previamente a su firma, deberán de remitirse para su revisión y sanción legal, a las áreas jurídicas que competan. La revisión se constreñirá estrictamente a los aspectos legales.

La Oficina del Abogado General y Unidades Jurídicas, proveerán lo necesario para garantizar que el tiempo empleado en la revisión, no represente dilación para el inicio en la ejecución de las obras o en la obtención de los servicios que sean objeto de los contratos.

- B) Atención y desahogo de consultas.

Dentro de sus respectivas áreas de competencia la Oficina del Abogado General y las Unidades Jurídicas de los Organismos, deberán prestar con eficiencia, oportunidad y confidencialidad en el servicio de asesoría y desahogo de consultas jurídicas.

El planteamiento de las consultas a las áreas jurídicas, no requerirá de formalidades especiales, pero las áreas generadoras de la consulta, deberán proporcionar la documentación y datos que resulten necesarios para su desahogo.

Cuando la importancia y repercusión en el ámbito institucional lo demande, la consulta deberá ser atendida y resuelta por el Comité Jurídico Institucional.

C) Atención de litigios en las ramas Laboral, Civil, Mercantil, Administrativa, Fiscal y Penal.

La Oficina del Abogado General y las Unidades Jurídicas de los Organismos, serán responsables en el ámbito de sus respectivas competencias, de la atención y defensa de los intereses jurídicos y económicos de la industria, ya sea mediante el ejercicio de acciones o de defensa en procedimientos que se planteen en los tribunales.

La atención de los litigios se organizará por ramas, Laboral, Civil, Mercantil, Administrativa, Fiscal y Penal. Cuando la Gerencia Jurídica deba atender un litigio generado en un Organismo Subsidiario, la Unidad Jurídica correspondiente actuará como coadyuvante de la Oficina del Abogado General, en la atención y solución del mismo.

D) Arreglos Transaccionales.

En cualquier procedimiento judicial, no podrán propalarse arreglos transaccionales por las áreas involucradas, sin la participación previa y directa de la Gerencia o de las Unidades Jurídicas, según se trate, a fin de que se establezcan las bases para los desistimientos y convenios judiciales.

F) Revisión y sanción legal de Reglamentos y Normas Administrativas Internas.

Las normas administrativas internas deben de contar con la sanción jurídica de la Oficina del Abogado General o de las Unidades Jurídicas, según corresponda al ámbito de su aplicación. Las normas administrativas de aplicación común en Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, cuentan con la sanción del Comité Jurídico Institucional.

La revisión jurídica se limitará a constatar que la norma administrativa, no contravenga disposiciones reglamentarias u ordinarias, y los aspectos de operación, quedarán bajo responsabilidad de las áreas que pretendan administrarlas.

G) Ejercicio de los poderes generales otorgados a los funcionarios y abogados de la Gerencia y de las Unidades Jurídicas.

De conformidad con el artículo 12 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, el Director General de PEMEX, los Directores Generales de Organismos Subsidiarios y los Subdirectores de los Organismos Subsidiarios, son representantes legales del respectivo Organismo que dirigen.

La representación legal aludida les da el carácter de mandatarios generales para pleitos y cobranza, para actos de administración, de dominio, representación patronal en los términos de la Ley Federal del Trabajo, y estarán facultados para otorgar poderes en forma general o especial.

Los poderes se otorgarán a favor de abogados de la Gerencia y de las Unidades Jurídicas, sólo en lo relativo a la facultad para pleitos, cobranzas y representación patronal, en los términos de la Ley Federal del Trabajo.

Para garantizar la disponibilidad del servicio jurídico, se hace el otorgamiento de poderes interorganismos, en forma tal que cada abogado de la industria cuente con la facultad de pleitos, cobranzas y representación legal y patronal de Petróleos Mexicanos y de los Organismos Subsidiarios.

Además de los abogados de la industria, diversos funcionarios y empleados de Petróleos Mexicanos y de los Organismos Subsidiarios, requieren de facultades de representación para el eficaz cumplimiento de las responsabilidades que tiene a su cargo.

El Abogado General efectuará, el otorgamiento de poderes en favor de estos funcionarios, en la forma y términos correspondientes.

H) Asesoría Jurídica y participación en Comités Internos, Fideicomisos y otros.

Los Abogados de la Oficina del Abogado General y de los Organismos Subsidiarios, dentro de sus respectivas áreas de competencia, deberán participar en el seno de los Comités Internos, de los Fideicomisos, o de otros Cuerpos Colegiados formados, para la toma de decisiones en la industria, con el objeto de prestar la asesoría legal que se requiera y orientar dentro del marco de la Ley, las discusiones y decisiones de estos Comités.

Petróleos Mexicanos cuenta con una administración técnica, ejercida principalmente por el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos y los consejos de administración de cada uno de los Organismos Subsidiarios, de acuerdo con la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios en su artículo 8 y el cual transcribo a continuación:

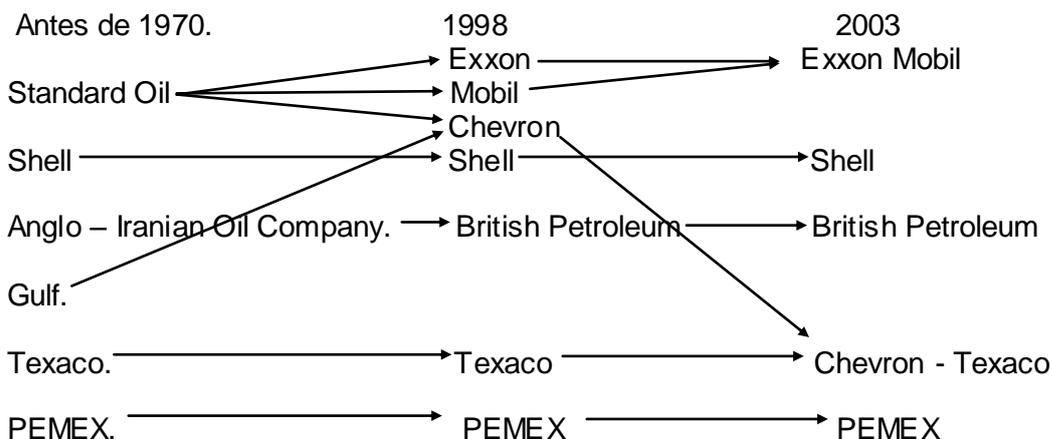
ARTÍCULO 8. Cada uno de los Organismos Subsidiarios será dirigido y administrado por un Consejo de Administración y por un Director General nombrado por el Ejecutivo Federal.

4.3. Comparación entre PEMEX, EXXON, BRITISH PETROLEUM Y SHELL con respecto a sus Patrimonios y a sus Naturalezas Jurídica.

Es muy importante analizar a Petróleos Mexicanos inmerso en un contexto mundial, es por eso que me interesa abordar el presente subtítulo, tratando de comparar el comportamiento entre diversas compañías, que por su historia, se han caracterizado en ser las denominadas grandes en el ámbito de hidrocarburos a nivel mundial.

Me resulta útil el representar la transformación que han tenido las empresas más importantes a nivel mundial en la explotación y transformación, hasta tener lo que hoy conocemos como la élite petrolera del mundo.

Transformación de siete en cinco grandes empresas Petroleras.



Como se puede observar, el comportamiento de las grandes compañías petroleras, se ha dirigido hacia la unificación y fusión de sus patrimonios para tener la capacidad de competir al mismo nivel con sus similares. Estas unificaciones se han dado por la misma tendencia globalizadora en todo el orbe, como se pudo observar, las únicas compañías que se han abstenido de la tendencia a la unificación son Shell y PEMEX, la primera por la gran cantidad de patrimonio y la expansión que ha logrado, y PEMEX por ser una compañía paraestatal.

A continuación voy a ilustrar un catálogo de la página de Internet www.energintel.com donde, basado en los resultados operacionales del 2004, nos proporciona el comportamiento de las 30 más grandes compañías petroleras, basado en sus datos operacionales en más de 130 firmas, incluyendo compañías del Estado, de donde podemos realizar un comparativo entre las diferentes compañías en cuanto a la producción, reservas de hidrocarburos, cantidad de empleados, nacionalidad, naturaleza jurídica, ingresos, cantidad de activos y nombre de la compañía.

Los datos publicados se basan en los reportes proporcionados por cada una de las compañías en sus reportes financieros, aunque algunas veces podrían ser maquillados o ajustados por intereses propios, los datos que presentan es lo más cercano a la situación mundial actual.

Catálogo de las 30 compañías petroleras más importantes a nivel mundial.

Rango 2004	Rango 2003	Compañía	País	Propiedad del Estado (%)	Existencia				Reservas			
					Líquidos (1000 b/d)		Gas (MMcf/d)		Líquidos (1000b/d)		Gas (MMcf/d)	
					Rango	Vol.	Rango	Vol.	Rango	Vol.	Rango	Vol.
1	1	Saudi Aramco	Arabia Saudita	100	1	9.830	7	6.19	1	262.7	4	238.4
2	2	Exxon Mobil	US		5	2.571	2	9.864	13	11.651	13	60.362
3	4	PDV	Venezuela	100	4	2.6	11	4	5	77.14	5	150.04
4	3	NIOC	Irán	100	2	4.081	5	8.269	2	132.5	2	970.8
5	5	BP	UK		6	2.531	4	8.503	18	9.934	15	48.507
6	5	Royal Dutch Shell	UK/Netherlands		8	2.333	3	8.808	25	5.503	17	40.566
7	8	Total	Francia		15	1.695	9	4.894	22	7.003	21	22.785
8	7	Chevron	US		11	1.737	12	3.958	19	8.14	24	19.675
9	9	Pemex	México	100	3	3.754	14	3.363	10	14.803	29	14.807
9	10	PetroChina	China	90	9	2.124	19	2.786	14	11.019	16	44.645
11	11	ConocoPhillips	US		20	1.195	16	3.317	24	5.539	27	17.696
12	13	Sonatrach	Argelia	100	4	1.701	6	7.732	15	10.986	6	149.33
13	12	KPC	Kuwait	10	7	2.424	40	938	4	89.397	14	55.5
14	15	Petrobras	Brasil	32	16	1.649	23	2.154	17	9.945	33	11.247
15	16	Petamina	Indonesia	10	23	957	8	6.025	30	3.995	12	76.755
16	14	Adnoc	UAE	10	18	1.363	17	3.05	6	52.616	10	105.5
17	17	Eni	Italia	30	22	1.034	13	3.54	29	4.008	25	18.435
18	20	Petronas	Malasia	100	24	756	10	4.724	20	7.446	11	100.8
19	19	Lukoil	Rusia		12	1.735	65	475	9	15.972	20	24.598
20	18	Repsol YPF	España		30	567	15	3.36	42	1.683	26	18.207
21	20	NNPC	Nigeria	10	17	1.508	32	1.195	8	21.18	9	105.6
22	22	INOC	Irak	100	10	2.027	84	183	3	115	8	111.9
23	26	EGPC	Egipto	100	38	354	30	1.296	40	1.8	19	32.75
24	24	Gazprom	Rusia	73	50	240	1	52.574	11	14.372	11	140
25	23	Libya NOC	Libia	100	21	1.183	64	489	7	28.778	18	38.714
26	25	QP	Qatar	100	28	713	20	2.73	16	10.944	3	655.27
27	30	Surgutneftegas	Rusia		19	1.197	29	1.385	21	7.211	28	15.359
28	27	Sinopec	China	55	25	749	56	566	32	3.267	60	3.033
29	28	Yukos	Rusia		13	1.714	71	331	12	12.581	50	4.49
30	29	Statoil	Norway	84	27	719	24	2.137	41	1.72	30	14.416

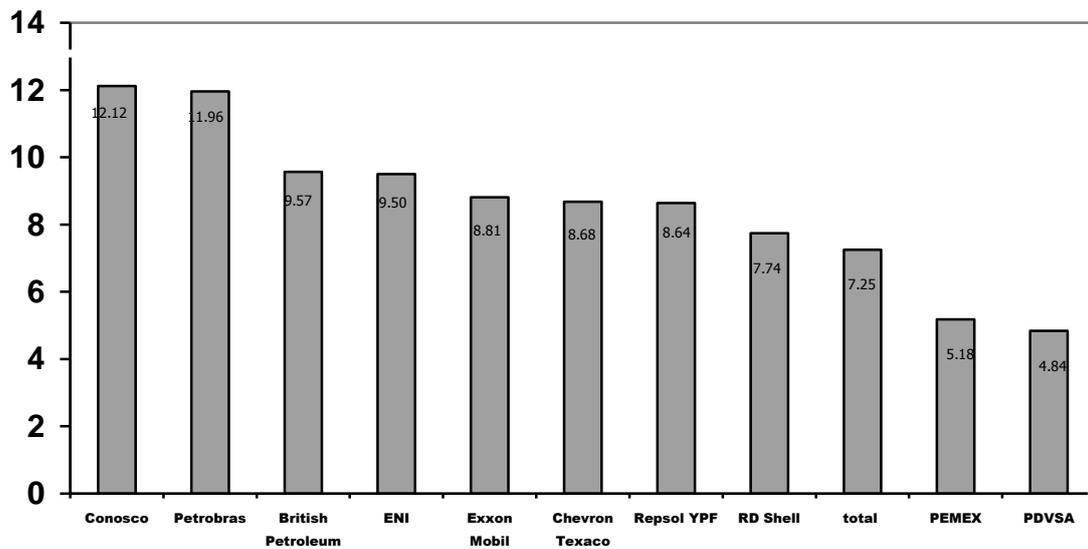
Ventas de Producto 1,000 b/d		Capacidad de refinación 1,000 b/d		Ingresos		Total de Activos		Empleados		Compañía
Rango	Vol.	Rango	Vol.	Rango	Millones	Rango	Millones	Rango	Total	
9	2.522	9	2.35	6	\$122.000	-	-	20	\$53.954	Saudi Aramco
1	8.21	1	6.371	3	\$270.411	1	\$195.256	11	\$85.900	Exxon Mobil
8	2.61	3	3.092	11	\$67.500	-	-	28	\$33.998	PDV
12	1.754	14	1.474	23	\$32.500	-	-	6	\$115.000	NIOC
3	6.398	5	2.823	1	\$286.836	2	\$194.630	10	\$102.900	BP
2	7.6	2	4.267	2	\$270.843	3	\$192.811	8	\$112.000	Royal Dutch Shell
6	3.018	6	2.692	4	\$156.673	5	\$114.795	9	\$111.401	Total
4	3.908	10	2.212	5	\$147.332	7	\$93.208	19	\$56.534	Chevron
14	1.542	13	1.707	10	\$69.663	9	\$84.114	5	\$137.722	Pemex
13	1.754	12	2.114	14	\$47.118	10	\$73.605	1	\$424.175	PetroChina
5	3.141	7	2.633	7	\$120.559	8	\$92.861	26	\$35.800	ConocoPhillips
24	680	37	462	21	\$34.119	18	\$35.837	23	\$49.602	Sonatrach
22	835	18	1.116	25	\$25.200	-	-	37	\$20.340	KPC
7	2.703	11	2.114	17	\$40.244	11	\$63.082	21	\$52.037	Petrobras
16	1.287	19	1.057	47	\$12.500	-	-	34	\$27.600	Petamina
36	441	23	889	33	\$17.450	-	-	12	\$85.000	Adnoc
19	1.075	28	681	8	\$75.466	6	\$94.268	16	\$71.497	Eni
32	567	42	357	19	\$36.070	12	\$62.923	32	\$30.000	Petronas
18	1.225	17	1.161	22	\$34.058	23	\$29.761	4	\$150.000	Lukoil
17	1.281	16	1.234	13	\$52.049	14	\$53.118	29	\$33.337	Repsol YPF
41	341	40	439	31	\$21.900	-	-	44	\$15.000	NNPC
29	577	31	603	50	\$12.100	-	-	-	-	INOC
23	716	27	726	76	\$5.750	-	-	15	\$75.000	EGPC
58	120	61	178	20	\$34.280	4	\$115.441	3	\$332.800	Gazprom
39	387	35	470	38	\$16.000	-	-	-	-	Libya NOC
61	98	58	200	46	\$12.600	-	-	55	\$7.000	QP
47	262	43	347	55	\$9.999	30	\$22.389	13	\$82.717	Surgutneftegas
11	7.894	4	2.865	9	\$74.888	13	\$57.273	2	\$389.451	Sinopec
26	630	20	1.003	-	-	115	-	-	-	Yukos
30	577	44	325	15	\$45.639	17	\$41.018	36	\$23.899	Statoil

Al analizar la tabla anterior, nos aporta datos interesantísimos, por principio de cuentas, podemos afirmar que las compañías petroleras: PEMEX, EXXON, BRITISH PETROLEUM y SHELL, están catalogadas dentro de las ocho más importantes del orbe, ya que se encuentran ubicadas dentro de los primeros lugares tanto en la producción, en los ingresos que tienen por la venta de productos, como por la existencia de reservas o por las ventas de sus productos. En lo que podría ser la diferencia sustancial entre estas compañías, es que mientras PEMEX es una empresa 100% del Estado, las demás pertenecen a particulares, otra diferencia que llama la atención, es el número de empleados con que cuenta PEMEX, que gira entre los 137,772 trabajadores contra otras que tienen inferior número de empleados.

Cuando comencé a realizar el presente trabajo, tenía la idea errónea de que Petróleos Mexicanos, al contar con un número alto de empleados, por solo ese hecho obteníamos desventajas con respecto a las compañías señalada, pero grande fue mi sorpresa cuando encontré la gráfica de los informes anuales de las compañías petroleras del 2002, en donde se nos establece el costo de producción de un barril de petróleo, y aunque los costos se pueden reducir, el costo hasta el año 2002, comparado con las más importantes compañías del mundo era inmejorable. A continuación les presento la gráfica mencionada.

Situación financiera

Costo de producción de Hidrocarburos, 2002
(Dólares por barril de petróleo crudo equivalente)



Fuentes: informes anuales de las compañías, 2001.

CAPITULO QUINTO.

HACIA UN NUEVO RÉGIMEN FISCAL Y UNA VERDADERA AUTONOMÍA DE GESTIÓN DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y DE SUS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.

5.1. Necesidad de que se cree un nuevo Régimen Fiscal, en donde se le dote a la Empresa de Recursos Suficientes para tener unas Finanzas Sanas y Pueda Crecer.

Una de los puntos de acuerdo, en que han coincidido los Gobernadores de los estados en sus reuniones de la Conago (Conferencia Nacional de Gobernadores), el Ejecutivo Federal, Senadores, Diputados, funcionarios de Pemex e innumerables analistas financieros, ha sido la necesidad de crear un nuevo régimen fiscal a la medida de Petróleos Mexicanos, que permita a esta empresa tener una mejor operación. El llamado régimen fiscal de PEMEX hasta ahora y desde hace varios años, se ha venido definiendo en la Ley de Ingresos de la Federación, que como se sabe, tiene una vigencia anual.

En octubre de 2004, tratando de definir un nuevo régimen fiscal de PEMEX, y con el voto unánime previo de las comisiones unidas de Energía, Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública (algo, por cierto, poco frecuente en la actualidad), el pleno de la Cámara de Diputados, aprobó el dictamen a las iniciativas que reforman el Capítulo XII del Título Segundo Hidrocarburos, de la Ley Federal de Derechos, mismo que fue turnado a la Cámara de Senadores. Durante cinco meses, los Senadores de las comisiones mencionadas analizaron, discutieron y aprobaron reformas a lo ya aprobado por la cámara de Diputados, decisión ratificada por el pleno de la Cámara Alta y enviada con modificaciones a los Diputados, quienes el 28 de junio del 2005, con 330 votos a favor, 131 en contra y 2 abstenciones aprobó el nuevo régimen fiscal de PEMEX.

Con este nuevo régimen fiscal le permitiría a PEMEX reducir el pago de derechos frente al régimen vigente, alrededor de los 45 mil 881.3 millones de pesos en el periodo 2006 al 2009, por consiguiente, al pagar menos impuestos reduce sus pérdidas netas de operación, el único problema que se veía era que tal reducción en el monto de impuestos repercutiría directamente en los ingresos con que cuenta la Federación, y parte de esta recaudación lo trasladaba la Federación a los ingresos con que contaban los gobernadores por el rubro de excedentes petroleros.

Todo pintaba excelente con el nuevo régimen fiscal de PEMEX, pero los gobernadores de los estados, la (Conago) empezaron la rebelión, presionaron al presidente Vicente Fox Quezada para que vetara el nuevo régimen fiscal de PEMEX, ya que peligraban sus ingresos por el rubro de excedentes petroleros. Por que un nuevo régimen fiscal para PEMEX debe proporcionar al organismo mayor fortaleza financiera. En eso hay claridad, sin embargo, no se puede obviar la gran dependencia que tienen las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno por el lado de los ingresos y, consecuentemente, por el lado del gasto.

Es decir, para no gravar en alta proporción a PEMEX, se tendría que renunciar a buena parte de los ingresos públicos que genera (entre 27 y 39 por ciento de los

ingresos federales en los últimos veinte años), por lo cual en definitiva tiene que plantearse un periodo de transición.

El asunto es ¿cómo renunciar a la cuantía actual de los ingresos petroleros sin que tengan un quebranto las partes que reciben ingresos por la venta de hidrocarburos?

Fue aprobado este nuevo régimen fiscal para PEMEX, sin que tuviera el mismo impacto esperado, en el mismo periodo en que se aprobó la Ley de Ingresos, bajo las presiones de grupos interesados en que entre las modificaciones al régimen fiscal de PEMEX, se excluyera la incorporación de consejeros independientes en el consejo de administración de la paraestatal. El grupo que se opuso a que se incluyera la incorporación de consejeros independientes fue el del Partido Revolucionario Institucional, representados en el Senado por el ing. Ricardo Aldana Prieto, tesorero general del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

En enero del 2006, Petróleos Mexicanos comenzó a operar ya con su nuevo régimen fiscal, el cual le permite ahorrar en este año, más de 23000 millones de pesos para capitalizarse y hacer frene a sus deudas.

De acuerdo con el marco impositivo de la paraestatal que comenzó a regir a principios de enero del 2006, PEMEX podrá deducir de los derechos que pagará al fisco sus inversiones en exploración, desarrollo y explotación de yacimientos, así como en gasoductos, oleoductos y transporte, en un monto máximo de hasta 6.5 dólares por barril de petróleo y 2.7 dólares por millar de pies cúbicos de gas que produzca.

Desde enero del 2006, la empresa paga tres derechos nuevos, los cuales sustituirán a los tres que tradicionalmente cubrió hasta diciembre pasado, y los que ya no serán determinados anualmente a través de la Ley de Ingresos.

Bajo este esquema, el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), recibirá recursos constantemente, se creará otro para garantizar los ingresos de las entidades Federativas, y se destinarán partidas para la fiscalización de PEMEX, y para la investigación científica y tecnológica a cargo del Instituto Mexicano del Petróleo (IMP)

Las altas cotizaciones de petróleo previstas para el 2006, han permitido a PEMEX acreditar el impacto que han tenido sobre sus finanzas, el incremento en el impuesto especial sobre producción y servicios a gasolina y diesel, así como el derecho que deberán pagar para compensar a las entidades federativas, lo que le dará una bolsa adicional de aproximadamente 15,000 millones de pesos.

La contribución más importante provendrá del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DOH), el cual se aplicará a los ingresos por venta de petróleo y gas, descontando las deducciones autorizadas.

A la base resultante se aplicará un porcentaje que durante los primeros cuatro años, dependerá del precio observado, el cual disminuirá en la medida en que éste se incremente, para quedar en una tasa de 79% a partir del 2010.

Las modificaciones del régimen fiscal de PEMEX, representa una decisión incompleta y a la vez riesgosa. Incompleta, porque si bien es cierto que provee a la paraestatal de un mayor margen de maniobra, éste resulta limitado y, a su vez, no se establecen mecanismos que aseguren la elevación de la eficiencia corporativa. Riesgosa, porque aunque la inyección adicional de recursos para PEMEX no es suficiente, sí implica a cambio una reducción significativa de ingresos para los tres

niveles de gobierno, en especial para los estados y municipios. Reformar el régimen era necesario, pero los alcances de lo aprobado no son los adecuados.

Iniciando el camino de las reformas, la participación del petróleo en el producto interno o en el total de exportaciones, ha llegado en nuestros días a no ser tan determinante como en aquellos días. Sin embargo, no puede decirse lo mismo de las finanzas públicas, ya que estas se encuentran "petrolizadas": más de una tercera parte de los ingresos del sector público provienen hoy del petróleo.

El verdadero dilema para instrumentar una reforma fiscal a la medida de PEMEX resulta: que todos saben de la importancia que representa el petróleo para el desarrollo nacional, pero como el sistema tributario, más allá de una mayor eficiencia administrativa, sigue adoleciendo de procurar una débil recaudación tributaria, darle un nuevo régimen fiscal a PEMEX representa, hoy por hoy en los hechos, impactos desfavorables, en las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno. Una menor aportación en el pago de derechos de PEMEX al gobierno Federal se expresa en una menor recaudación Federal participable (RFP), como los porcentajes que representan las participaciones en ingresos Federales de estados y municipios como proporción de la (RFP), se mantienen constantes, ello provoca menores ingresos para estos dos órdenes, vía participaciones, principal componente de sus ingresos fiscales ordinarios, dado el sistema de coordinación fiscal vigente en nuestro país.

Una recaudación tributaria de poco más del 11% del producto interno bruto (PIB), la menor de todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es notoriamente insuficiente, para sostener un nivel de gasto público determinado, en buena medida, por obligaciones consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se relacionan con los derechos individuales, ciudadanos y sociales.

La magnitud de los ingresos provenientes del petróleo, ha postergado la decisión de una reforma fiscal. Y más si echamos una mirada a la evolución del precio internacional de la mezcla mexicana: en el 2001 fue de 18.61 dólares por barril; en 2002, 21.52; en 2003, 24.78; en 2004, 31.02, en 2005, promedio 42.60 dólares por barril y en lo que va del 2006 se prevé algo superior a los anteriores, es decir en estos seis años más, se duplicó el precio del petróleo. Es claro que si el comportamiento del precio del petróleo se hubiera mantenido en el del 2001, por lo menos nos hubiéramos acercado a las puertas de una crisis fiscal.

Dicho de otra manera, una reforma a fondo del tratamiento fiscal a PEMEX, que le permita contar con mayores recursos para la inversión y avanzar en las tareas primordiales de la paraestatal, que son la exploración, explotación, refinación, sólo es posible en el marco de una reforma a todo el sistema tributario del país, primero, para poder suplir los ingresos de los gobiernos Federal, estatales y municipales, y segundo, para aumentar los ingresos públicos más allá del nivel que hasta hoy han mostrado como proporción del PIB. Porque el nuevo tratamiento fiscal con que cuenta PEMEX, es un leve respiro que puede convertirse en un sueño si bajan los precios del petróleo en el mediano o corto plazo. Como ha pasado en el primer trimestre del 2007, donde el precio del petróleo ha oscilado entre el precio calculado por la cámara de diputados para sostener el presupuesto y la pérdida ante la baja del producto.

Desde mi punto de vista, y como lo he explicado, la solución no es ver cómo se reparte de una mejor manera una muy pequeña cobija, sino hacer la cobija mucho más grande.

La solución al régimen fiscal de PEMEX debe de pasar necesariamente, por una reforma fiscal que dé mayores recursos al erario Federal y a los estados.

Así las cosas, es necesario revivir el proyecto del principio de la administración del expresidente Vicente Fox, de cobrar el IVA en alimentos y medicinas. Una iniciativa en este sentido generaría ingresos adicionales superiores a los 70,000 millones de pesos anuales, es decir sin utilizar el precio del petróleo, se tendrían los recursos suficientes para los estados y el fondo de estabilización petrolera se podría emplear en gran medida para la expansión de la paraestatal.

La mesa está puesta, el 29 de agosto del 2006, integrantes de los partidos políticos: PAN, PRI Y PVEM, sumaron las dos terceras partes requeridas para que el representante del PAN contestara el sexto informe de gobierno del Presidente de la República, Vicente Fox Quezada y con esto evitar las molestias de que contestara este informe alguien del PRD. Estas dos terceras partes que se utilizaron, serían las necesarias para aprobar el IVA en alimentos y medicinas y ya entrados en esto, se podría hacer las modificaciones necesarias para redondear la reforma fiscal acompañada de la tan esperada reforma energética.

Ahora que si de nueva cuenta, los partidos políticos no se ponen de acuerdo en la aprobación de un impuesto a los alimentos y medicina, por temor a que en las elecciones el electorado les cobre la factura; se podría recurrir a una reforma fiscal integral donde confluyan los legisladores, los partidos políticos, gobernantes y población en general, para que la construcción de esta reforma sea fuerte y duradera, en esta reforma se debe de aumentar el número de contribuyentes, una reforma que deje de incrementar el impuesto a sectores que históricamente han contribuido en el sostenimiento del gasto publico, se debe de incluir al sector del comercio informal que obtiene recursos de una forma tal que se convierten en evasores del fisco, se tiene que idear mecanismos que inhiban la evasión fiscal, se tiene que evitar por todos los medios que se viole el precepto constitucional que hace obligatoria la contribución de todos los mexicanos para el gasto público de una manera proporcional y equitativa, inscrito en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se tiene que cobrar el impuesto en la misma proporción a las empresas como a los ciudadanos. Esa reforma contribuiría para despetrolarizar las finanzas públicas, pero se necesitaría que se complementara, con una reforma fiscal energética que tuviera entre otras cosas , primero, acumular al presupuesto de la paraestatal del año siguiente, lo recaudado en el fondo de estabilización de los ingresos petroleros durante el año vigente; segundo, aunque fuera doloroso, retirar a los estados y municipios la distribución de los excedentes petroleros, para que la paraestatal utilice esos recursos en aliviar la pérdida de su patrimonio, y aumente sus reservas que garanticen una vida más larga por el bien del país, y de nuestras próximas generaciones, tercero, que se admita la inclusión de consejeros independientes, que remplazarían a el consejo de administración vigente.

Se puede observar que tomar una decisión apropiada, nunca va a dejar convencido a gran parte de la población, pero, peor es observar cómo se ha ido agotando el patrimonio que hace algunos años, nos devolvió el General Lázaro Cárdenas, y que analistas financieros han calculado en diez años su vida útil, si no hacemos algo al respecto. Es más fácil que inyectemos los recursos que se tienen ahora, a esperar que una baja brusca en los precios del petróleo, nos coloque en nuestra realidad.

5.2. Conveniencia de tener una Verdadera Autonomía de Gestión, como Empresa de primer nivel a Escala Mundial.

Para poder abordar la temática relacionada con la autonomía de gestión, es imprescindible el saber a qué se le denomina la tan llevada y traída autonomía de gestión, y saber a ciencia cierta, en qué se le podría ayudar a Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, con algunas modificaciones sugeridas por algunos sectores de la sociedad.

Considero importante definir el concepto de autonomía de gestión, y para eso me auxilio de las definiciones que nos proporciona el Diccionario Enciclopédico Larousse y que a continuación transcribo:

“Autonomía f. Facultad de gobernarse por sus propias leyes.; Potestad que dentro del Estado tiene una entidad política o administrativa para dictar, por medio de un gobierno propio, las leyes que regularán sus intereses peculiares.”¹

“Gestión. f. Administración: gestión de un negocio.; Tramite o diligencia.; Hacer tramites para obtener alguna cosa”.²

Me parece que con estas definiciones, podemos comenzar a percibir de qué estamos hablando, de principio podemos entenderla: como aquella potestad o libertad limitada que tiene Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios en la toma de algunas decisiones para regular sus intereses como entidad paraestatal.

Consultando al Dr. Ernesto Gutiérrez Y Gonzáles y al Profesor Emérito, Gabino Fraga en sus obras de Derecho Administrativo, no se refieren a la denominada autonomía de gestión, más bien nos proporcionan las características o propiedades de los organismos descentralizados y en ellas se encuentra la autonomía técnica y orgánica.

El Profesor Gabino Fraga nos establece que, cuando se pretende crear un organismo descentralizado, se le tiene que dar, tanto una personalidad jurídica como patrimonio propio, y para cumplir dicho fin, no sólo se tiene que proporcionarle una autonomía técnica, sino una verdadera autonomía Orgánica. El mismo Profesor Gabino Fraga nos describe tanto a la autonomía técnica como orgánica, enseguida las defino:

“La autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos “no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado”³

“La autonomía orgánica, dice Buttgenbach, supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía.”⁴

Cuando el organismo cuente con una autonomía técnica, y una autonomía orgánica, estaremos ante la presencia de un verdadero organismo descentralizado. El Estado pretende al darles a los organismos descentralizados una autonomía técnica y orgánica, conseguir el más alto grado de servicio, comparado solamente con una

¹ García Ramón, Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Doceava Edición, Editorial Larousse, México, 2001, p. 84.

² García Ramón, Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Doceava Edición, Editorial Larousse, México, 2001, p. 379.

³ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 33ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 200.

⁴ Id.

empresa particular, retribuyendo con esta actividad un buen servicio a los gobernados y subiendo la estima, en que tienen los gobernados de su gobierno.

Ahora sí me queda claro que la autonomía de gestión, busca colocarse en la categoría de una autonomía orgánica.

Muchas veces me había preguntado, el porqué, durante las décadas de los setenta y ochenta se construyeron la mayor cantidad de instalaciones petroleras, incluyendo refinerías, gasoductos, redes de distribución de productos, exploración y explotación de los pozos petroleros más importantes en América, que hasta la actualidad nos siguen manteniendo con el tercer lugar a nivel mundial en la producción de crudo etc. Y que casualidad de que a partir de la década de los noventa comenzó a declinar la inversión en estos rubros.

Me di a la tarea de investigar sobre el comportamiento de Petróleos Mexicanos y encontré que, el 6 de febrero de 1971 se publica la primera Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, y en ella se le da a la empresa una autonomía de gestión, comenzando con establecer que Petróleos Mexicanos, será dirigido y administrado por un consejo de Administración y un Director General como lo establece su artículo 4º. En el artículo 5º de la misma Ley, establece que el consejo de administración estará compuesto de 11 miembros, seis de ellos representarán al Estado, teniendo que ser funcionarios de PEMEX y cinco por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la Republica Mexicana. A continuación transcribo el artículo 5º de La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos:

Artículo 5º.- El consejo de Administración se compondrá de 11 miembros designados, seis de ellos que representarán al Estado, por el Ejecutivo Federal y los otros cinco por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la Republica Mexicana, de entre sus miembros activos que sean trabajadores de planta de Petróleos Mexicanos.

El Ejecutivo Federal designara un Presidente y un Vice-Presidente entre los miembros del Consejo, y éste a su vez designará a un Secretario, cuyo nombramiento recaerá en persona ajena al Consejo. El Vice-Presidente sustituirá al Presidente en sus ausencias temporales.

Por cada uno de los consejeros que se designen se nombrara un suplente. Los suplentes que correspondan a los Consejeros titulares que representen al Estado, serán también designados por el Ejecutivo Federal, y la designación recaerá siempre en funcionarios de Petróleos Mexicanos...

Como se puede observar, quienes tomaban las decisiones en el consejo de Administración, eran personas vinculadas y comprometidas con la paraestatal, tanto trabajadores de confianza, como sindicalizados que conocían las necesidades de la empresa. También en el artículo 7º, contempla aspectos importantes de la autonomía de gestión que enseguida transcribo:

Artículo 7º.- Petróleos Mexicanos, en su organización y funcionamiento; en el manejo y explotación de sus bienes; y en el despacho de sus negocios, tendrá libertad de gestión, y las actividades necesarias para la realización de su objetivo, las ejecutará de acuerdo con lo que dispone la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, sus Reglamentos y las demás disposiciones legales aplicables.

Gozará de las más amplias facultades para realizar la operación relacionada directa o indirectamente con la industria petrolera y petroquímica; podrá celebrar toda

clase de actos, convenios y contratos; suscribir títulos y celebrar operaciones y llevar a cabo todos los actos jurídicos que se requieren para el cumplimiento de su objeto, sujetándose a las disposiciones legales aplicables. También podrá realizar actos de disposición de los bienes que integren su patrimonio, ya sea transmitiendo la propiedad de ellos o bien afectándolos con gravámenes reales. Cuando estas últimas operaciones tengan por objeto bienes inmuebles, Petróleos Mexicanos someterá al Ejecutivo Federal, el decreto de desincorporación respectivo. En ningún caso podrá quedar comprendido en las enajenaciones, el petróleo o el gas natural contenidos en los yacimientos, ni el derecho para explotar éstos.

A través de la lectura de este artículo, se puede apreciar que Petróleos Mexicanos como empresa paraestatal, tenía una libertad tan grande que pudieron tener acceso a buena parte de sus recursos obtenidos en la elaboración, venta y distribución, de sus productos, que pudieron hacer grande la industria. Aunque es de mencionar que la aportación de PEMEX al erario público era sumamente inferior al actual, y de alguna manera también influyó en el crecimiento de la paraestatal.

El 16 de julio de 1992, se publica la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, abrogando la de 1971, con esta ley por principio de cuenta, cambia el nombre de Petróleos Mexicanos anexándole Organismos Subsidiarios, dividiendo también a la paraestatal en cuatro Organismos Subsidiarios y una Dirección por encima de ellos, además de hacer más complejo la toma de decisiones, con la inclusión de un Consejo de Administración más rebuscado, como lo señala el artículo 7 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios que a continuación transcribo:

ARTÍCULO 7. El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos se compondrá de once miembros propietarios, a saber:

Seis representantes del Estado designados por el Ejecutivo Federal, entre los que deberá estar el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que deberán ser miembros activos de dicho sindicato y trabajadores de planta de Petróleos Mexicanos.

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

Por cada uno de los consejeros que se designe se nombrará un suplente. Los suplentes de los consejeros que representan al Estado serán designados por los respectivos titulares y los de los consejeros sindicales serán designados por el Sindicato, debiendo reunir los mismos requisitos exigidos para los propietarios.

Por si fuera poco, además de este consejo de administración, también se incluye un consejo de administración por cada Organismo Subsidiario como lo señala el artículo 8º y 9º, que a continuación transcribo:

Artículo 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.

Artículo 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.

Los suplentes de los Consejeros que representan al Gobierno Federal serán designados por los respectivos titulares y los de los organismos subsidiarios serán designados por los Directores correspondientes.

Al 15 de Septiembre del 2006, el consejo de administración de PEMEX, está conformado por los siguientes consejeros.

1. Lic. Fernando Canales Clarion. Secretario de Energía y Presidente del Consejo.
2. Lic. José Francisco Gil Díaz. Secretario de Hacienda y Crédito Público.
3. Dr. Luís Ernesto Derbez Bautista. Secretario de Relaciones Exteriores.
4. Arq. Pedro Cerisola y Weber. Secretario de Comunicaciones y Transportes.
5. Ing. José Luís Luegue Tamargo. Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
6. Sergio A. García de Alba Z. Secretario de Economía.
7. Sr. Ramón Hernández Toledo. Consejero Propietario. S.T.P.T.R.M.
8. Sr. Pablo Pavón Vinales. Consejero Propietario. S.T.P.T.R.M.
9. Sr. Alejandro Sánchez Narváez. Consejero Propietario. S.T.P.T.R.M.
10. Sr. Mario Martínez Aldana. Consejero Propietario. S.T.P.T.R.M.
11. Ing. Ricardo Aldana Prieto. Consejero Propietario. S.T.P.T.R.M.

Para una empresa de la importancia que tiene Petróleos Mexicanos, que opera a diario en un mercado tan competitivo, se requiere que cuente con una mayor flexibilidad en la toma de decisiones, para aprovechar circunstancias y competir con grandes empresas.

Le urge a PEMEX una verdadera autonomía de gestión, que le permita actuar como empresa, con flexibilidad y rapidez para aprovechar las circunstancias. Y desde luego que todo ello pasa por un proceso de depuración de su Consejo de Administración. Actualmente el Consejo de Administración está compuesto por cinco personas del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la Republica Mexicana, y por seis consejeros del gobierno. Sin embargo, en los consejeros provenientes del gobierno, todos de alguna forma, tienen problemas de intereses por sus agendas públicas, es decir, la Secretaria de Economía querría imponer controles o precios tope a los combustibles para darlos más baratos a la industria, el secretario de Hacienda quisiera continuar con una empresa que le brinde cerca del 30% de los ingresos fiscales; el secretario de Energía quisiera dar directrices para evitar presiones políticas.

Lo anterior se refirió a los consejeros provenientes del gobierno, pero ni siquiera hemos hablado de los cinco consejeros provenientes del sindicato petrolero, lleno de conflictos laborales a cambio de cláusulas productivas.

PEMEX requiere contar con un consejo de administración, con consejeros profesionales, independientes, que les permitieran tomar decisiones como empresa. Incluso esto le beneficiaría para cumplir con las condiciones emitidas en los Estados Unidos (la ley Sarbanes oxley), sobre la transparencia en consejeros para poder colocar títulos en el mercado.

Otro gran rubro que se tiene que modificar, es el regresar al sistema de gobierno que regia antes de la modificación de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos en 1992, y tener otra vez un solo PEMEX, en lugar de los cuatro Organismos Subsidiarios con que actualmente contamos. Esta modificación traería a la empresa un mejor

control sobre los recursos humanos y materiales, que en la actualidad tiene la empresa, además de suprimir la duplicidad de funciones. En espera de que el congreso de la unión resuelva las iniciativas pendientes, donde se planteo la inclusión de consejeros independientes y la transformación de la empresa en una sola directriz, PEMEX, al interior de la empresa ha puesto en marcha un programa denominado "SUMA por un solo PEMEX", que establece una reestructuración completa de la empresa, eliminando la figura legal y jurídica de todas las subsidiarias y filiales al final de todo proceso de cambio. Se espera que al cabo de cuatro años, PEMEX sea nuevamente una sola empresa, con lo que logrará ahorros entre mil y tres mil millones de pesos, según datos de la paraestatal.

5.3 Obligación de actualizar la planta Industrial para poder ser competitiva, además de evitar la proliferación de accidentes.

Petróleos Mexicanos cuenta en la actualidad, con una red de 54 mil kilómetros de ductos para la actividad petrolera instalados en tierra y 2 mil kilómetros más submarinos. Estos ductos transportan petróleo crudo, gas natural, gas amargo, gas dulce, gasolina, diesel y otros productos refinados, los cuales se encuentran sometidos a altas temperaturas y presiones, así como a factores ambientales (cambios climáticos, lluvias, salinidad), a lo cual se suma una intensa erosión causada por los propios componentes de los hidrocarburos. Cabe señalar que el 60% de las fallas presentadas en los ductos se debe a la corrosión del acero.

Durante los últimos años se han incrementado los accidentes en las instalaciones de Petróleos Mexicanos, no hay mes en que no se oiga sobre el derrame tal o la explosión en la refinería equis, esto nos indica claramente que la paraestatal no ha invertido suficiente en el mantenimiento de su infraestructura, puesto que PEMEX dice que la vida útil de los ductos es aproximadamente de 30 años, cifra ampliamente rebasada en la mayoría de los casos y que, no obstante con saberlo, no se ha hecho absolutamente nada, pues existen ductos con más de 30 años, que son un potencial peligro para las comunidades.

Según la información de greenpeace México:

"PEMEX es el responsable del 57% de las emergencias ambientales a nivel nacional con sustancias peligrosas (1,470 desastres ambientales de 1997 al 2001), siendo Veracruz el número uno con 502 desastres, Campeche con 419 y Tabasco con 391. En estos tres estados es donde ocurren el 88% de los desastres ambientales a nivel nacional. Dos terceras partes de las emergencias son causadas por ductos y el 57% de este tipo de accidentes provoca derrames. De lo anterior se desprende que en promedio se presentan 3.2 emergencias ambientales en PEMEX cada semana, de las cuales 2.1 ocurren en ductos.

Casi la totalidad de los desastres ambientales de la paraestatal (90%) se presentan en las instalaciones de Pemex Exploración y Pemex Producción."⁵

Con esta información, se refuerza la teoría de que PEMEX, no ha invertido en la instalación de nueva infraestructura que fortalezca más a la empresa, desde hace treinta años aproximadamente, menos iba a invertir lo suficiente en mantenimiento preventivo.

⁵ WWW.greenpeace.org.mx

Petróleos Mexicanos se ha esforzado en tomar medidas preventivas, con respecto al cuidado ambiental que tienen que guardar las instalaciones petroleras, evitando hasta lo posible, la proliferación de accidentes en una empresa de tal magnitud y con unos grandes ramales de instalaciones, que a veces, resulta titánica la encomienda. Para poder dimensionar la infraestructura de PEMEX, a continuación enumero dicha infraestructura:

355	Campos en producción.
5285	Pozos en explotación.
185	Plataformas marinas.
12	Centros procesadores de gas.
20	Plantas endulzadoras de gas.
17	Plantas criogénicas.
02	Plantas de absorción.
06	Plantas endulzadoras de condensados.
13	Plantas recuperadoras de azufre.
06	Refinerías.
08	Centros petroquímicos.
37	Plantas petroquímicas.
17	Terminales de distribución de gas licuado.
77	Terminales de almacenamiento y distribución de productos petrolíferos.
54000	Kilómetros de ductos tierra.
2000	Kilómetros de ductos mar. ⁶

Se puede ver a simple vista que, para poderle dar mantenimiento a este monstruo, se requiere un gran capital, pero el problema con el que se ha enfrentado la paraestatal es la falta de un presupuesto suficiente para cubrir este rubro. Gracias a las presiones de la sociedad civil, comunidades afectadas por derrames, prensa, etc. Por fin en el año 2005 se rehabilitó más de 6300 Km. de ductos en todo el país, que representan el 11.26% de los ductos de todo el país. A continuación transcribo parte del boletín de prensa donde la paraestatal da a conocer el dato.

“Petróleos Mexicanos rehabilitó el año pasado 6361 kilómetros de ductos en todo el territorio nacional, de los cuales 2436 kilómetros correspondieron al estado de Veracruz, en tanto se redujo 29 por ciento el índice de accidentes personales incapacitantes.

De este modo, se alcanzó un índice de 1.06 accidentes por millón de horas hombre reducidas, el nivel más bajo registrado en los últimos cinco años, como consecuencia de la instrumentación del programa emergente para el fortalecimiento de la seguridad.”⁷

Podemos deducir que si con el 11.26% de los ductos rehabilitados, se llegó a reducir el índice de accidentes a el más bajo en los últimos cinco años, imaginemos qué resultado tendríamos si se rehabilitara el 100% de los ductos. Por principio de cuentas, se reducirían los accidentes, y con esto, las indemnizaciones, además del desprestigio que tiene la institución por los daños irreparables que le ha propiciado a la naturaleza.

Me resulta interesante mencionar, que además de la rehabilitación que se le ha dado a los ductos, también se ha logrado la reducción del 22% en el consumo de energía por unidad de producción, la reducción en el uso de agua por unidad de

⁶ Informe 2004 Desarrollo Sustentable, P.7.

⁷ Página de PEMEX en <http://intranet.pemex.com/index>.

producción que bajo 4.0%, al pasar de 0.727 a 0.698 metros cúbicos de agua por tonelada de producción, etc.

Es importante para toda empresa el reducir sus accidentes, eficientar su producción, mantener sus instalaciones en magnifico estado para que puedan funcionar a su máxima capacidad, todo esto nos conlleva a reducir gastos innecesarios, como son las indemnizaciones, multas, rehabilitación de comunidades, rehabilitación del medio ambiente, pensiones, etc. Necesitamos una empresa de primer nivel, que funcione como la mejor del mundo, para que las ganancias, no mermen por circunstancias que tenemos la obligación de prevenir.

5.4.- Revisión de los Pasivos de Petróleos Mexicanos, Intentando la Reducción de Algunos Rubros.

Como lo he podido expresar a través del presente trabajo, dentro del patrimonio se tiene un gran rubro llamado el pasivo, y si bien parece un rubro insignificante, este elemento cuanto crece y supera el activo, es el principal factor que incide en una banca rota o en catalogar a cualquier persona, empresa o Nación, como poca digna de crédito.

Cuando hable de pasivo, me referiré a todas las obligaciones que se adquieren o que nos obligamos a cumplir en un corto o largo plazo, o simple y llanamente, todo lo que debemos y nos obligamos a pagar en un lapso previamente establecido

Petróleos Mexicanos como una empresa paraestatal de las más importantes del mundo, se ha visto en la necesidad de recurrir a los préstamos, tanto de la banca nacional como extranjera desde hace muchos años, ya que esta empresa se ha convertido en la mayor causante de impuestos al erario del Estado, porque con los recursos que se le otorgan a través de su presupuesto, no le alcanza para cumplir con sus obligaciones. El propio Congreso de la Unión al no poderle otorgar mas recursos a través de la Ley de Ingresos, le ha tenido que autorizar el endeudamiento por medio de un instrumento económico denominado pidiregas (Proyecto de Impacto Diferido en el Registro del Gasto Público), que por cierto, ha sido duramente criticada por que no ha cumplido para lo cual fue creada, y si ha incidido en el incremento de la deuda de la paraestatal.

Según el repote de resultados financieros de PEMEX al 30 de junio del 2006.

“Los pasivos totales crecieron 13%, a Ps. 1,124.4 miles de millones (US\$99.7 miles de millones).

El pasivo de corto plazo aumento 1%, o Ps. 1.7 miles de millones ubicándose en Ps. 143.0 miles de millones (US\$12.7 miles de millones), principalmente como resultado del incremento en impuestos por pagar.

El pasivo de largo plazo creció 15%, o Ps. 130.6 miles de millones, llegando a Ps. 981.4 miles de millones (US\$87.1 miles de millones), como resultado principalmente del incremento en la deuda a largo plazo y de la reserva laboral.”⁸

El incremento del pasivos en PEMEX ha generado lo que cualquier empresa no desearía llegar a esta instancia, el superar el pasivo al activo, termino que los economistas definen como quiebra técnica. A continuación transcribo parte del reporte

⁸ www.pemex.com

de resultados financieros de PEMEX al 30 de junio del 2006 con respecto al patrimonio.

“El patrimonio de PEMEX disminuyó Ps. 36.7 miles de millones, de Ps. 26.5 miles de millones a Ps. -10.2 miles de millones (US\$ -0.9 miles de millones). El cambio en el patrimonio se debe principalmente a:

- Un incremento en Pérdidas acumuladas de Ps. 79.9 miles de millones.
- Una disminución de Ps. 20.2 miles de millones asociada a la reserva laboral.
- Un incremento de Ps. 1.3 miles de millones en el rubro de utilidad integral como consecuencia de la aplicación de Boletín C-10 “Instrumentos Financieros Derivados y Operaciones de cobertura.
- Un aumento de Ps. 17.7 miles de millones en el exceso o insuficiencia en el patrimonio.
- Un efecto compensatorio de Ps. 44.4 miles de millones por una aportación patrimonial derivada principalmente por el reembolso del ARE causado en el 2005.

Bajo las leyes mexicanas, no existen implicaciones legales para entidades públicas descentralizadas del Gobierno Federal con patrimonio negativo. Por lo tanto, no hay consecuencias legales, referentes a las obligaciones financieras de PEMEX ni a su capacidad de generar efectivo.”⁹

Petróleos Mexicanos cuenta con dos grandes rubros de pasivos, aquel pasivo de corto plazo que incluye vencimientos a menos de doce meses y donde están incluidos, la deuda a corto plazo, deuda a proveedores, cuentas y gastos acumulados por pagar, impuestos por pagar e instrumentos derivados financieros. Además de los pasivos a largo plazo donde están, la deuda a largo plazo y la reserva laboral.

Petróleos Mexicanos se ha preocupado por llevar una política de mantener un balance de pasivos a tasa fija, para mitigar el impacto de fluctuaciones en tasas de interés, al 30 de junio del 2006, aproximadamente el 59% de la deuda de la empresa se encuentra a una tasa fija, y el 41% restante, a tasa flotante. Como se puede apreciar, en la deuda documentada se tiene un control, y aunque la deuda de PEMEX es muy elevada, es posible reestructurarla y reducirla paulatinamente, el problema más grande con que se enfrenta la paraestatal es el incremento en el pasivo laboral, que en la actualidad está representado por una plantilla de 140 mil plazas de personal activo, y 60 mil trabajadores jubilados.

Resulta primordial analizar el pasivo laboral de PEMEX, pero primero trataré de explicar a que le denominaremos pasivo laboral. El pasivo laboral viene siendo el total de obligaciones con las que tiene que cumplir Petróleos Mexicanos con sus trabajadores, tanto activos como jubilados, dentro de estas obligaciones, se pueden mencionar a todas aquellas prestaciones ganadas por medio de las revisiones salariales y de contrato que se realizan alternativamente cada año, dentro de estas podemos mencionar: salario ordinario, canasta básica, gas, gasolina, productividad, compensación por lavado de ropa, ajuste de impuesto sobre el producto del trabajo, aguinaldo, prima vacacional, servicio médico. Se puede también considerar los aumentos salariales, las pensiones y prestaciones del reconocimiento de un año más de edad y antigüedad, de las modificaciones de las condiciones laborales, del reconocimiento de antigüedades mayores a un año (personal transitorio que pasó a ser de planta), de las jubilaciones anticipadas, así como del cambio en los supuestos actuariales (factores de carácter natural y extraordinarios).

⁹ www.pemex.com.

Uno de los factores de riesgo con que cuentan las empresas del estado, es el peligro en el incremento de personal jubilado con respecto del personal activo, en Petróleos Mexicanos, este factor se encamina a llegar al 50% y como esta empresa se encuentra inmersa en un tipo de pensiones especiales, al tener un servicio medico independiente, el pago de pensiones comienza a serle brumoso. Petróleos Mexicanos y el Sindicato Petrolero celebraron un contrato colectivo de trabajo, y en su cláusula 134 establece, que para poder jubilar a un trabajador activo al 100%, debe de cumplir la premisa de tener 30 años de servicio y contar con una edad mínima de 55 años. En el año en que se planteo dicha cláusula, el promedio de vida del trabajador petrolero, era inferior al actual promedio de vida, y se hace necesaria la modificación de dicha cláusula para las generaciones venideras.

Es de suma importancia para la disminución del pasivo laboral, que se considere como edad mínima para jubilarse entre los 60 y 65 años, recomendando un incentivo (llámese dinero o prestación) para motivar al trabajador a desempeñar adecuadamente el encargo.

Otro factor que disparó el pasivo laboral en PEMEX, fue la decisión que se tomó en 1993, bajo el mandato del presidente Carlos Salinas de Gortari, en una decisión netamente política, se opta por cerrar la refinería 18 de Marzo. Aparte de que se redujo la de por si baja producción de refinados, lo que en realidad golpeó al pasivo laboral, fue la liquidación de aproximadamente 5000 trabajadores y la jubilación forzosa de tres mil trabajadores que en su gran mayoría, carecían de la edad mínima para ser considerados como trabajadores en edad de jubilarse, se estableció como edad mínima para la jubilación de esos trabajadores, el contar con diez años de antigüedad en la empresa para jubilarse con el 50% de salario, además del pago de prestaciones y servicio médico integro y de por vida.

A partir de esa fecha, se han realizado infinidad de convenios de jubilaciones especiales, que lo único a que han contribuido, es al doble pago de trabajos realizados, ya que al jubilar a un trabajador con un salario inferior al que tenía, se le paga, es cierto, una cantidad inferior, pero se tiene que pagarle al trabajador que ahora va a realizar el trabajo del trabajador jubilado, el 100% del salario, y con esto se da un doble pago.

Como es pregonado en todos lados, el trabajador petrolero cuenta con un salario superior a otras empresas del país, aunque tal afirmación no es del todo cierta, trataré de proporcionar algunas de las prestaciones que resultan desde mi punto de vista, algo altas y que inciden en el incremento del pasivo laboral.

Por principio de cuentas, se tiene un servicio médico independiente, el cual atiende un promedio de 750 mil derechohabientes, y para cumplir este cometido, cuenta con 13500 trabajadores, que es aproximadamente un 10% de la planilla laboral de PEMEX.

Dentro de la problemática de esta empresa tan compleja, existe el enfrentamiento entre trabajadores de confianza y sindicalizados, que a través de la historia han protagonizado momentos difíciles ya ilustrados en capítulos anteriores. El principal problema que siempre ha existido, es que casi todos los beneficios alcanzados por el sindicato petrolero, se le proporciona al personal de confianza en la misma proporción, y prueba de esto lo tenemos en que las cláusulas conseguidas por el sindicato, inmediatamente se transcribe en el reglamento de trabajo del personal de confianza, de PEMEX, pero los beneficios extras de los trabajadores de confianza nunca, se le traslada al personal sindicalizado.

De los beneficios con que cuentan a la par los trabajadores sindicalizados, de confianza y jubilados son: Servicio médico, incremento de salario anual, 57 días de aguinaldo, \$1,047.00 mensuales para el pago de despensa, guarderías, 18 días de salario tabulado de rendimientos anuales (de este precepto se exceptúa al trabajador jubilado), 150% de prima vacacional de salario tabulado(exceptuado el personal jubilado), 21 días de vacaciones al personal activo con antigüedad menor a diez años, y 30 días a aquellos que superen los 10 años de antigüedad y que no se hallan jubilado, prestaciones post-mortem en pagos funerarios por fallecimiento del trabajador y de familiares directos, pago de fondo de ahorro anual, consistente en un 5% aportado por el trabajador de su salario tabulado, y esta cantidad junto con otras equivalentes al 30% y 30% del propio salario tabulado, que aportará el patrón (de esta prestación se exceptúa al personal jubilado).

Si consideramos las anteriores prestaciones, creo que se encuentran dentro de las reivindicaciones logradas por cualquier sindicato de una empresa importante, aunque dentro de las prestaciones que le han producido un importante impacto al pasivo laboral, tenemos la denominada venta de productos, y es por esto que transcribo textualmente la cláusula 182 del contrato colectivo de trabajo de Petróleos Mexicanos suscrito entre el Sindicato Petrolero y Petróleos Mexicanos:

CLAUSULA 182. El patrón queda obligado a vender a sus trabajadores sindicalizados de planta y jubilados, directamente o a través de sus concesionarios o distribuidores autorizados, de los productos que elabora, 1000 litros de Gasolina Magna Sin y 6 litros de Aceite Brío Verde con un descuento del 50% -cincuenta por ciento-, mediante el sistema de reembolso mensual por lista de raya, sobre el precio que el patrón factura sus productos al distribuidor, incluyendo la comisión de éstos.

Para obtener el reembolso que señala el párrafo anterior, será necesario justificar ser propietario del vehículo y que lo utilicen para su servicio particular y no como automóvil de alquiler o al servicio de terceras personas. La comprobación de lo anterior se hará mediante la presentación de la factura o carta-factura y tarjeta de circulación del vehículo, a nombre del trabajador, jubilado o de la cónyuge de éstos.

Además, reembolsará mensualmente el 100% -cien por ciento-del importe de 135 Kilogramos de gas doméstico, calculados al precio de venta al público en la localidad en que se encuentre el centro de trabajo respectivo.

Los beneficios de esta cláusula se aplicarán a los funcionarios y comisionados sindicales, y a los delegados departamentales que utilicen vehículos propiedad del sindicato para el desempeño de las funciones que tienen encomendadas, sin perjuicio de las normas establecidas en los centros de trabajo.

Asimismo se aplicarán a los trabajadores transitorios en proporción al tiempo en que laboren; y se harán extensivos a la viuda o a la mujer que hubiere hecho vida marital con el trabajador de planta o jubilado, durante el tiempo que reciban las pensiones post-mortem a que se refieren las Cláusulas 132 y 136 de este contrato.

Como se puede apreciar, con la inclusión de esta cláusula, se tiene un ingreso variable para los trabajadores sindicalizados, de confianza, transitorios, de planta, jubilados o sus cónyuges, ya que no se habla de una cantidad de dinero fijo, sino de una cantidad específica de productos y, si recordamos que el precio de estos productos varían en cuanto al precio mes tras mes, veremos que con esta jugada maestra del sindicato petrolero, los trabajadores tienen aumentos durante todo el año. Hasta el día 20 de octubre del 2006, el ingreso catorcenal de cada trabajador por el concepto de gas es de \$556.80 y el de gasolina es de \$1530.50 catorcenalmente, y si

ese monto lo calculamos mensualmente y lo multiplicamos por los casi 200 mil trabajadores entre jubilados y activos, imaginemos el gasto que tiene que desembolsar la empresa.

Está de admirar el ingenio de Sindicato Petrolero para conseguir prestaciones para sus agremiados, que también ha hecho suyas el personal de confianza, pero analicemos solo una de las tantas prestaciones que tiene el personal de confianza, y para esto me permito transcribirlas el artículo 74 del Reglamento de trabajo del personal de confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios:

ARTICULO 74 El patrón establecerá estímulos en efectivo para el personal de confianza cuyo nivel salarial-medio, alto o superior- guarde plena identidad con la importancia real de sus respectivas funciones, actividades y responsabilidades. Las normas que al respecto se expidan deberán precisar las condiciones, circunstancias y periodicidad de estos estímulos comúnmente denominados incentivo al desempeño. Su aplicación y vigencia estarán condicionados al cumplimiento de los requisitos de puntualidad, asistencia, actitud, desempeño laboral y productividad que el patrón establezca.

El incentivo al desempeño podrá ser suspendido por causas justificadas, con base en dictamen elaborado por las respectivas Gerencias de Recursos Humanos u órganos equivalentes, dictamen que para surtir efectos debe ser sancionado por los Subdirectores de Administración y Finanzas en los Organismos Subsidiarios, y por el Gerente Corporativo de Recursos Humanos en el ámbito del Corporativo.

Estos incentivos al desempeño, en PEMEX se les conocen comúnmente como bono, y se otorga al personal de confianza, a partir de un nivel 30 y hasta el 43, a continuación transcribo el tabulador del personal de confianza, para darnos una idea del monto de los salarios y prestaciones que le otorga a dichos trabajadores:

**INGRESO MENSUAL- PERSONAL DE CONFIANZA,
(VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE AGOSTO DEL 2004)**

NIVEL	BRUTO	NETO
		(P E S O S)
41-43	93526.29	67002.24
39-40	76352.58	55495.16

**INGRESO MENSUAL- PERSONAL DE CONFIANZA,
(VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE AGOSTO DEL 2004)**

38	50364.06	38083.12
37	47404.10	36099.89
36	44555.31	34230.00
35	41265.71	32070.10
34	38773.08	30339.97
33	36500.33	28877.14
32	34401.26	27470.87
31	32537.29	26119.73
30	29192,37	23729,22
29	18598,09	16034,09
28	18051,21	15631,57
27	17507,96	15231,74
26	16924.57	14802.37

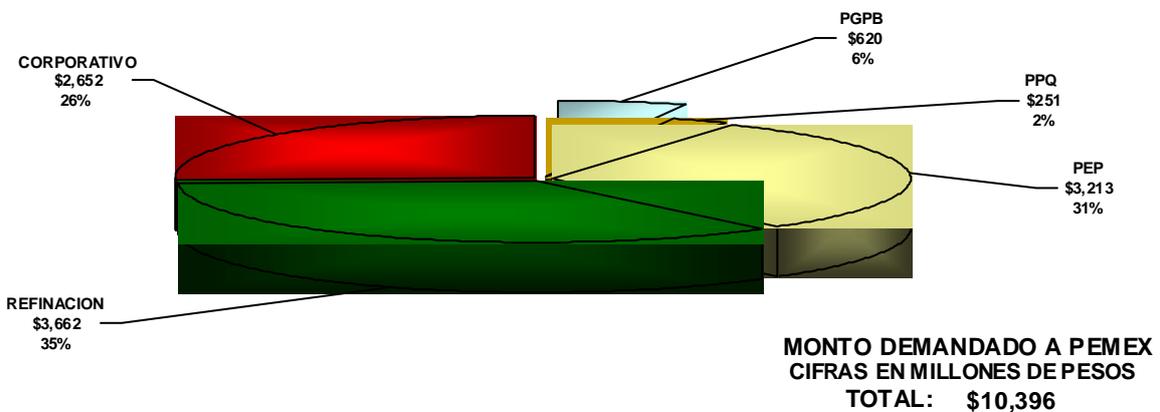
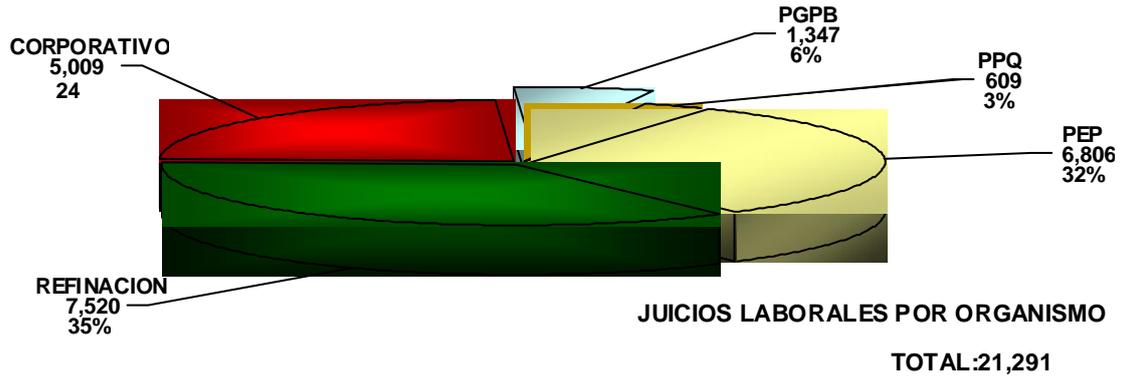
25	16353.04	14381.73
24	16106.67	14200.39
23	15798.55	13973.61
22	15494.99	13750.19
21	15215.15	13544.24
20	14900.03	13313.32
19	14597.69	13089.79
18	14270.42	12848.91
17	13929.13	12597.73
16	13619.80	12370.05
15	13385.90	12197.91
14	12919.31	11854.49
13	12467.92	11515.59
12	11992.20	11154.05
11	11842.86	11040.55
10	11793.58	11003.09
9	11739.74	10962.18
8	11600.14	10856.07

Incluye: salario ordinario, productividad, teo, tea, compensación, incentivo al desempeño, gas, gasolina y canasta básica.

Claro que estos bonos son independientes del salario. Lo que llamó mi atención es que el número aproximado de trabajadores de confianza oscila entre los 30,000 trabajadores, y esta prestación se le proporciona aproximadamente a 15,000 empleados, porque una gran cantidad de empleados jubilados ha demandado el pago del bono como una parte de su salario y lo han ganado, hasta el 2003 que fue cambiado el reglamento de trabajadores de confianza de Petróleos Mexicanos, donde ya se especifica que el bono proporcionado, no constituye parte del salario y ni hablar de la forma en que se les paga el tiempo extra, los préstamos administrativos, el préstamo para carros a partir de nivel 36, sin reembolso para la empresa, con el llamado alquiler de carro y no terminaría de señalar la forma tan dispareja, en que se reparten privilegios en comparación con el personal sindicalizado.

Otro importante rubro a contemplar que aniquila el pasivo laboral, lo constituye las 21,000 demandas laborales que afronta la empresa, por diferentes rubros incluyendo prestaciones, reivindicaciones, reinstalaciones a trabajadores y pago a prestadores de servicios, que hace cada vez mas pesada la loza de esta empresa. Pero al final de cuentas, la empresa es la que sufre con el mantenimiento de este pasivo laboral y con ella todo el país. A continuación presento dos graficas de la gerencia laboral, para ver cómo están distribuidas las demandas contra Petróleos Mexicanos, y el monto por el que está demandado:

JUICIOS LABORALES

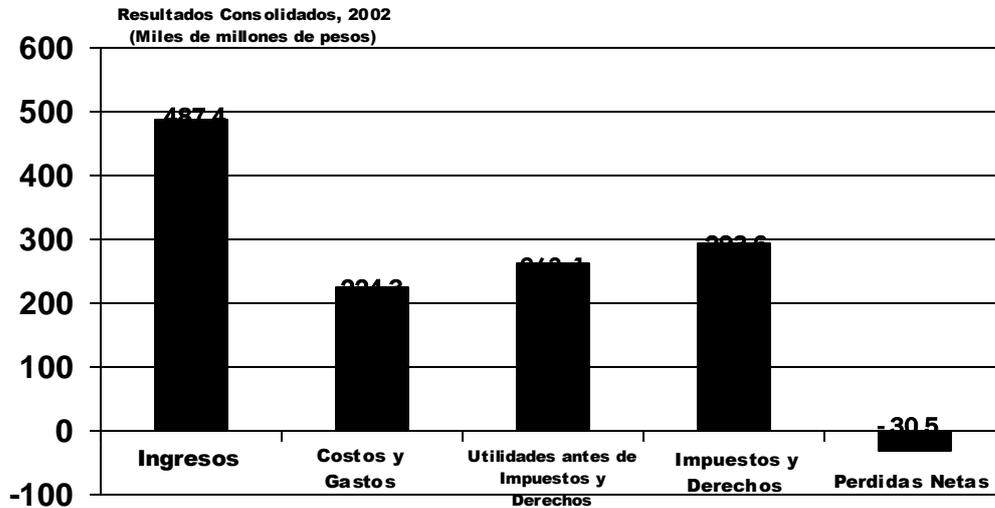


5.5.- Autonomía de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios para el uso y disposición de los recursos obtenidos.

Uno de los temas más espinosos que se ha puesto sobre la mesa de debates en los foros económicos, cuando se habla de Petróleos Mexicanos, ha sido, la conveniencia de que Petróleos Mexicanos cuente con una autonomía para el uso y disposición de los recursos que obtiene. Durante la administración del presidente Vicente Fox, se ha podido observar que se han implantado records, tanto en la producción de hidrocarburos y gas, así como en la de mayores ingresos por la venta de esos productos, pero resulta extraño que al ver el estado de resultados de Petróleos Mexicanos, aún siguen siendo negativos los números con los que se maneja la paraestatal.

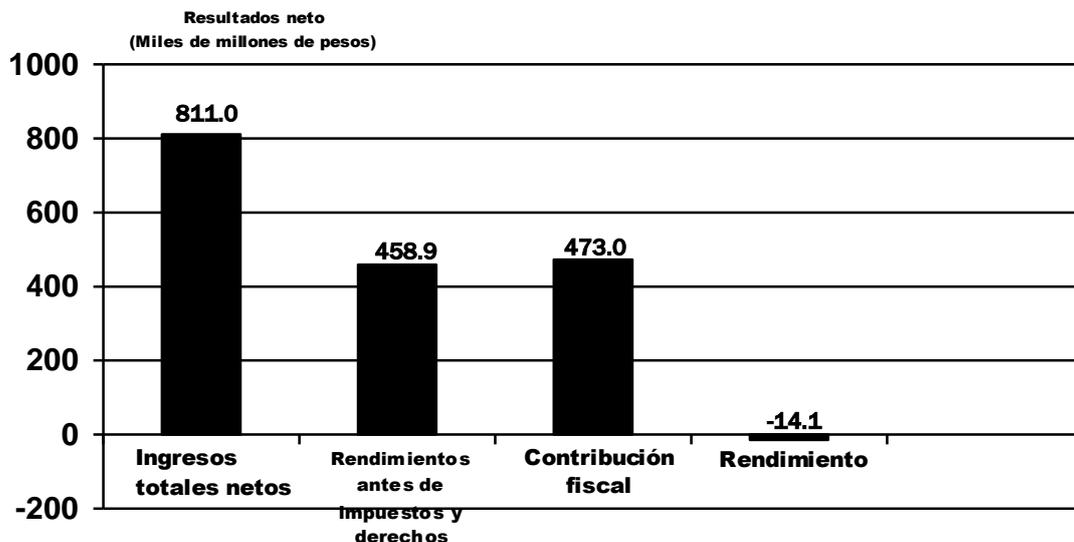
A continuación ilustro con una gráfica los resultados consolidados del 2002, bajo los "Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados".

SITUACIÓN FINANCIERA



En esta gráfica se puede apreciar que Petróleos Mexicanos, es una empresa eficiente, ya que aún con los gastos y costos de producción, tiene un margen importante de utilidad, solo borrado por la exagerada recaudación de impuestos que oscilaba en este año, sobre el 60% del ingreso neto.

Nos podemos trasladar también al año 2004, y en el informe de desarrollo sustentable de Petróleos Mexicanos, nos ilustra los rendimientos netos de la empresa, que a continuación ilustro:



El comportamiento se mantiene igual, por una parte se aprecia una utilidad importante sólo anulado por la excesiva recaudación de impuestos y derechos, que ronda también por el 60%, terminando en lo mismo, un rendimiento negativo.

Resulta interesante observar el comportamiento que tiene Petróleos Mexicanos en la actualidad, y es por eso interesante ilustrar el estado de resultados del primer semestre del 2006, que arroja lo siguientes datos:

“Durante el 2005 el pago de impuestos, derechos y aprovechamientos de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios fue equivalente al 60.8% de sus ventas totales. A partir del 1 de enero de 2006, PEMEX está sujeto a un nuevo régimen fiscal en el que el esquema de contribuciones de Pemex Exploración Producción queda establecido en la Ley Federal de Derechos y el esquema fiscal del resto de los Organismos Subsidiarios continúa establecido en la Ley de Ingresos de la Federación.

El principal derecho que paga Pemex Exploración y Producción en el nuevo régimen fiscal es el derecho ordinario sobre hidrocarburos (DOH). A diferencia del régimen anterior, en el cual la base gravable eran las ventas totales, ahora la base gravable es un quasi rendimiento de operación.

En adición al DOH, los otros derechos que paga Pemex Exploración y Producción bajo el nuevo régimen fiscal son:

Derecho para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía.

- Derecho para la fiscalización petrolera.
- Derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización.
- Derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo.
- Derecho adicional (por baja extracción de petróleo crudo).
- Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes.”¹⁰

Como podemos apreciar, durante el 2005, la tendencia en incrementar la carga de impuestos y derechos a Petróleos Mexicanos, siguió siendo lo mismo, prueba de esto es que en este periodo, la empresa erogó para el pago de derechos e impuestos, el equivalente al 60.8% de sus ventas totales. Con el 39.2% de ingresos, Petróleos Mexicanos tiene que hacer frente con sus gastos, que no son pocos, si consideramos que tiene que pagar sus obligaciones laborales, sus gastos de producción y el pago de su deuda, todo esto hace que la empresa siempre termine con números rojos, cuando se habla de utilidad, después de los impuestos, es cuando se tiene que recurrir al endeudamiento para terminar en ceros nuestras obligaciones, el problema real es que poco a poco se ha comido esta deuda al patrimonio de la empresa más importante del país.

Con la aprobación del nuevo régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, se prevé que el pago de impuestos y derechos sea inferior al del 2005, pero no se espera una modificación sustancial al actual.

Con base en lo expuesto, me resulta interesante el plantear que el trato que se le ha dado a Petróleos Mexicanos y a sus Organismos Subsidiarios, en cuanto al cobro de impuestos y derechos, es excesivo, siendo contrario al espíritu que le dio el

¹⁰ www.pemex.com.

legislador al redactar el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con referencia a la obligatoriedad que tenemos todos los mexicanos en contribuir para el gasto público, de una manera proporcional y equitativa.

El principio de Generalidad de la ley se consagra en el artículo 31 Constitucional, en él se establece que es obligación de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Esto quiere decir que, toda persona con capacidad contributiva que se ubique en la hipótesis que supone el hecho generador del crédito fiscal, pague algún impuesto, sin excepciones.

De acuerdo a esta disposición, la generalidad de la ley descansa en dos premisas básicas: la proporcionalidad y la equidad. Esto es, que la persona que tiene que pagar impuesto lo haga en una proporción que sea justa en razón de su ingreso, y que todos sean iguales ante la ley, es decir, que todo aquel que tenga la obligación de pagar impuesto, que lo haga.

Con base en lo anterior, y desde mi particular punto de vista, la Ley de Ingresos de la Federación rompe con el principio constitucional de generalidad de la ley tributaria, ya que dicho ordenamiento se caracteriza por ser una ley individualista, creada casi en exclusiva para Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios.

Me permito citar el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la tesis jurisprudencial número 240:

“IMPUESTOS, DESTINO DE LOS, EN RELACIÓN CON LOS OBLIGADOS A PAGARLOS.-

De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: primero, que sea proporcional; que sea equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos requisitos necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución, ya que ésta no concedió una facultad omnímodo para establecer las exacciones que, a juicio del Estado fueren convenientes, sino una facultad limitada por esos tres requisitos.”¹¹

Desde mi punto de vista, los impuestos que se le imponen a Petróleos Mexicanos en vía de impuestos y derechos, rompen con al menos dos elementos de los que nos habla esta jurisprudencia, la equidad y la proporcionalidad, y por lo consecuente, es contrario al precepto constitucional.

¹¹ Tesis 240, Jurisprudencia 900.240, Quinta Época, Segunda Sala, Apéndice 2000, Tomo I, P. 286.

CONCLUSIONES

1.- Después de analizar con cuidado el presente trabajo, podemos concluir que el patrimonio de la empresa más importante del país, Petróleos Mexicanos, se encuentra en el peor escenario de toda su historia, los pasivos superan a los activos y eso en economía, se denomina banca rota, esto se debe principalmente, según mi punto de vista a la explotación inmisericordiosa del petróleo, a través de las compañías extranjeras antes de la expropiación petrolera, al retraso del desarrollo de Petróleos Mexicanos, por factores tales como el boicot a la venta del petróleo y a la compra de refacciones, además del tardío finiquito de las indemnizaciones a las compañías petroleras expropiadas, que concluyó hasta 1962.

2.- El cambio de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos de 1971 a la de 1992, donde se reduce la autonomía de gestión de la empresa al incorporar más consejos de administración que los contemplados en la ley de 1971, con esta medida, lo único que se logró fue burocratizar más a la empresa en la toma de decisiones. Con el cambio de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, también se crearon más cuadros y se duplicaron funciones.

3.- El incremento de la deuda de Petróleos Mexicanos se ha dado principalmente porque se ha financiado la inversión con deuda, generando en la última década, un endeudamiento del orden del 11%, que ha triplicado la deuda que en 1995 era de 165 mil millones de pesos, a 419 mil millones de pesos en el 2004, sin considerar el pasivo laboral, como lo ilustro en el capítulo 4 de esta tesis.

4.- El principal factor sobre lo que gira la problemática en Petróleos Mexicanos, es la falta de recursos financieros y no precisamente por que PEMEX sea una empresa improductiva, sino más bien, se debe a que a PEMEX se le ha cargado una excesiva carga, llamada impuestos y derechos. Ya que se tiene ubicado el problema, ahora se tiene que buscar de dónde se puede generar recursos financieros que regresen a la paraestatal su grandeza del pasado.

Por principio de cuenta, es necesario plantear el crear una reforma fiscal integral, y después, plantear una reforma energética, no como la aprobada en el 2006, que dejó mucho que desear y ya fue rebasada. En la reforma fiscal integral deben confluír tanto gobierno, como partidos políticos y sociedad en general, para que la construcción de esta reforma sea fuerte y duradera, en esta reforma se debe de aumentar el número de contribuyentes, una reforma que deje de incrementar el impuesto a sectores que históricamente, han contribuido en el sostenimiento del gasto público, se debe de incluir al sector del comercio informal, que obtiene recursos de una forma tal que se convierte en evasora del fisco; se tiene que idear mecanismos que impidan la evasión fiscal, se tiene que evitar por todos los medios que se viole el precepto constitucional, que hace obligatoria la contribución de todos los mexicanos para el gasto público de una manera proporcional y equitativa, inscrito en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tiene que cobrar el impuesto en la misma proporción a las empresas como a los ciudadanos.

Las soluciones que propongo, serían dolorosas para diferentes sectores de la sociedad, pero necesarias, porque si nos mantenemos como hasta ahora, van a transcurrir los diez años que tenemos de reserva petrolera, y se va a tener que implantar estas mismas medidas, precedidas posiblemente de una devaluación.

Adicionalmente a las medidas anteriores se tiene que recurrir a formas de inyectarle recursos a Petróleos Mexicanos, primero acumular al presupuesto de la paraestatal del año siguiente, lo recaudado en el fondo de estabilización de los ingresos petroleros (si no se hubieran ocupado) durante el año vigente; segundo, aunque fuera doloroso, retirar a los estados y municipios, la distribución de los excedentes petroleros, para que la paraestatal utilice esos recursos en aliviar la pérdida de su patrimonio, y tercero, aumentar por todos los medios, las reservas de petróleo que hasta enero del 2007, todavía lo tenemos en diez años, eso podría garantizar una vida más larga de la industria petrolera del país y con esto, darle certidumbre a nuestras próximas generaciones.

Resulta obvio que con la sola puesta en marcha de los puntos anteriores, no alcanzaría para que la empresa comenzara a despuntar, es necesario que desde ahora, Petróleos Mexicanos ya no sea vista como la paraestatal encargada de proporcionar recursos económicos cada vez que el país lo requiera. Y para quitarle la tentación en que podrían caer los distintos sectores de la sociedad, de volver a voltear hacia Petróleos Mexicanos cada que existe una necesidad, convendría que aprovechando las facultades que tiene el Congreso para legislar en toda la Republica sobre hidrocarburos, de acuerdo al artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se recapaciten y se decida realizar una reforma fiscal a Petróleos Mexicanos, que recorte el porcentaje que se le aplica hoy en vía de impuestos y derechos, que oscila entre los 60.8% de sus ingresos brutos, la propuesta es, que ahora el porcentaje con que se le afecte a la empresa en impuesto y derechos sea del 28% , pero no de sus ingresos brutos, como se cobran ahora, más bien, con base en los ingresos netos que obtenga, o sea, después de deducir sus costos de producción, de operación y de administración, así como le es permitido este tipo de deducciones a la gran mayoría de las empresas mexicanas, constituidas en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Me queda claro que PEMEX es una empresa pública, propiedad del Estado, pero también me queda claro que, si no se busca la forma en que a la paraestatal no se le modifique año tras año su porcentaje en la contribución de impuestos para la Federación, a través de la Ley de Ingresos, cada año, se le va a ocurrir a los estados, o al partido en el poder, seguir exprimiendo a PEMEX con impuestos inventados, con el único propósito de cubrir sus necesidades, no importándole que con esa medida desproteja a la paraestatal. Ya que la paraestatal haya cumplido con su obligación constitucional, de aportar a la Federación el porcentaje de impuestos y derechos, ahora hay que estructurar una política de dividendos, donde se establecerían las necesidades primordiales de Petróleos Mexicanos en las áreas de exploración, producción, refinación y mantenimiento. Lo que sobrara se le podría regresar a la Secretaria de Hacienda que establecería en que sector se aprovecharía.

Que quede bien claro, que mi propuesta no es incluir a Petróleos Mexicanos en la Ley de Impuesto sobre la Renta, la propuesta es que se le de un trato similar a una empresa de la iniciativa privada, o sea, que se establezca un porcentaje fijo, similar al que se le establece a una empresa privada, que beneficiaría a la paraestatal, en el entendido de que no habría modificaciones en los montos establecidos para el pago de impuestos, como se hace en la Ley de Ingresos. La propuesta esta echada, es tiempo de salvar todavía a la empresa que nos ha fortalecido por muchos años.

5.- Otro de los temas recurrentes en este análisis, ha sido la necesidad que tiene Petróleos Mexicanos de modificar su forma de dirigirse y administrarse, o sea, su forma de gobierno. Actualmente se realiza por medio de consejos de administración,

un Consejo de Administración General y un consejo de administración por Organismo, eso es burocracia, además de que el Consejo de administración General está compuesta por personas que tienen intereses de clase y de encargo, que hace que la toma de decisiones, a veces no sean las más correctas para la paraestatal.

Petróleos Mexicanos y sus Organismos subsidiarios, requieren contar con un Consejo de Administración Único, con consejeros profesionales, independientes, conocedores de la materia, que se comprometan al 100% con la empresa que los contrata, que les permitan tomar decisiones como empresa y que puedan ser llamados a cuentas, si las decisiones que tomaron persiguen el beneficio de algún actor. Incluso estos consejos le beneficiarían a PEMEX, ya que cumpliría con una de las condiciones emitidas en los Estados Unidos (Ley Sarbanes Oxley) sobre la transparencia en consejeros, para poder colocar títulos en el mercado. Muchos analistas consideran que una vez que Petróleos Mexicanos coticen en la bolsa, podría tener una forma más de financiamiento. Resulta obvio que para transformar los consejos de administración, primero se tendría que modificar el artículo 18 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los artículos 7, 8,9 y 10 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, y los artículos del 1 al 11ter. del Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.

6.- Es urgente una reunión entre el Sindicato Petrolero, la representación patronal y La Junta de Conciliación y Arbitraje, con el firme propósito de resolver la problemática laboral en Petróleos Mexicanos, es necesario una modificación en el Contrato colectivo de trabajo del personal de la paraestatal, para evitar que siga creciendo el pasivo laboral.

Por principio de cuentas, habría que hacer modificaciones en las condiciones mínimas para que el personal sindicalizado o de confianza de Petróleos Mexicanos, se pueda jubilar, en la actualidad, los requisitos mínimos para poderse jubilar es cumplir con dos premisas, la primera consiste en cumplir con 30 años de antigüedad en la empresa y 55 años de edad, y la segunda, que el trabajador tenga 35 años de antigüedad en la empresa sin importar la edad. Esas condiciones tienen una antigüedad de más de cuatro décadas, cuando la probabilidad de vida era infinitamente menor al actual, con el pasar de los años, la probabilidad de vida ha crecido y las formas de jubilarse siguen siendo las mismas, esto ha hecho que en la actualidad, el personal jubilado de la paraestatal se encuentre ahora a un 50% con respecto al personal activo, y esto se va incrementar en los próximos diez años por que existe una gran cantidad de trabajadores que están por cumplir alguno de los requisitos para poder ser jubilados. Es necesario que los requisitos para poderse jubilar en la empresa, se coloquen en los 65 años de edad y los 35 años de antigüedad laboral en la empresa, esta medida se podría dar por medio de incentivar al trabajador, aumentando un nivel escalafonario por año trabajado después de lo que marca la prestación, y se podría hacer obligatorio para el personal de nuevo ingreso y opcional para el trabajador a punto de jubilarse con el esquema actual. Es necesario también que se prohíban las jubilaciones anticipadas, como ocurren hasta ahora para el personal de confianza.

En esta misma reunión convendría, que se revisara las plazas de trabajadores que se encuentran en la premisa de que se les está pagando sin realizar trabajo alguno, ya que es necesario tener una mayor productividad, es posible que esas labores puedan ser trasladadas a otra región donde se puedan utilizar o darle cursos de capacitación, para que realicen ciertos trabajos o si es necesario, recategorizar

esas plazas con tal de que sean de utilidad a la empresa, y si no se puede ajustar a ninguna de las condiciones anteriores, que sean liquidadas conforme a derecho.

Igualmente, como se ha venido mencionando en este trabajo, es necesario que se pongan de acuerdo Empresa y Sindicato, en hacer más eficiente a la paraestatal, aunque en ello pierda posiciones tanto empresa como sindicato, se tiene que apoyar la transformación de la empresa en una sola, sin subsidiarias y con la firme intención de hacer a PEMEX, una empresa eficiente y productiva. Resultaría conveniente que en la próxima revisión contractual entre el Sindicato petrolero y la Empresa, se pudieran realizar las modificaciones necesarias para hacer más eficiente la relación obrero patronal, y el gran triunfador fuera el país.

7.- La falta de mantenimiento a todas las instalaciones petroleras, no ha sido intencionalmente, lo que sucede es que el presupuesto autorizado para este rubro, ha hecho que se atiendan dependiendo de las prioridades. Es necesario autorizar una mayor cantidad de recursos para la puesta en marcha de un sistema de mantenimiento de toda la infraestructura petrolera.

8.- Durante el sexenio del lic. Vicente Fox Quezada, se cometió el error de incrementar a como diera lugar, el índice de exportación de petróleo, ya que lo único que se consiguió, fue acelerar la pérdida de las reservas probadas de hidrocarburos y, aunque el precio de venta del petróleo durante este sexenio, estuvo más alto que en cualquier periodo anterior, no se pudo aprovechar el dinero de los excedentes petroleros, ya que la mayoría de esos ingresos, se fue a los estados y estos lo destinaron a gasto corriente y no a inversión. Es necesario ser más astuto con el petróleo que aun tenemos. Vale la pena reducir la exportación de petróleo y comenzar la construcción de dos refinerías de lo más moderno, que tendría un valor de 4500 millones de dólares cada una. Aunque va a costar una enormidad de dinero, vale la pena porque le agregaríamos valor a nuestro petróleo. La utilidad de una refinería de ese tamaño es cercana a los 600 millones de dólares anuales, tanto por la venta de petrolíferos y derivados del petróleo, como por la electricidad y con una cantidad súbitamente inferior a la que exportamos, ganaríamos mucho más, claro que la construcción de esa gran refinería tardaría cuando menos seis años, mientras podríamos terminar de configurar(procedimiento para actualizar las refinerías viejas para hacerlas más eficientes) las refinerías existentes, además de construir cinco refinerías de destilación simple, cada una de dichas plantas costaría 2 mil 500 millones de dólares, lo cual sumaría 12 mil 500 millones de dólares, contra los 17 mil millones que paga México en la importación de petrolíferos anualmente. Si se construyeran estas refinerías y se configuraran las existentes, podríamos dar el brinco de ser un país exportador de materias primas a ser un exportador de productos acabados, además de cubrir al 100% la demanda interna de gasolina y gas. Pero hay que ser precavido, es necesario que con el personal que existe se pudieran atender las refinerías, ya que una masiva contratación de personal para atender esa refinería encarecería el producto. Hoy Petróleos Mexicanos cuenta con el suficiente personal que podría atender dichas instalaciones.

FUENTES DE INFORMACION

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL.- Derecho Administrativo Especial, Editorial Porrúa, México, 2001.
- 2.- AGUILAR CARBAJAL, LEOPOLDO.- Segundo Curso de Derecho Civil, Editorial Porrúa, México, 1980.
- 3.- BAQUEIRO ROJAS, EDGAR.- Derecho Civil Introducción y Personas, Editorial Harla, México, 1995.
- 4.- CELIS SALGADO, LOURDES.- La Industria Petrolera en México, Una Crónica, 1ª Edición, Petróleos Mexicanos, 1988.
- 5.- CHÀVEZ PADRÒN, MARTHA.-El Derecho Agrario en México, 10ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1991.
- 6.- COVANTES, HUGO.- El Petróleo, 1ª Edición, Petróleos Mexicanos, 1988.
- 7.- DE LA CUEVA, ARTURO.- Derecho Fiscal, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
- 8.-DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO.- Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1999.
- 9.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO.- Principios de Derecho Tributario, Editorial Limusa, México, 2001.
- 10.- DOMINGUEZ MARTINEZ, JORGE ALFREDO.- Derecho Civil. Editorial Porrúa, México, 2000.
- 11.-ELIAS AZAR, EDGAR.- Personas y Bienes en el Derecho Civil Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1997.
- 12.- FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1994.
- 13.- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO.- Introducción al Estudio del Derecho, 46ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
- 14.- GUTIÉRREZ Y GONZALES, ERNESTO.- El Patrimonio. Editorial Porrúa, México, 2004.
- 15.- GUTIÉRREZ Y GONZALES, ERNESTO.- Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2003.
- 16.- LABASTIDA, HORACIO.- Código Petrolero Tomo 1 (1493-1916), 1ª Adición, Petróleos Mexicanos, 1988.

17.- MARTINEZ MORALEZ, RAFAEL I.- Derecho Administrativo 3er y 4º Curso, Editorial Oxford, México. 2001.

18.- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL.- Compendio de Derecho Civil, Vigésima Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

19.- SANCHEZ GOMEZ, NARCISO.- Derecho Fiscal Mexicano, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

20.- WITKER VELAZQUEZ, JORGE.- Introducción al Derecho Económico, Sexta Edición, Editorial Mc Graw Hill, México, 2005.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Themis; México 2006.
2. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo. . Ed. Themis; México 2006.
3. Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. . Ed. Themis; México 2006.
4. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. . Ed. Themis; México 2006.
5. Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. . Ed. Themis; México 2006.
6. Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos. . Ed. Themis; México 2006.
7. Contrato Colectivo de Trabajo 2005-2007, Celebrado entre el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la Republica Mexicana y Petróleos Mexicanos, Editorial Petróleos Mexicanos, México, 2005
8. Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. Editorial Petróleos Mexicanos. México, 2000.
9. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. . Ed. Themis; México 2006.
10. Ley Federal de Entidades Paraestatales. . Ed. Themis; México 2006.
11. Decreto que crea la institución Petróleos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación 20 julio, 1938.
12. Ley General de Bienes Nacionales, Editorial Porrúa, México, 2005.
13. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2006, Editorial Porrúa, México 2006.

DICCIONARIOS.

1. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1994.
2. García Ramón, Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Doceava Edición, Editorial Larousse, México, 2001.

JURISPRUDENCIA.

1. Tesis 240, Jurisprudencial 900.240, Quinta Época, Segunda Sala, Apéndice 2000, Tomo I.

PERIODICOS.

1. Reforma, México, D.F., 04 noviembre, 2005.

REVISTAS.

1. Desarrollo Sustentable, Editorial Petróleos Mexicanos, México, 1994.
2. “Corrección, Mayor. Pemex Pierde Autoridad ante Repsol”, Revista Hemrobibliografica, Vol. LI, No 3, Julio-Septiembre, 2004
3. Energía a Debate, Perspectivas Petroleras de México, Revista Mensual, Año 2, Volumen, XIII, Enero, 2006.

INTERNET.

1. [http://www. Pemex.com/](http://www.Pemex.com/)
2. <http://www. Energyinti.com/>
3. <http://www. Greenpeace.org. mx.>