



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DERECHO INTERNACIONAL

**“EFECTOS DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN LA RAMA DEL PETRÓLEO”**

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A

DANIELA GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

DIRECTORA DE TESIS: DRA. MARÍA ELENA MANSILLA y MEJÍA



CIUDAD UNIVERSITARIA

ENERO 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE

MÉXICO
DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
PRESENTE

La alumna **GONZÁLEZ HERNÁNDEZ DANIELA** con número de cuenta **404103411** inscrita en el Seminario de Derecho Internacional bajo mi dirección, elaboró su tesis profesional titulada **"EFECTOS DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN LA RAMA DEL PETRÓLEO"**, dirigida por la **DRA. MARÍA ELENA MANSILLA Y MEJÍA**, investigación que, una vez revisada por quien suscribe, se aprobó por cumplir con los requisitos reglamentarios, en la inteligencia de que el contenido y las ideas expuestas en la investigación, así como su defensa en el examen oral, son de la absoluta responsabilidad de su autor, esto con fundamento en el artículo 21 del Reglamento General de Exámenes y la fracción II del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con lo anterior y con fundamento en los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento General de Exámenes Profesionales, solicito de usted ordene la realización de los trámites tendientes a la celebración del examen profesional del alumno mencionado.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes, contados de día a día, a partir de aquél en que le sea entregado el presente oficio, con la aclaración de que, transcurrido dicho plazo sin haber llevado a efecto el examen, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que sólo podrá otorgarse nuevamente, si el trabajo recepcional conserve su actualidad y en caso contrario hasta que haya sido actualizado, todo lo cual será calificado por la Secretaría General de la Facultad.

ATENTAMENTE.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, a 14 de diciembre de 2010



DRA. MARÍA ELENA MANSILLA Y MEJÍA
DIRECTORA DEL SEMINARIO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO INTERNACIONAL
100 UNAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MÉXICO
1910 - 2010

AGRADECIMIENTOS

Para aquellos que me conocen saben lo complicado que es para mí expresar una emoción sin un dejo de ironía (por cierto, gracias padre por este maravilloso don), aún así este trabajo amerita intentarlo, ya que es el resultado de un esfuerzo que no hubiera sido posible sin su apoyo.

En primer lugar quiero agradecerles a mis padres Laura y Daniel, ya que cada uno me aportó lo necesario para concluir este esfuerzo, a mis hermanas Sara y Sandra y mi tío Ricardo, ya que gracias a su sola presencia fue posible que pudiera concluir esta etapa. Este trabajo se los dedico a ustedes.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por haberme dado la oportunidad de estudiar en la mejor institución educativa de Iberoamérica y por consiguiente a la H. Facultad de Derecho que me permitió estudiar en sus aulas.

A la Dra. María Elena Mansilla y Mejía por haberme guiado en este proceso, servirme de ejemplo de vida y por cada gerundio corregido.

A mis amigos, a los cuales tuve la oportunidad de conocer y de absorberles juventud durante este proceso Edith, Viri, Cecy, Eva, Gaby, Sarai, Miguel, Ángel y Erick. Gracias por esas tardes de estudio los viernes en el estacionamiento y a ustedes que han estado conmigo desde antes de entrar a esta maravillosa etapa, gracias por escucharme y apoyarme, Alejandro, Meli, Javier, Ruth y Arturo.

GRACIAS.

CAPITULADO

| | |
|---|----|
| INTRODUCCION..... | 1 |
| UNIDAD 1 “DESARROLLO HISTORICO” | |
| 1.1 Etapa de 1901 – 1916 | 3 |
| 1.2 Periodo del presidente Venustiano Carranza..... | 9 |
| 1.3 Periodo del presidente Álvaro Obregón..... | 12 |
| 1.4 Periodo del presidente Plutarco Elías Calles..... | 14 |
| 1.5 Periodo del presidente Lázaro Cárdenas..... | 18 |
| 1.6 Etapa de 1959 -1979..... | 24 |
| 1.7 Etapa de 1980 a Reforma Energética..... | 26 |
| UNIDAD 2 “REFORMA ENERGETICA” | |
| 2.1 Reforma Legislativa..... | 34 |
| 2.2 Reforma al Consejo de Administración..... | 41 |
| 2.3 Reforma Presupuestaria..... | 42 |
| 2.4 Contratos de Exploración y Producción en Aguas Profundas..... | 44 |
| 2.4.1 Características de los Contratos..... | 45 |

| | |
|---|----|
| 2.4.2 Nueva regulación para la contratación | |
| en adquisiciones y obra pública..... | 46 |
| 2.4.3 Remuneración al Contratista..... | 46 |
| 2.4.4 Duración de Asignaciones..... | 48 |
| 2.4.5 Criterios de Selección..... | 48 |
| 2.5 Análisis del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..... | 49 |
| 2.6 Análisis de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional..... | 54 |
| UNIDAD 3 “PEMEX vs PETROBRAS” | |
| 3.1 Introducción..... | 58 |
| 3.2 Desarrollo Histórico..... | 59 |
| 3.3 Ley No. 2004..... | 76 |
| 3.4 Ley del Petróleo..... | 76 |
| 3.5 PETROBRAS..... | 76 |
| 3.6 Cuadro comparativo PEMEX / PETROBRAS..... | 78 |
| UNIDAD 4 “CONSIDERACIONES FINALES”..... | 82 |
| CONCLUSIONES..... | 86 |

INTRODUCCION

Las reformas del 28 de noviembre de 2008 en el sector energético son el resultado de un bagaje histórico que se remonta desde la época virreinal hasta nuestros días.

En un principio, la riqueza petrolera no tenía mayor importancia, al grado de que solamente era útil en la fabricación de algunos enseres domésticos, esto se vio modificado al conocer la industria todas las posibilidades de expansión que tiene el petróleo de esta manera llega a lo que constituye hoy, uno de los pilares más importantes de la economía mexicana.

El resultado de esta transformación en el uso del petróleo dio como resultado la elaboración de un conjunto de reformas a diversas leyes, así como la creación de otras nuevas, cuyo objeto sería insertar a México en una nueva dinámica energética mundial.

El objetivo central de este trabajo es el dar una visión de lo que implican las reformas y los beneficios obtenidos del petróleo, a la vez, realizar el estudio comparativo con PETROBRAS dedicada al mismo ámbito económico que PEMEX y situado en una economía similar a la de México, actualmente PETROBRAS esta posicionada como una de las mas estables a nivel mundial y esto en gran medida es debido a su situación jurídica y fiscal en su país natal Brasil.

Para desarrollar esta tesis parto de la hipótesis del ¿Por que PEMEX se encuentra en la situación actual de déficit?, ¿Que movimientos económicos o políticos la llevaron a este punto? y ¿Cómo podría resolverse esta situación?

Para dar respuesta a mis anteriores interrogantes, la investigación la dividí en cuatro capítulos. El primer capítulo es un resumen sobre los hechos históricos acontecidos desde el descubrimiento del petróleo en México hasta la reforma de noviembre del 2008, el segundo es una explicación sobre la reforma energética que modifica la legislación anterior vigente , el tercero es una breve sinopsis sobre la empresa PETROBRAS y a su vez una comparación con la empresa PEMEX y como una especie de síntesis presento un último capítulo como consideraciones finales y doy fin al trabajo con las conclusiones a las que llegué.

En el desarrollo de trabajo aplique los métodos analítico, histórico y comparativo.

CAPÍTULO I

DESARROLLO HISTORICO

1.1 ETAPA DE 1901 - 1916

La sociedad mexicana del siglo XIX fué esencialmente una sociedad agrícola, se consumían entonces energéticos renovables, como la leña y el carbón vegetal, al paso de los años la energía necesaria para construir ciudades y mantener a la población fué insostenible.

Para subsistir y progresar, las naciones requirieron una mayor producción de energía, pero ésta ya no podía obtenerse por los anteriores medios dado que empezó a ser insuficiente, así es como nuestra principal fuente de energía a partir del siglo XX fueron los hidrocarburos fósiles.

La producción comercial de petróleo empezó de manera insipiente y con una regulación que no era en particular para este energético, esta legislación surge a partir de las disposiciones que habían regido a la minería, una vieja actividad que ocupo un lugar importante en la Nueva España y en el México independiente.

El 15 de enero de 1784 a nombre de Carlos III, el virrey Gálvez promulgó en la Nueva España las ordenanzas de minería, estas con la intención de

modernizar la industria minera, aunque fué fallido el intento tanto en España como en sus colonias¹.

De acuerdo a los historiadores las ordenanzas declaraban:... “*las minas son propiedad de mi Real Corona*” y “*sin separarlas de mi real patrimonio las concedo a mis vasallos en propiedad y posesión*”; añadía que además de las minas y metales preciosos, “*se podrían descubrir, solicitar, registrar y denunciar*” cualesquiera otros fósiles, entre ellos los “*bitúmenes o jugos de la tierra*”². De cualquier manera a lo que se refería con bitúmenes de la tierra era lo referente al material que se usaba principalmente para medicinas y pintura. En suma lo que pretendían las ordenanzas españolas era dar oportunidad al denunciante para explotar los minerales del subsuelo y adquirir en propiedad los productos derivados de esa explotación.

Cuando México se independizó, algunos pensaron que puesto que el rey había concedido las minas, lo mejor era que la República concediera las minas por igual y así mismo como el rey se había reservado la propiedad originaria de las riquezas naturales del subsuelo, la República hiciera lo propio con los elementos del subsuelo. Durante un siglo se aplicaron las ordenanzas españolas, sin embargo al termino de la presidencia de Manuel Gonzalez (1884) se introdujo un nuevo Código de Minas con una idea totalmente distinta a las ordenanzas españolas, una tendencia distinta introducida por el derecho francés y anglosajón, este derecho básicamente

¹ Cfr. BASSOLS BATALLA, Narciso, Las Etapas de la Nacionalización Petrolera, 1° ed., Editorial Porrúa, México, D.F., 2006, pág. 8.

² Idem.

otorga al dueño de la superficie el petróleo y otras sustancias sin necesidad de que fueran denunciadas y sin que fuera necesario obtener una adjudicación especial para su explotación.³Es decir, la ley de 1884 concedía el derecho de explotar y usar el petróleo, para ejercer este derecho era necesario por principio de cuentas haberlo captado de lo contrario no podías reclamar algo de lo cual no estabas conciente de su existencia, esta fué la artimaña utilizada por el gobierno de Porfirio Díaz para poder lograr tener el control del “oro negro”.

La ley de 1884 permaneció vigente sólo ocho años, sin embargo los autores de la nueva Ley de 1892 rechazaron la idea de la propiedad exclusiva y otorgaron al dueño de la superficie sólo el derecho de explotación, con esta acción se devolvía el subsuelo al dominio directo del Estado., de acuerdo a esta Ley no se hacia necesaria la denuncia de los yacimientos petroleros: el dueño del suelo lo explotaría libremente, sin necesidad de concesión especial; decía el artículo 4to, la producción lograda con arreglo a esa ley, sería irrevocable y perpetua. Fué bajo esta forma como se inicio la explotación de grandes yacimientos en la zona de Ebanos y en la Faja de Oro, a través de la adquisición de derechos, por sumas irrisorias pagadas a los originarios dueños de esas tierras.⁴

Porfirio Díaz contrato obras materiales de consideración con una firma de Londres; así llegó a México Weetman Pearson, quien con autorización del Congreso obtuvo concesiones sobre terrenos nacionales con la condición de

³ Cfr. BASSOLS BATALLA, Narciso, Las Etapas de la Nacionalización Petrolera, op. cit., pág. 9.

⁴ Ibidem, pp. 11 - 12

producir una participación para el Estado⁵; Pearson consiguió el apoyo del magnate petrolero Deterding, organizo la Mexican Eagle, la asocio al trust petrolero ingles Royal-Dutch y finalmente intento mexicanizarla bajo el nombre de Compañía Mexicana de Petróleo El Águila⁶ y aunque no dio participación al gobierno varios parientes cercanos al dictador se vieron beneficiados.

Don Ezequiel Ordóñez un eminente geólogo mexicano y Edward Doheny un minero californiano localizaron y perforaron varios pozos hasta que los llevaron al descubrimiento del yacimiento Faja de Oro, posteriormente Doheny formo la Huasteca Petroleum, de esta forma logro amasar una gran fortuna, ya que compraba terrenos baratos y vendía la producción total de los yacimientos al mejor postor.

Posteriormente fué aprobada la Ley de 1901 con la cual se le concedía facultades al Ejecutivo Federal para otorgar concesiones “... *en terrenos nacionales y los permisos para explotación se concederían por muchos años*”⁷. No se establecían nuevas condiciones para la propiedad; los concesionarios debían ejecutar actos materiales de instalación, exploración y explotación sobre la misma tierra, para que el derecho de posesión pudiera iniciarse y proseguir. Respecto a los explotadores de tierras extranjeros, seguiría aplicándose la Ley de 1892⁸.

⁵ Cfr. BASSOLS BATALLA, Narciso, Las Etapas de la Nacionalización Petrolera, op. cit., pág. 13.

⁶ Idem.

⁷ Cfr. RIPPY, Merrill, “*El petróleo y la Revolución mexicana*” y LAVIN, José Domingo, “*El problema petrolero*” citado por BASSOLS BATALLA, Narciso, Las Etapas de la Nacionalización Petrolera, 1º ed., Editorial Porrúa, México, D.F., 2006, op. cit., pág. 14

⁸ Idem.

Para el año de 1906 la situación ya se había salido de control debido a que la Secretaria de Fomento celebró un contrato con la Sociedad de Pearson la cual autorizaba la explotación del subsuelo en terrenos baldíos y nacionales, mas tarde se extendió a terrenos de propiedad particular, con las franquicias de exportación e importación previamente concedidas, de esta manera los concesionarios comprarían terrenos nacionales al precio de baldíos y tendrían derecho de expropiar propiedad de particulares para el tendido de tuberías destinadas a la explotación de aceite, además de que nadie podría perforar pozos en un radio de tres kilómetros, por último estaban autorizados a adquirir derechos sobre propiedades privadas, donde no pagaron proporción alguna de las utilidades al gobierno federal⁹.

Díaz se dio cuenta que la sucesión presidencial era inminente, además la situación petrolera era uno de los elementos que mas conflicto causaba, por tal motivo antes de ceder el poder decidió promulgar una nueva Ley, en el año de 1909, esta tercera Ley Minera volvía a la ley de 1884 donde declaraba como propiedad exclusiva del dueño el suelo y todas las formas de minerales combustibles¹⁰, *“... esta Ley fué promulgada en una época donde el petróleo ya tenia el reconocimiento como una mercancía de gran importancia y de esta manera dos compañías habían conseguido el monopolio sobre una de las regiones petrolíferas mas ricas del mundo”*.¹¹

⁹ Cfr. GOBIERNO DE MEXICO, *“El petróleo de México”*, citado por BASSOLS BATALLA, Narciso, *Las Etapas de la Nacionalización Petrolera*, op. cit., 15.

¹⁰ Cfr. RIPPY, Merrill, *“El petróleo y la Revolución mexicana”* citado por BASSOLS BATALLA, Narciso, *Las Etapas de la Nacionalización Petrolera*, op. cit., pág. 16

¹¹ Cfr. ROUAIX, Pastor, *“Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917”* citado por BASSOLS BATALLA, Narciso, *Las Etapas de la Nacionalización Petrolera*. Idem.

La ley de 1909 y su reglamento estuvieron en vigor hasta 1926 y consolidaron las propiedades petroleras en vísperas de la Revolución Maderista, el reglamento estipulaba que el explorador que quisiera explotar tierras privadas debería obtener un permiso del dueño del suelo, el cual sería registrado oficialmente; si el permiso fuera negado por el dueño, el explorador podría acudir ante la autoridad, quien publicaría la solicitud y notificaría al propietario antes de conceder los permisos necesarios, con esta acción se aseguraron las bases para el llamado “auge petrolero mexicano” mediante la actividad de los tres grupos mencionados: la Huasteca (Doheny), La Mexican Eagle y la Transcontinental.

A partir de la caída del régimen porfirista, las exportaciones del crudo y sus derivados lograron contribuir a través de algunos gravámenes petroleros modestos, a los gastos del erario.

En conjunto resulta inevitable reconocer que en esta primera etapa, antes de la aparición de la Constitución de 1917, si bien es cierto que la producción petrolera se desarrolló vigorosamente, no trajo prácticamente beneficio alguno para el país salvo para los intereses de unos cuantos encabezados por el mandatario que orquestó la entrega de esta nueva riqueza y si se considera lo inculto que era la mayoría del pueblo de México fué prácticamente inevitable contener esta nueva clase de conquista.

En suma la ley de 1884, suprimió el requisito de denuncia y el trámite de las concesiones sobre la base de que habría arreglo con los dueños del suelo, la ley de 1892 en forma simbólica regresó el dominio directo del Estado sobre el subsuelo, aunque la propiedad exclusiva del terreno le pertenecía al propietario original y por último la ley de 1909 que retomaba la ley de 1884 donde declara como propiedad exclusiva del dueño el suelo y todas las formas de minerales combustibles.

1.2 PERIODO DEL PRESIDENTE VENUSTIANO CARRANZA

Después de la caída de Madero y al asumir Carranza el poder se tomaron algunas medidas para obtener mayores recursos, pero ante la resistencia por parte de las empresas extranjeras, el 31 de agosto de 1916 Carranza decreto que todos los asuntos relacionados con ellas serian de jurisdicción federal, lo cual no produjo el efecto deseado ya que las utilidades recibidas por el crudo extraído eran mínimas.

Cuando se dio a conocer el proyecto de Constitución el principal objetivo fué reestablecer la obtención del crudo para el gobierno mexicano y sus habitantes. Dentro de las novedades referentes al petróleo se sostuvo lo siguiente; sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización tendrían derecho a participar en la explotación del combustible mineral, el Estado se reserva el dominio directo del petróleo y la explotación del mismo se llevaría a cabo por particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesiones administrativas federales, además añadió

que el dominio directo del territorio mexicano le correspondía al Estado y que el derecho de propiedad no era absoluto y si susceptible de admitir modificaciones¹², por último declaró revisables todos los contratos y concesiones que hubieran traído por consecuencia el acaparamiento de riquezas naturales del Estado, todo esto como resultado de una imperiosa necesidad de llegar en breve plazo a cimentar la paz nacional, pero debido a la premura de la redacción del texto no fué un producto meditado y consultado, sin embargo no cabe duda que el espíritu de la norma era lo que necesitaba el país para reestablecer el control sobre la explotación de este energético.

Después de promulgada la Constitución, Carranza emitió una serie de cinco decretos, cuyo objetivo era poner en practica el artículo 27; el fracaso fué también completo, ya que el Estado no estaba preparada todavía para asumir la función que le correspondía en la industria petrolera¹³, además de que las empresas extranjeras solicitaron el apoyo de sus gobiernos con el fin de que el gobierno mexicano sufriera presión internacional y no pudiera ejercer su soberanía.

El error porfirista había dejado grandes secuelas y para este momento ya era imposible subsanarlo con cobrar regalías para los arrendadores de terrenos, o cobrar impuestos simbólicos a los cargamentos de exportación.

¹²Cfr. BASSOLS BATALLA, Narciso, Las Etapas de la Nacionalización Petrolera, op. cit., pág. 30

¹³ Cfr. DIAZ DUFOO, Carlos, "*La cuestión del petróleo*", citado por BASSOLS BATALLA, Narciso, Las Etapas de la Nacionalización Petrolera, op. cit., pág. 33

La medida que se intento emplear fué la nacionalización, esto como un medio de obtener mayores beneficios para el país de sus recursos naturales; por lo tanto, era preciso que el petróleo de México fuera explotado, refinado e incorporado a la actividad económica nacional, a pesar de que el gobierno carrancista quería llevar a cabo estas normas y hacerlas cumplir fué imposible debido a que las empresas extranjeras contaban con que la Constitución de 1917 no podía aplicarse retroactivamente en perjuicio de la inversión extranjera, por tal motivo no pudo surtir los efectos deseados, para la última etapa del gobierno de Carranza se manifestaron criterios divergentes sobre la interpretación practica que debía darse al artículo 27 y encontraron sólo dos salidas o se indemnizaba a las empresas extranjeras lo cual implicaba un desembolso muy grande de dinero del cual carecía el país o entender como el dominio directo de la Estado al simple cobro de pensiones o tributos sin que esto implicara la expropiación de los terrenos adquiridos.¹⁴

Poco después de la muerte del presidente Carranza el gobierno norteamericano acabó por proponer al gobierno provisional de México al señor De la Huerta con el fin de manipularlo para la firma de un protocolo de reconocimiento condicional que naturalmente fué rechazado, así que dicho periodo sólo se caracteriza por la única constante que fué el aumento gradual de los impuestos cobrados.

¹⁴ Cfr. RIPPY, Merrill, *“El petróleo y la Revolución mexicana”* citado por BASSOLS BATALLA, Narciso, Las Etapas de la Nacionalización Petrolera, op. cit., pág. 38.

1.3 PERIODO DEL PRESIDENTE ALVARO OBREGON

Al subir el general Obregón al poder el 1 de diciembre de 1920 se manifestó por una solución real al conflicto legal, surgió entonces el problema relativo a la reanudación de las relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos, por tal motivo se hizo público que este último proponía la firma de un tratado de amistad y comercio entre las dos naciones, con la intención de que el gobierno mexicano contrajera la promesa de no perjudicar los intereses petroleros norteamericanos¹⁵ adquiridos con anterioridad a 1917 de esta manera sólo surtiría efectos la Constitución de 1857, así como la legislación mexicana en vigor hasta mayo de 1917¹⁶, así lo manifestó Albert Fall, secretario del Interior y gran amigo de Doheny. Aunque lo que realmente les preocupaba a las compañías extranjeras era el decreto del 19 de febrero de 1918, que gravaba los contratos anteriores de 1917, aunque como mencionamos anteriormente ninguno de los decretos surtió efectos y por supuesto tampoco fué aceptado dicho tratado ya que suponía la nulificación de preceptos consignados por la Ley suprema de la República.

Para 1923 fueron celebradas las Conferencias de Bucareli, dichas conferencias tuvieron como resultado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación fijara el sentido de que el artículo 27 constitucional y demás leyes aplicables jamás otorgan un título pleno de dominio sobre el petróleo existente en el subsuelo de México a favor de las compañías extranjeras

¹⁵Cfr. LOPEZ PORTILLO Y WEBER, José, “*El petróleo de México*”, citado por BASSOLS BATALLA, Narciso, *Las Etapas de la Nacionalización Petrolera*, op. cit., pág. 39.

¹⁶ Cfr. BARONA LOBATO, Juan, *La expropiación petrolera*, 1º ed., Editorial Secretaria de Relaciones Exteriores, México D.F., 1974, pág. 23

sino exclusivamente el derecho de explorar y explotar el petróleo existente para aprovecharse del que pudieran encontrar y que ese derecho subsistiría después de que entro en vigor la Constitución de 1917, siempre y cuando esas compañías o particulares hubieran ejecutado un acto positivo antes de dicha Constitución que indicara su intención de explotar el petróleo. Dicho acuerdo permitió la reanudación de las relaciones bilaterales y la indiscutible validez internacional¹⁷.

Cabe señalar que la mayoría del capital que existía en México invertido en la industria petrolera, había entrado al país después de la promulgación de la Constitución de 1917 por lo tanto, el problema de la retroactividad resultaba nulo ya que la industria existente había surgido después de que fuera ignorada la legislación porfirista, este análisis hecho por el presidente Obregón permitió dar un paso mas hacia la nacionalización del petróleo Básicamente el propósito del artículo 27 no era corregir los errores del pasado, si no, un intento de reestructurar la situación con vistas al futuro, ya que las inversiones mas redituables se realizaron durante el gobierno de Carranza y el general Obregón y por lo tanto la ventaja era que se podía hacer efectivo en la mayoría de las situaciones lo dictado en la Constitución, el problema era que México cruzaba por una época de violencia, sumergidos en una guerra interna lo cual no permitió un verdadero aprovechamiento del auge petrolero a pesar de considerarse que la época abarcada de 1917 a 1925 resulto ser la época de mayor apogeo, donde México llego a ocupar los primeros lugares en dicha producción.

¹⁷ Cfr. BARONA LOBATO, Juan, La expropiación petrolera, op.cit., pág. 28.

1.4 PERIODO DEL PRESIDENTE PLUTARCO ELIAS CALLES

Ni Carranza ni Obregón pudieron reglamentar el artículo 27 Constitucional debido a las represalias que podían surgir tanto interna como externamente, lo único que se mantuvo firme fue el alza al impuesto pagado por las empresas petroleras.

Al momento de que Calles llega al gobierno logra reglamentar el artículo 27 en materia del petróleo con el descontento de las empresas petroleras dado que cuestionaba el derecho real que estas empresas podían ejercer sobre terrenos nacionales.

El gobierno de Calles se mostró dividido en el curso del proceso para elaborar la Ley Reglamentaria del petróleo ya que el propósito principal era lograr un acuerdo con las compañías petroleras aún cuando se sacrificaran algunos aspectos de la interpretación del artículo 27.

Dentro de los principales aspectos que las compañías extranjeras exigían fueran respetados, eran los derechos de aquellos quienes no habían ejecutado trabajos de exploración con éxito, así que las compañías continuaron con las concesiones y contratos que no habían sido desconocidos después de 1917.

El 31 de diciembre de 1925 la ley reglamentaria fue aprobada por el Congreso mexicano, pero no pudo entrar en vigor plenamente por la

oposición de las compañías y la presión del gobierno de Coolidge. Esta nueva Ley cubría aspectos que permitían la intervención de los mexicanos a través de concesiones gubernamentales, además restringía la intervención de extranjeros y no permitía que las concesiones fueran transferidas a gobiernos extranjeros, la explotación del petróleo sería de utilidad pública y de jurisdicción federal y se preveía una participación mínima de 10 por ciento de los beneficios para las entidades federativas y municipios, además se fijaron plazos cortos para las concesiones de explotación con una temporalidad de 50 años, habría concesiones para el transporte de hidrocarburos, para su refinación, además se adicionaron cinco artículos especiales que reglamentaron la creación de reservas y el reconocimiento de los derechos adquiridos antes de 1917.

Las compañías dieron algunas manifestaciones de desacuerdo entre ellas la Royal- Dutch y la Transcontinental se inclinaban por aceptar la reglamentación, en tanto que Doheny y Gulf rehusaban hacerlo, al cumplirse un año de la aprobación de la ley, la mayoría de los intereses petroleros seguía en rebeldía y a pesar de que decidió aceptar la ley esta debía de tener ciertas modificaciones, el 26 de diciembre el presidente Calles envió al Congreso una iniciativa de reformas a los artículos 14 y 15 que establecían lo siguiente:

Artículo 14: *“.....las afirmaciones de estos derechos no podrán otorgarse por más de cincuenta años.*

Artículo 15: *“.....la confirmación de derechos a que se refieren los artículos 12 y 14 de esta ley se solicitará dentro del plazo de un año, contado de la*

*fecha de la vigencia de esta ley; pasado ese plazo se tendrán por renunciados esos derechos y no tendrán efecto alguno contra el gobierno federal.....*¹⁸.

Dichos artículos se encontraban controvertidos, ya que lo que se regulaba era que las compañías tenían que aceptar que no tenían derechos sobre aquellos yacimientos que no hubieran explotado y tenían que solicitar concesiones en vez de reclamar propiedad absoluta sobre el petróleo descubierto en el subsuelo¹⁹, así que el presidente Calles comenzó a sentir presión por parte del gobierno de Estados Unidos de América lo que condujo a que el ejecutivo anulara aquella parte de la Constitución en la cual se conferían todos los derechos del subsuelo al Estado. Las reformas entraron en vigor el 3 de enero de 1928.

Se tiene que hacer énfasis en el hecho de que, tanto en 1925 como en 1928 el artículo 27 no fue modificado; lo que cambió, fue la interpretación que los juristas dieron a esa norma. El texto constitucional no se refiere explícitamente a como deberían ser tratados los derechos adquiridos antes del 1 de mayo de 1917; sólo los tribunales mexicanos establecieron que esos derechos y el tiempo de su vigencia debían ser respetados. El resultado fue que las compañías petroleras siguieron en posesión de

¹⁸ Cfr. BARONA LOBATO, Juan, *La expropiación petrolera*, op.cit., págs. 29-30

¹⁹ Cfr. LAVIN, José Domingo, *“El problema petrolero”*, ALEMAN VALDES, Miguel *“La verdad del petróleo en México”*, y MEYER, Lorenzo, *“México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)”*, citado por BASSOLS BATALLA, Narciso, *Las Etapas de la Nacionalización Petrolera*, op. cit., pág. 64.

derechos petroleros sobre 11 millones de hectáreas, para modificar esta situación sólo quedaba abierta la posibilidad de expropiarlas.

A partir de la vigencia de la ley petrolera de 1925, la producción de aceite empezó a decrecer debido a múltiples factores que afectaron la economía mundial como la crisis de 1930, además de la aparición de nuevos productores petroleros como Venezuela, la Unión Soviética, Rumania e Irán²⁰.

En enero de 1935 inicia sus actividades una empresa fundada por el gobierno mexicano con la idea de traer a connacionales mexicanos, que fué denominada Petróleos de México (PETROMEX) y absorbió las actividades de explotación de pozos, exploración y explotación de nuevas zonas, además de operar una pequeña refinería en Bellavista, Veracruz. En 1936 esta nueva compañía obtuvo pequeñas cantidades de aceite en Poza Rica, Ébano y El Plan, hubo un incremento en el consumo interno, además del descubrimiento de un yacimiento llamado Poza Rica, el cual aseguró la producción necesaria para el consumo nacional y le dio un nuevo impulso a PETROMEX. En este lapso grupos de técnicos mexicanos se especializaron y algunos de ellos llegaron a sobresalir en todas las áreas y para sorpresa de las compañías petroleras existía ya en el país una suma de recursos humanos y técnicos suficientes para que las actividades internas pudieran ya marchar casi exclusivamente de personal mexicano.

²⁰ Cfr. API, “*Petroleum Facts and Figures*”, citado por BASSOLS BATALLA, Narciso, Las Etapas de la Nacionalización Petrolera, op. cit., 68.

PETROMEX fué sustituida por la Administración General de petróleo Nacional (AGPN) que posteriormente fué incorporada a PEMEX²¹.

1.5 PERIODO DEL PRESIDENTE LAZARO CARDENAS

Hacia el inicio de la década de los años treinta, en los terrenos establecidos como reservas petroleras nacionales, tanto en Poza Rica como en la zona del Pánuco y el Istmo de Tehuantepec, principiaron los trabajos de perforación por los organismos descentralizados del Estado. Las posibilidades eran reducidas, por que el sistema de ductos pertenecía a las compañías extranjeras y la producción era posible sólo en el caso de que las empresas extranjeras accedieran a transportar el crudo del Estado.

En 1936, diversos organismos locales de carácter sindical y gremial se unieron para formar un sindicato de industria y una de las primeras acciones realizadas fué la creación de un contrato único con las empresas extranjeras, posteriormente el Estado empezó a sufrir los estragos debido a los conflictos entre las diversa áreas laborales, como la industria textil y la ferrocarrilera.

A mediados de 1937 la industria petrolera no quedo atrás y desato una huelga que puso en evidencia la magnitud de la crisis entre las empresas extranjeras y el Estado. El proyecto de contrato colectivo presentado a las

²¹ Cfr. GOBIERNO DE MEXICO, “*El petróleo de México*”, citado por BASSOLS BATALLA, Narciso, Las Etapas de la Nacionalización Petrolera, op. cit., 67.

empresas por el sindicato petrolero, ya unificado, fué rechazado y objeto de un laudo de la Junta de Conciliación y Arbitraje que beneficio al sindicato, obviamente no fué aceptado por las empresas, ni aún cuando fué confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de tal modo que a las doce de la noche del 18 de marzo de 1938, por disposición oficial las instalaciones de explotación, refinación, transporte y distribución fueron ocupadas por el sindicato, bajo la vigilancia del ejercito. A última hora las empresas intentaron llegar a un acuerdo pero el presidente Cárdenas ya había anunciado la aplicación de la ley de expropiación de sus bienes²².

A diferencia de lo que se creería el artículo 27 Constitucional no fué aplicado como vía para nacionalizar la industria petrolera, las razones simples son que al momento de que las empresas petroleras no acataron el laudo de la Junta de Conciliación y Arbitraje, ni la confirmación de la sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación provocaron paralizar la actividad económica del país y dado que la expropiación es un acto lícito mientras se compruebe la utilidad pública y exista una justa remuneración por tales bienes afectados fué el pretexto justo y necesario para llevar a cabo esta acción, por otra parte de acuerdo a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional las empresas petroleras radicadas en México están obligadas a acatar las resoluciones emitidas por jueces y autoridades mexicanas por lo tanto su desobediencia era inadmisibles.

²² Cfr. RIPPY, Merrill, “*El petróleo y la Revolución mexicana*” citado por BASSOLS BATALLA, Narciso, Las Etapas de la Nacionalización Petrolera, op. cit., pág. 85.

Después de mayo de 1938 se desataron campañas de desprestigio tanto en Estados Unidos de América como en Europa debido al despojo que las empresas habían sufrido, pero el verdadero motivo de sus aseveraciones era estar confiados en que PEMEX no podría realizar la tarea que llevaban a cabo las “7 hermanas” (Standard Oil of New Jersey, Royal Dutch Shell, Anglo-Iranian Oil Company, Standard Oil of New York, Gulf Oil Corporation, Texaco, Standard Oil of California) que eventualmente al darse cuenta el gobierno mexicano de su fracaso y de que no iba hacer posible pagar las indemnizaciones correspondientes serian devueltos los bienes a las compañías extranjeras.

Al finalizar el año hubo una disminución, en la producción y exportación de los bienes obtenidos del petróleo debido al boicot provocado por Estados Unidos de America e Inglaterra, pero hubo un avance total en los derechos adquiridos por los trabajadores de esta industria y tal fué el grado de aceptación de este nuevo contrato que los trabajadores rechazaron el incremento a su salario por apoyar a esta nueva empresa que estaba apenas en sus comienzos.

Petróleos Mexicanos fué la empresa creada por el Estado para explotar el petróleo, PEMEX empezó a funcionar posteriormente a la expropiación (7 de junio 1938). Su objetivo consistía, de acuerdo con el decreto respectivo en “realizar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, como exploración, explotación, refinación y almacenamiento; así como la

distribución y enajenación del petróleo y sus derivados pertenecientes al Estado”²³ .

Durante este periodo PEMEX se enfrento a conflictos tanto internos como externos, entre los mas importantes se encontraba el hecho del boicot el cual eventualmente fué levantado gracias a una sentencia dictada por un tribunal europeo, dentro de los problemas internos estaba la falta de técnicos experimentados, conflictos administrativos internos y la carencia de materiales y refacciones los cuales fueron subsanados gracias al apoyo y solidaridad entre los obreros, técnicos y dirigentes de la nueva empresa.

Esta etapa de nacionalización esta marcada por dos hechos históricos que definieron el rumbo que iba a tomar esta industria, el primero de esos acontecimientos fue la Segunda Guerra Mundial la cual detuvo el crecimiento de las exportaciones y la reforma constitucional de 1940 que elimino las concesiones de exploración y explotación, inmediatamente después de la reforma constitucional citada, apareció una nueva ley reglamentaria del artículo 27 y un reglamento para su aplicación, así que con esta nueva reforma culmina el proceso de nacionalización con lo que el Estado y nadie mas que el Estado directamente o a través de convenios con mexicanos o empresas mexicanas será el encargado de explorar, producir, transportar y refinar el petróleo en México, también cabe señalar que la ley reglamentaria de 1940 no considera que las actividades comerciales

²³Cfr. RIPPY, Merrill, “*El petróleo y la Revolución mexicana*” y LAVIN, José Domingo, “*El problema petrolero*” citado por BASSOLS BATALLA, Narciso, Las Etapas de la Nacionalización Petrolera, op. cit., pág. 89.

encaminadas a la distribución y venta de los derivados del petróleo, formen parte de la industria petrolera misma, y, por lo tanto, los deja fuera del campo de acción del monopolio constitucional.

La ley reglamentaria de 1940 y su reglamento estuvieron en vigor poco tiempo, la ley por siete meses y el reglamento por un año; ya que para el 8 de junio de 1941 fué publicada una nueva ley y para el 30 de diciembre del mismo año un nuevo reglamento²⁴, uno de los principales puntos a discusión fué la participación de los extranjeros en la explotación de las reservas petroleras y sobre la conveniencia de realizar todos los trabajos de la industria a través de una sola entidad pública²⁵. La participación de los extranjeros en los contratos no llegó a ser aprobada por el Congreso; pero apareció un nuevo ente empresarial que podría explotar reservas petroleras: las sociedades de “economía mixta”, además se admitió que los contratistas recibieran un porcentaje de la producción obtenida y simultáneamente se eliminó el límite anterior sobre la extensión de la superficie que sería controlada por una misma persona o entidad; esta restricción pasó al reglamento y quedó referida a “superficies continuas”²⁶. El Estado tendría a su cargo la dirección de las sociedades de economía mixta que se constituyeran para explotar asignaciones de terrenos dados a PEMEX²⁷ por lo tanto surgió el temor de que estos contratos fueran tan sólo concesiones disfrazadas para que los contratistas pudieran explotar grandes extensiones de terrenos petrolíferos y dedicar grandes volúmenes a la exportación con lo

²⁴ Cfr. Diario Oficial (18 de junio de 1941 y 30 de diciembre de 1941)

²⁵ Cfr. BASSOLS BATALLA, Narciso, Las Etapas de la Nacionalización Petrolera, op. cit., pág. 111

²⁶ Cfr. Artículo 25 y 24 del reglamento de 30 de diciembre de 1941

²⁷ *Ibidem*, artículo 41

cual se privaba al Estado de una industria que cada vez adquiría más importancia²⁸.

Estas cuestiones estaban ligadas con el asunto de Richberg representante de las compañías expropiadas y con el presidente Cárdenas ya que todavía no llegaban a un acuerdo a cerca de las indemnizaciones que debían otorgarse a los afectados con la expropiación.

En esta etapa es importante recalcar que fué un periodo de consolidación de la industria petrolera nacionalizada por no haber necesidad de un crédito externo mas que la propia fuerza de PEMEX. El Estado invirtió en nuevas refinерías, se instalaron procesos catalíticos, hubo una nueva red de gasoductos, oleoductos y poliductos, además de que se amplio la flota petrolera y se incremento la exploración y explotación de pozos, el aprovechamiento completo del gas natural y si a esto se le suma que los impuestos y demás gravámenes pagados al erario conservaron su dinamismo y los precios de la gasolina descendieron a nivel nacional con lo cual beneficiaba a la población.

Posteriormente vinieron dos devaluaciones la de 1948 y 1954 en esta etapa es cuando PEMEX empieza a sufrir los estragos de lo que se conoce como subsidio ya que a pesar del auge de esta rama el gobierno tuvo que apoyar a la empresa para el pago de las nominas de los trabajadores, frente a esto

²⁸ Cfr. BASSOLS GARCIA, Narciso, “*Pasos de cangrejo en la cuestión petrolera*” citado por BASSOLS BATALLA, Narciso, Las Etapas de la Nacionalización Petrolera, op. cit., pág. 112.

los precios del crudo en el mercado no crecían lo que evitaba el ingreso de divisas y consecuentemente la incapacidad para invertir, en síntesis el director de PEMEX, Antonio Bermúdez declaró que por muchos años los precios de los productos se habían mantenido sin alteración nominal, no obstante que el costo de operación de la empresa había venido en aumento²⁹, por lo cual las condiciones financieras amenazaban su subsistencia, así que para 1958 hubo una nueva reforma a la ley petrolera y con ella desaparecieron las “compañías mixtas”. En la exposición de motivos de la nueva ley se evidenciaba que el Estado no podía someterse al arbitrio de intereses privados y que debía monopolizar la explotación de un recurso natural como el petróleo.

1.6 ETAPA DE 1959 - 1979

Subsistía el problema de la deuda petrolera, el cual se resolvió a través de 3 convenios. El primero se firmo en mayo de 1940 y consistió en un acuerdo con el grupo Sinclair que representaba un poco mas del 9% del capital petrolero invertido en México, los bienes se tomaron por 8.5 millones de dólares en abril de 1940, pero además se les vendió un total de 20 millones de barriles de crudo de Poza Rica, a un precio bajo y fijo, lo que les permitió una utilidad adicional de 12 millones de dólares.

²⁹ Cfr. PETROLEOS MEXICANOS, “*Los veinte años de la industria petrolera nacional*” citado por BASSOLS BATALLA, Narciso, Las Etapas de la Nacionalización Petrolera, op. cit., pág. 112.

El segundo convenio, bajo la forma de un tratado entre Estados Unidos de América y México estableció una comisión pericial mixta que debería determinar la compensación para otro grupo de empresas que representaba el 14% de la producción en 1937, este grupo recibió 9 millones de dólares, además que el dictamen de los peritos determinó que se debían de pagar \$23,995,991 dólares en pagos que serían comprendidos de esta forma: una tercera parte sería pagada el 1 de julio de 1942 y cinco abonos iguales en la misma fecha de cada año subsecuente se cubriría un 3% anual por concepto de intereses sobre saldos insolutos a partir de 1938.

Finalmente el tercer convenio llegó el 19 de agosto de 1947 con la compañía El Águila, que representaba el 70% del capital petrolero invertido en el país, por una cantidad de \$81, 250,000 dólares, que serían pagados con réditos de 3% anual, a partir del 18 de marzo de 1938, además se cubrirían 15 anualidades de \$8, 689,257.85 dólares, que incluirían los intereses. Después se llegó un acuerdo con otras pequeñas empresas por algo más de un millón de dólares. Con estos pagos quedó saldada totalmente la deuda originada por la expropiación petrolera³⁰.

Para 1959 PEMEX adquiere la madurez de una industria consolidada convirtiéndose en la mayor compañía perforadora individual en todo el mundo, además del surgimiento de la petroquímica pero esto fue sólo momentáneo ya que el precio del crudo no se sostuvo y aquella abundancia que recibía el país se esfumó, esto debido a múltiples factores que ocurrían

³⁰ Cfr. BASSOLS BATALLA, Narciso, Las Etapas de la Nacionalización Petrolera, op. cit., págs. 135-136.

a nivel mundial, como son los problemas bélicos en el medio oriente, el termino de la Segunda Guerra Mundial y por supuesto a nivel interno fué la imposición del precio de los derivados petrolíferos, ya que a pesar de que por un periodo de tiempo esta medida fué de gran ayuda debido a que en el país no se sufrió de escasez como en Europa o Estados Unidos de América, pero si se provoco un aumento en el índice inflacionario.

1.7 ETAPA 1980 a REFORMA ENERGETICA

La situación que dio origen a esta etapa de declive fué debido a factores económicos mal enfocados, lo cual se traduce de la siguiente manera:

Si una empresa petrolera no produce, o produce en cantidad insuficiente un determinado producto, el país se ve forzado a importarlo y por consiguiente se verá dañada la economía nacional, por lo tanto, cuando existe el propósito de impulsar esa economía, será conveniente importar todos los productos que puedan conseguirse más baratos en el exterior, sin embargo cuando se impide el desarrollo de la rama petrolera y se recurre a importaciones de productos que podrían obtenerse en el país se pierde la renta petrolera correspondiente al sector dañado, ya que quien obtiene esa renta es el país exportador, esto se aplica al caso concreto cuando el estado deja de invertir dinero en la refinación y petroquímica y en cambio se prefiere invertir dinero en el extranjero para refinar el crudo, además de que existe el elemento de los malos manejos internos de los propios funcionarios de PEMEX.

La industria petroquímica del Estado se ha dejado degradar, aunque se exporten enormes cantidades de petroquímicos que el país consume, ya que los ingresos generados por esa exportación son destinados indiscriminadamente a otras áreas.

Si remontamos esta situación al área histórica correspondiente surge que al tiempo que dirigía Antonio Bermúdez, posteriormente Jesús Reyes Heróles hasta Antonio Dovalí, la política que siguió México fue la de obtener una autonomía financiera interna, sin necesidad de tener una mayor participación de la externa, salvo por aquellas exportaciones producidas por los excedentes, lo cual se vio como una alternativa viable para enfrentar los problemas financieros de la empresa.

Durante el gobierno del presidente Luis Echeverría fue confusa su tendencia dada a los recientes descubrimientos de ese año, aunque para finales de su sexenio optó por una visión más tendiente a una política de exportación debido a la problemática financiera que estaba por tomar fuerza. Cuando López Portillo subió al mandato la captación financiera sería tanto directa, basada en el ingreso constante y ascendente de petrodólares, como indirecta a través de la entrada de créditos externos, tanto para la compañía como para el gobierno federal, en síntesis empezó a recaer en PEMEX la obligación fiscal que permitía el surgimiento del sentido de confianza, además de que se empezó a vislumbrar la importancia del valor estratégico que tendría para México debido al acercamiento con Estados Unidos.

Para 1982 una tercera parte de la deuda pública provenía de PEMEX debido a esa confianza mal entendida, ya que se creía que debido a la riqueza petrolera de México, este sería capaz de cautivar a los países industrializados, y no fué así debido a que surgieron nuevos mercados que hacían competencia con el petróleo mexicano.

De finales de 1981 a agosto de 1982, la economía del país cayó en una crisis de tal magnitud que el gobierno no pudo manejar la fuga de capitales debido a este conflicto de confianza, así que se optó por el endeudamiento externo y para 1983 la industria del petróleo en México se retrajo, por lo que las inversiones destinadas a magnos proyectos se detuvieron, por tal motivo el entonces presidente López Portillo que en un principio veía la solución a los problemas económicos por medio de los ingresos petroleros, decidió darle un giro al discurso oficial y comenzó a hablar de la “despetrolización” de las finanzas públicas.

En 1988 a fines del sexenio de Miguel de la Madrid PEMEX sólo aportó el 35% de los ingresos fiscales y para 1992 en el gobierno de Salinas de Gortari sólo representaron el 23.7%, además de que entro en vigor la ley orgánica de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios del 13 de julio de 1992, a partir de la cual se constituyeron cuatro organismos descentralizados de carácter técnico industrial y comercial, coordinados por un corporativo. Las cuatro subsidiarias son las siguientes:

- **PEMEX Exploración y Producción (PEP):** Es el organismo encargado de la exploración y explotación de los yacimientos

de petróleo y gas natural, así como su transporte y almacenamiento en terminales. Sus actividades se concentran en el noreste y sureste del país y en la Sonda de Campeche. El organismo PEMEX Exploración y Producción se subdivide en cuatro zonas geográficas: región norte, región sur, región marina noroeste y región marina sureste.

- **PEMEX Refinación:** lleva a cabo los procesos industriales de la refinación, elabora combustibles y otros derivados del petróleo como gasolina, diesel, combustóleo, turbosina, asfaltos y lubricantes, además de almacenarlos, los transporta, distribuye y comercializa. Transporta combustibles a través de ductos, carrotanques, ferrotanques y buquetanques. Mediante pipas de su propia flota o de distribuidores privados; en el territorio nacional sus combustibles automotrices llegan a las gasolineras para su venta individual.
- **PEMEX Gas y Petroquímica Básica:** Realiza el procesamiento, transporte y venta del gas natural y sus líquidos. Comercializa gas natural y gas licuado del petróleo (LP) en todo el país y elabora y vende diversos insumos petroquímicos. Cuenta con siete filiales dedicadas al comercio del gas, a la construcción de gasoductos, a la producción, comercialización y transporte de azufre y al manejo de terrenos.
- **PEMEX Petroquímica:** Realiza procesos industriales petroquímicos que no sean el procesamiento básico del gas

natural, además de elaborar 39 productos petroquímicos. En 1996 fué dividida en 7 empresas filiales de acuerdo con la ubicación geográfica de los activos.

En 1995 estalló otra crisis financiera, la cual llevo al presidente Ernesto Zedillo a hipotecar los ingresos petroleros a cambio del rescate financiero por \$20,000 millones de dólares apoyado en fondos aportados por el gobierno de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional por medio de un acuerdo marco llamado *North American Framework Agreement* (NAFA). Como parte de ese acuerdo se firmó el convenio *Oil Proceeds Facility Agreement*, mediante el cual Zedillo se comprometió a permitir la privatización de la petroquímica, la concesión de la distribución, transporte y almacenamiento del gas natural a particulares, la privatización de plantas generadoras de electricidad, además de abrir las telecomunicaciones y promover una mayor participación extranjera en el sector bancario³¹. En su momento, este acuerdo marco paso por el poder Legislativo, el cual, sin ningún tipo de análisis llevo a su aprobación con plena anuencia.

Asimismo el gobierno de Zedillo se apresuró a privatizar la petroquímica de PEMEX, aunque fué un proyecto que fracaso, logro la aprobación al vapor de una modificación a la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional que abrió la distribución, el transporte y el almacenamiento de gas natural al capital privado

³¹ *Cfr.* SHIELDS, David, PEMEX: Un futuro incierto, 1° ed., Editorial Planeta, México, D.F., 2003, pág. 48.

Durante el sexenio zedillista los ingresos petroleros cubrieron 33% del gasto público y para 1998 un colapso en los precios del crudo obligó al gobierno a repensar la idea de la petrolización de la economía.

Durante la campaña presidencial de Fox se maneja de nuevo la idea de privatizar al sector energético, pero en las encuestas sus asesores se percataron que esta plataforma política iba a perjudicarlo, así que se dio un giro a su campaña y comenzó a promover la no privatización pero sí a la inversión extranjera por medio de los contratos de servicios múltiples.

¿Qué son los contratos de Servicios Múltiples? De acuerdo a Raúl Muñoz Leos ex director de DuPont México posteriormente director general de Pemex describió ante la conferencia internacional “El sector del Gas en México” lo siguiente: El propósito de esos contratos, consiste en traspasar al contratista prácticamente la totalidad de las obligaciones que PEMEX contrajo al serle asignado un terreno potencialmente productor. El director de PEMEX desglosa esas obligaciones en los siguientes servicios:

- Procesamiento e interpretación sísmica;
- Modelado geológico;
- Ingeniería de yacimientos;
- Ingeniería de producción;
- Perforación de pozos;
- Terminaciones y fracturamientos;
- Registros geofísicos;

- Análisis de núcleos;
- Diseño y construcción de instalaciones;
- Gestión de permisos;
- Estudios ambientales;
- Mantenimiento de instalaciones y pozos;
- Servicios de transporte de gas a Gas y Petroquímica Básica, entre otros.

Si analizamos la anterior lista nos percatamos que PEMEX es capaz de realizar la mayoría o todas las actividades anteriores, por lo tanto, la única explicación para los Contratos de Servicios Múltiples consiste en la necesidad de contar con ingresos superiores a aquellos que cuenta la empresa nacional, con lo cual regresamos a la introducción de este apartado, donde refiere que esta situación surgió debido a que se permitió que la empresa decayera de áreas de gran importancia dada la mala administración.

Muñoz Leos hizo un llamado para eliminar “factores limitativos” para el desarrollo de PEMEX, como son el régimen fiscal confiscatorio, el sistema de control presupuestal y la supervisión externa, pero estas metas son contradictorias en si ya que al cambiar el régimen fiscal es imposible que las finanzas públicas mejoren y por consiguiente no sería posible la inversión en varios sectores y si hablamos de un control presupuestal surgirían conflictos internos debidos a la imposición y la fortaleza que tiene el sindicato de PEMEX, así que un cambio estructural resulta demasiado

complicado, de esta manera el gobierno de Vicente Fox llega a su término sin realizar un cambio real ante todo el problema existente en PEMEX.

Al llegar el actual presidente Calderón Hinojosa junto con su gabinete sometieron a discusión la reforma energética organizado por el Senado y después de un acalorado debate que transcurrió de junio a agosto, de un intenso trabajo político en ambas cámaras, y de una labor legislativa intensa para dictaminar, el Congreso aprobó por amplia mayoría el paquete de iniciativas que envió el presidente Felipe Calderón a principios de abril, este paquete dio como resultado la Reforma a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional del 28 de noviembre del 2008.

CAPÍTULO 2

REFORMA ENERGETICA

2.1 REFORMAS LEGISLATIVAS

El debate referente a la reforma energética que se llevo a cabo en el 2008 ante las Comisiones Unidas de Energía y Estudios Legislativos del Senado de la República, busco alcanzar ciertos objetivos, que en su conjunto tratan de reforzar las atribuciones y crear nuevas instituciones relacionadas con la planeación y supervisión del sector energético, la intención principal con la que se presenta este apartado es de dar un enfoque general de lo que implicaron las reformas y la creación de leyes para definir el nuevo régimen jurídico del sector energía en México, en particular lo correspondiente a la industria petrolera.

En general la reforma está integrada por diversas adiciones y modificaciones a seis leyes, así como la creación de cuatro nuevos ordenamientos.

Las diversas adiciones, modificaciones y derogaciones se realizaron a:

- La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de la Comisión Reguladora de Energía.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.³²

Las nuevas leyes aprobadas son:

- Ley de Petróleos Mexicanos que abroga la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios del 6 de julio de 1992.
- Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, por medio de la cual este nuevo órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía tendrá como objetivo regular y supervisar la exploración y extracción de carburos de hidrogeno que se encuentren en mantos o yacimientos, así como las actividades de proceso, transporte y almacenamiento que se relacionen directamente con los proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos.
- Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, la cual tiene como objetivo mejorar la forma en que hacemos uso de la energía mediante el uso óptimo, desde su extracción hasta el consumo.
- Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, la cual tiene como objetivo lograr la transición gradual al uso de energías renovables y tecnologías limpias para generar electricidad.³³

³² NUÑEZ RODRIGUEZ, Eduardo “*La reforma energética: Nuevo régimen jurídico del subsector petróleo y gas en México*”, en Abogado Corporativo, DOFISCAL Editores, México, D.F., año II, n. 12, julio-agosto 2009, pág. 52.

³³ Ibidem, pág. 53

Entre las reformas más sobresalientes destacan:

- El otorgamiento de mayores atribuciones a la Secretaría de Energía para regular a PEMEX en lo referente a las actividades asociadas a la industria de los hidrocarburos y la planeación energética.
- La expedición de la nueva Ley Orgánica de PEMEX, lo cual le permite dotar de mayores herramientas a la paraestatal en cuanto a su organización, funcionamiento, control y rendición de cuentas, además de fijar las bases generales aplicables a sus organismos subsidiarios.
- La creación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos como órgano colegiado desconcentrado de la Secretaría de Energía que tendrá como prioridad regular y supervisar la exploración y producción de hidrocarburo; aprobar los proyectos de exploración y producción, desde una perspectiva técnica, y determinar los niveles de producción y restitución de reservas.
- El otorgamiento de mayores responsabilidades a la Comisión Reguladora de Energía, que en materia de hidrocarburos sea capaz de regular las ventas de primera mano de gas, combustóleo y petroquímicos básicos; regular el transporte y distribución de refinados de petróleo y petroquímicos básicos por medio de ductos, así como los sistemas de almacenamiento asociados.
- El establecimiento de un Consejo Nacional de Energía integrado por entes federales y organismos relacionados con la industria energética, a su vez, presidida por la Secretaría de Energía, esta a su vez implantaría el Plan Energético de largo plazo, se considera como

largo plazo 15 años, el cual será enviado y ratificado por el Congreso de la Unión cada año³⁴.

A su vez México, por medio del Decreto con el cual se reforma y adiciona el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Ejecutivo por medio de la Secretaría de Energía para que además de conducir la política energética, establezca y supervise su cumplimiento, sea el encargado de los aspectos prioritarios en el establecimiento y conducción de la política energética del país, la seguridad y diversificación energéticas, además de procurar el ahorro de energía, la protección del medio ambiente y supervisar la actividad de entidades paraestatales sectorizadas de la Secretaría de Energía.³⁵

Con las reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero se intenta fortalecer las instituciones reguladoras del Estado, ya que otorgo al Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Energía y con la participación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, la facultad de emitir disposiciones de carácter general con respecto a ese mismo ordenamiento y establecer la regulación de la industria petrolera.

³⁴ DE ROSENZWEIG MENDIALDUA, Francisco “*Alcances de la denominada “reforma petrolera” de noviembre de 2008*”, en Abogado Corporativo, DOFISCAL Editores, México, D.F., año II, n. 12, julio-agosto 2009, pág. 5.

³⁵ *Cfr.* DE ROSENZWEIG MENDIALDUA, Francisco, El sector eléctrico en México: Evolución, regulación y tendencias, S.N.E., Editorial Porrúa, México, D.F., 2007, pág. 36.

De la misma manera se incorpora un catalogo de infracciones a la ley, así como los procedimientos para imponerlas y se otorga una mayor certidumbre jurídica a los esquemas de contratación al establecer lineamientos más claros.

Otra reforma sobresaliente es la referente al dominio directo, que corresponde a la nación, de todos los hidrocarburos localizados en el territorio nacional, incluida la plataforma continental, mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, se adiciona en el artículo primero la “zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste” con la intención de que los yacimientos transfronterizos puedan ser explotados en los términos de los tratados internacionales de los que México es parte.

En cuanto a las asignaciones de áreas para exploración y explotación, sólo el Ejecutivo por medio de la Secretaría de Energía podrá otorgarlas a Pemex y sus organismos subsidiarios y en lo referente a los hidrocarburos PEMEX y sus organismos subsidiarios podrán celebrar los contratos de obras y de prestación de servicios con personas físicas o morales que cumplan con la mejor propuesta de realización de obra, ya que declara que las remuneraciones serán siempre en efectivo y deja muy claro que en ningún caso se concederá propiedad sobre los hidrocarburos, porcentaje de la producción, valor de las ventas, ni utilidades del contratante.

Surge la figura de la franquicia por medio de la cual, se permite suscribir contratos para el expendio de la gasolina y demás combustibles, con la modalidad de que sólo las personas mexicanas, ya sean físicas o morales podrán suscribirlo, esta adición a la Ley incluye la cláusula de exclusión de extranjeros, aunque esta cláusula no es garantía para evitar la intervención de los extranjeros ya que por medio de la figura del fideicomiso podrían involucrarse en la venta del energético o por medio de la suscripción de una persona moral mexicana.

De acuerdo a la Ley de Inversión Extranjera en su artículo sexto señala:

Artículo 6.- *“Las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación, están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros:*

I.- Transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga, sin incluir los servicios de mensajería y paquetería;

II.- Comercio al por menor de gasolina y distribución de gas licuado de petróleo;

III.- Servicios de radiodifusión y otros de radio y televisión, distintos de televisión por cable;

IV.- (derogado)

V.- Instituciones de banca de desarrollo, en los términos de la ley de la materia; y

VI.- La prestación de los servicios profesionales y técnicos que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.

La inversión extranjera no podrá participar en las actividades y sociedades mencionadas en el presente artículo directamente, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, u otro mecanismo que les otorgue control o participación alguna, salvo por lo dispuesto en el Título Quinto de esta ley.³⁶

Lo dispuesto en el Título Quinto de la Ley de Inversión Extranjera se refiere a la Inversión Neutra y señala:

Artículo 18.- *“La inversión neutra es aquella realizada en sociedades mexicanas o en fideicomisos autorizados conforme al presente título y no se computara para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de sociedades mexicanas”*.³⁷

Dicho de otra manera la inversión neutra es aquélla que realizan empresas que cotizan en la Bolsa de Valores, mediante la Emisión de una serie de Acciones que no confieren derechos corporativos.

Estas Acciones se denominarán serie "C" y se adquieren vía Fideicomiso por las instituciones bancarias nacionales, que a su vez emiten certificados de participación ordinaria que pueden ser adquiridos por inversionistas extranjeros.

Esto les permite participar en la Bolsa Mexicana de Valores y a su vez en las actividades económicas y sociedades que se mencionan reservadas de

³⁶ LEY DE INVERSION EXTRANJERA www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/44.pdf

³⁷ LEY DE INVERSION EXTRANJERA www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/44.pdf

manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas, esos fideicomisos no requieren la autorización previa de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera.

Es importante señalar que PEMEX al momento de suscribir contratos de obra y prestación de servicios no se someterá a jurisdicciones extranjeras, por tanto los contratos podrán incluir acuerdos arbitrales conforme a las leyes mexicanas y los tratados internacionales de los que México sea parte.³⁸

2.2 REFORMA AL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

Antes de mencionar la reforma presupuestal, es importante definir como se integra el Consejo de Administración, cabe destacar que el 14 de mayo del 2009 se modificó la composición de este órgano supremo, quedo de la siguiente manera. Se incorporan 4 consejeros profesionales ratificados por el Congreso de la Unión, siete comités: de Auditoría y Evaluación del Desempeño; de Estrategia e Inversiones; de Remuneraciones; de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios; de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; de Transparencia y Rendición de Cuentas, y de Desarrollo e Investigación Tecnológica.³⁹

³⁸ DE ROSENZWEIG MENDIALDUA, Francisco *“Alcances de la denominada “reforma petrolera” de noviembre de 2008”*, en *Abogado Corporativo*, op. cit., pág. 7.

³⁹ DE ROSENZWEIG MENDIALDUA, Francisco, *“Fortalecimiento de la Regulación Económica y Técnica en materia de hidrocarburos: Diagnóstico y Perspectivas”*, en *Revista de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, México, D.F.*, n. 66, marzo-mayo 2008, págs. 22-27.

2.3 REFORMA PRESUPUESTARIA

Durante el desarrollo de esta reforma, uno de los puntos de mayor controversia fue el referente a la situación presupuestaria, dado que originalmente PEMEX a través de su historia ha sido el encargado de aportar porcentajes al erario público que han fluctuado desde el 45% al 30% de sus ingresos, por tal motivo era de vital importancia tratar de modificar esta situación. Uno de los puntos de mayor importancia fue el referente a otorgarle mayor autonomía presupuestaria, en este apartado PEMEX será capaz de administrar su patrimonio de acuerdo a su presupuesto y a los programas aprobados legalmente.

Dicho ordenamiento se puede explicar de la siguiente manera:

- PEMEX enviará anualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Secretaría de Energía, una tabla de metas sobre su balance financiero para los futuros cinco años.
- El Consejo de Administración de PEMEX aprobará las adecuaciones a su presupuesto y a los de los organismos subsidiarios, sin que en ambos casos se requiera la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando se alcance la meta anual de balance financiero de PEMEX y no se incremente el presupuesto regularizable de servicios personales.
- Con la aprobación del Consejo de Administración de PEMEX, podrá aumentar su gasto o el de sus subsidiarias con base a sus excedentes de ingresos propios, sin que en ambos casos se requiera

la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando cumpla con la meta anual de balance financiero y no se incremente el presupuesto regularizable de servicios personales.

Otra modificación consistirá que PEMEX será responsable de que las obligaciones que contrate no excedan su capacidad de pago; de que los recursos que obtenga sean destinados correctamente conforme a las disposiciones legales aplicables; de que se hagan los pagos oportunamente y de que se supervise el desarrollo de su programa financiero particular.

En lo referente al manejo de sus obligaciones constitutivas de deuda pública deberá sujetarse a lo siguiente:

- Enviará sus propuestas de financiamiento a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que sea incluido en el Programa Financiero.
- Podrá realizar, sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales, y contratar los financiamientos externos que se requieran o que se acuerden en moneda extranjera, así como contratar obligaciones constitutivas de deuda.⁴⁰

En lo referente a la vigilancia interna y externa de PEMEX se realizara por parte del Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, un comisario, el

⁴⁰ DE ROSENZWEIG MENDIALDUA, Francisco “*Alcances de la denominada “reforma petrolera” de noviembre de 2008*”, en *Abogado Corporativo*, op. cit., págs. 8-9.

Órgano Interno de Control, la Auditoría Superior de la Federación y el auditor externo, en adición el Consejo de Administración estará sujeto a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el establecido en la Ley de Petróleos Mexicanos.

Con esta reforma PEMEX cuenta con la atribución de emitir “bonos ciudadanos”, como instrumento de vinculación con la sociedad mexicana, ya que tienen como propósito dar seguimiento al desempeño del mismo, ya que involucra a las personas a través de este título de crédito ya que a pesar de que por ningún motivo otorgan a sus tenedores derechos corporativos ni sobre la propiedad, control o patrimonio de PEMEX, si otorgan una contraprestación vinculada con el desempeño del mismo.⁴¹

2.4 CONTRATOS DE EXPLORACION Y PRODUCCION EN AGUAS PROFUNDAS

PEMEX ha tenido un importante declive en la producción de hidrocarburos en los últimos años, debido al agotamiento natural que sufren actualmente sus pozos, el de mayor relevancia es el de Cantarell, el cual a partir del 2004 empezó a disminuir la producción obtenida del mismo.

Por ello PEMEX requiere aumentar su producción en el menor tiempo posible y al menor costo, dado que el 56% de los recursos prospectivos en

⁴¹ Ibidem, pág. 9.

México se encuentran en aguas profundas y las empresas de servicios no cuentan con la tecnología o experiencia para llevar a cabo dicha tarea, va a ser necesario recurrir a las empresas petroleras internacionales, las cuales cuentan con los elementos necesarios para su ejecución, a su vez este tipo de empresas requieren de incentivos adecuados para arriesgarse en dichos proyectos y paralelamente los incentivos no deben exceder lo establecido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en sus leyes reglamentarias.

2.4.1 Características de los Contratos.

Los contratistas no pueden registrar las reservas petroleras como activos propios, o influir en que se les otorgue derechos de preferencia para comprar el petróleo o sus derivados, así como para influir en su venta a terceros. También se señala que no se podrán celebrar contratos de producción compartida, ni asociaciones en las actividades que constituyen la industria petrolera. Asimismo, se establece que no se suscribirán contratos donde se comprometa un porcentaje de la producción; del valor de las ventas, o de las utilidades de PEMEX.⁴²

⁴² BORDA, Nicolás *“Los contratos de exploración y producción en aguas profundas del Golfo de México y su regulación”*, en Abogado Corporativo, DOFISCAL Editores, México, D.F., año II, n. 12, julio-agosto 2009, pág. 16.

2.4.2 Nueva regulación para la contratación en adquisiciones y obra pública

Las actividades sustantivas de carácter productivo, que se refiere a aquellas actividades que regulan las obras, adquisiciones y arrendamientos que Pemex lleva a cabo, se rigen por la propia Ley de PEMEX y su reglamento, así como por las disposiciones dictadas por su Consejo de Administración, anteriormente dichas actividades se regían por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, lo cual no resultaba apropiado para la industria petrolera dada su falta de flexibilidad y restricciones.

2.4.3 Remuneración al contratista

La nueva Ley de PEMEX señala que las compensaciones al contratista deberán ser siempre en efectivo; razonables, conforme a los usos de la industria petrolera y a través de esquemas fijos o formulas predeterminadas, podrán establecer revisiones por avances tecnológicos o por la variación de precios de mercado de los insumos o equipos, además los proyectos se podrán modificar de acuerdo a los avances tecnológicos o la información que mejore la eficiencia del proyecto.

Se podrán pactar compensaciones extras en el caso de que el contratista lleve a cabo la obra en menor tiempo, le otorgue a PEMEX nuevas

tecnologías, o ayude a que el proyecto tenga un mejor resultado o una mayor utilidad.

No obstante que México no permite concesiones, entendiéndose como concesiones el otorgamiento del derecho de explotación por un lapso de tiempo determinado de bienes y servicios por parte de una empresa a otra, generalmente privada, o contratos de producción compartida, entendiéndose como contratos de producción compartida aquellos mediante los cuales la empresa inversionista asume el riesgo de exploración y de inversión. Se mantiene la propiedad de las reservas y de la producción por parte del Estado. El Estado paga los costos de producción en especie, con parte de la producción. La producción resultante, después de cubrir costos, se reparte entre las dos partes de una forma equitativa, que ofrezca una rentabilidad razonable para el inversionista y le deje al Estado la rentabilidad que le corresponde a la nación como propietaria del recurso. México admite que el modelo de contrato podría establecer incentivos económicos suficientes para que las compañías petroleras internacionales y las estatales quieran participar en el desarrollo y producción de aguas profundas.

También existe la posibilidad de que se condicione el pago al contratista con base en sí el proyecto generó o no los recursos o ingresos necesarios o que el pago sea en función del mayor o menor éxito del proyecto.⁴³

⁴³ BORDA, Nicolás “*Los contratos de exploración y producción en aguas profundas del Golfo de México y su regulación*”, en Abogado Corporativo, op.cit., págs. 16-17

2.4.4 Duración de asignaciones

Las asignaciones otorgadas por la Secretaría de Energía a PEMEX Exploración y Producción son de por lo menos 50 años, los contratos entre Pemex Exploración y Producción y los contratistas son de por lo menos 40 años cuando se trata de aguas profundas, dado que se requieren por lo menos 10 años para la fase de exploración y 30 años para la de desarrollo y producción y en el caso de de que se trate de campos maduros o en producción se requiere de una duración de al menos 20 años.

2.4.5 Criterios de selección

Los criterios de selección se dan de acuerdo a la necesidad de PEMEX sobre determinado bloque, dado su tamaño e importancia. Las licitaciones pueden ser públicas (por el que un ente público en ejercicio de la función administrativa invita a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas en el pliego de condiciones, formulen propuestas de entre las cuales seleccionará la más conveniente), por invitación restringida (por medio de la cual sólo pueden participar un determinado número de interesados que fueron solicitados con antelación debido a que cumplen determinados requisitos) o por asignación directa, se contemplan determinados criterios de acuerdo a cada una de las clases de la licitación, aunque siempre se tendrá como uno de los principales objetivos la confidencialidad de la información técnica de los proyectos y de los contratos petroleros, debido a que este tipo de información representa una ventaja competitiva y

usualmente es tecnología sujeta a secretos industriales, patentes, acuerdos de confidencialidad y derechos de propiedad intelectual.⁴⁴

2.5 ANALISIS DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Al término de la reforma energética en la cual se vio envuelto el artículo 27 Constitucional en materia de petróleo, surgieron varios puntos de vista que difieren sobre el espíritu de dicha norma, dado que para algunos, estas reformas se contraponen al texto jurídico de la Carta Magna y para otros sólo es una forma de interpretación distinta, tales reformas van de acuerdo al texto constitucional.

El artículo 27 de la Carta Magna enmarca tres principios que son la base medular de lo que consideramos la legislación mexicana en materia de hidrocarburos, los principios son los siguientes:

Párrafo I – ***“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.”***⁴⁵

En este párrafo, se establece el dominio original de la nación sobre el territorio nacional, por ello se considera que los hidrocarburos que se ubican

⁴⁴ BORDA, Nicolás *“Los contratos de exploración y producción en aguas profundas del Golfo de México y su regulación”*, en *Abogado Corporativo*, op.cit., págs. 19-20

⁴⁵ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf

en el subsuelo, corresponden a la nación mexicana y como tal tiene el derecho de transmitir el dominio a los particulares.

Párrafo IV – **“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 y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; **el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos**; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el *Derecho Internacional*.⁴⁶

En este párrafo se delimitan aquellos elementos que se encuentran fuera de la propiedad privada, enmarca que la Nación posee el dominio directo, entre ellos se encuentra el petróleo y todos los carburos de hidrogeno, se considera que por dominio directo se debe de entender la facultad exclusiva de la Nación para ejercer control exclusivo sobre ciertos bienes localizados

⁴⁶ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf

en territorio nacional, pero en ningún momento señala la prohibición de otorgar por medio de concesión dichos elementos.

Párrafo VI – *“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, **el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible** y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y 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.*⁴⁷

En este párrafo surge la controversia, dado, que a pesar de que la comprensión es relativamente sencilla, surge la duda respecto a la palabra **explotación**.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, explotar tiene 2 significados relativos al contexto anterior:

- Extraer de las minas la riqueza que contiene
- Sacar utilidad de un negocio o industria en provecho propio.⁴⁸

Esta controversia versa sobre los Contratos de Servicios Múltiples en relación a la extracción de gas natural. Durante los años 2003, 2004 y 2005 PEMEX celebró con particulares contratos de este tipo que tenían como objetivo realizar actividades relacionadas con la producción de este elemento, éstas actividades eran las relativas a la extracción del gas natural del subsuelo y su entrega a PEMEX, los contratistas obtenían como contraprestación el pago en efectivo de acuerdo a las actividades realizadas y PEMEX a su vez obtenía el pago referente a la venta por este producto.

Si analizamos los dos significados antes señalados, la controversia radicaba en que si PEMEX tenía el derecho de otorgar una concesión para esta labor

⁴⁷ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf

⁴⁸ Cfr. Diccionario Manual Ilustrado de la Lengua Española, 5º ed., Editorial Biblograf, España, 1981, pág. 1162.

o flagrantemente violaba el precepto constitucional, evidentemente al tener dos significados que permitían dos connotaciones distintas no se pudo anteponer un motivo, sobre el otro.

Para tratar de dar un panorama más amplio referente a lo que los constituyentes trataron de plasmar en la Carta Magna, es importante analizar la exposición de motivos del Constituyente de 1939, y ¿Por qué de 1939? Porque es la reforma con la cual la nación mexicana reclamo por primera vez su derecho sobre un producto enteramente nacional y el cual debido a su valor comercial ha sido y será un bien invaluable para el desarrollo interno del país.

En la exposición de motivos de 1939, el General Lázaro Cárdenas quiso manifestó que el aprovechamiento de la riqueza petrolera del país fuera para el consumo interno y para los compromisos internacionales de venta, los cuales le generarían un ingreso constante a las arcas federales, además de deshacerse de los intereses particulares que fueran en contra de los intereses generales de la Nación.

Sin ahondar más en el contexto de lo que se intento plasmar en la exposición de motivos, es evidente que el propósito primordial del Presidente Cárdenas era salvaguardar para la Nación todo beneficio posible que se pudiera obtener al explotar la riqueza natural, aunque la situación ahora es investigar lo expuesto en la Ley Reglamentaria, lo cual actualmente representa un problema de interpretación, para comprender mejor el por qué

de esta situación es importante mencionar determinados artículos que son los ejes fundamentales para conocer si se contradice o no a la Carta Magna.

2.6 ANALISIS DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Por principio de cuentas el artículo 4° de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional menciona:

ARTICULO 4o.- ***“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.***

*Salvo lo dispuesto en el artículo 3o., el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan.”*⁴⁹

A su vez el artículo 3° dispone:

ARTICULO 3o.- ***“La industria petrolera abarca:***

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

⁴⁹ LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/206.pdf

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

Se exceptúa del párrafo anterior el gas asociado a los yacimientos de carbón mineral y la Ley Minera regulará su recuperación y aprovechamiento, y

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

1. Etano;

2. Propano;

3. Butanos;

4. Pentanos;

5. Hexano;

6. Heptano;

7. Materia prima para negro de humo;

8. Naftas; y

9. Metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos.”⁵⁰

Después de la lectura de los artículos anteriores, aún sin conocer la connotación que el legislador quiso darle a la palabra “explotación”, es evidente que el mismo reglamento abarca todas las demás áreas referentes

⁵⁰ LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/206.pdf

a la industria petrolera, es decir, aún cuando la palabra explotación se refiera a la acción de extraer de las minas la riqueza que contiene o sacar utilidad de un negocio o industria en provecho propio, ninguno de los dos significados justifica las reformas en lo relativo a las demás actividades, aunque de la lectura del mismo artículo se desprende otra palabra que tiene la misma o mayor importancia que la palabra explotar y es la referente a la palabra “por conducto”, como tal esta palabra carece de un significado dado que es una palabra compuesta, pero de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, conducto hace referencia a la persona por quien se dirige un negocio o pretensión o por quien se tiene noticia de alguna cosa, por consiguiente si adecuamos la oración **por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios**.... se desprende que PEMEX mientras sea el representante estatal para todo lo referente a la industria petrolera podrá celebrar los contratos o concesiones necesarias para la realización de cualquiera de los trabajos requeridos para el aprovechamiento del petróleo y sus derivados.

Por tal motivo es de suma importancia aclarar el contexto que se le da a ambos conceptos, dado que de acuerdo a esta aclaración se podrá saber hasta qué grado concuerda la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en la Rama del Petróleo y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en caso de que no haya concordancia, se exigirá la modificación de dicha Ley en beneficio siempre de un bien mayor, que en este caso sería el Estado mexicano y por consiguiente sus habitantes, hay que tener presente que el verdadero motivo del artículo 27

Constitucional fue salvaguardar un bien nacional para beneficio de los mexicanos y por lo tanto no se justifica que por medio de la imprecisión de determinadas palabras se avale el deterioro de la soberanía nacional.

CAPÍTULO 3

PEMEX VS PETROBRAS

3.1 INTRODUCCION

Brasil al igual que México posee una vasta extensión geográfica, lo cual le proporciona abundantes y variados recursos, en lo referente a su desarrollo económico de principios del siglo pasado, sufrió del mismo tipo de colonización que padeció México en materia de energía.

Brasil ocupa uno de los primeros lugares del mundo en cuestión de reservas hidroenergéticas, actualmente su empresa petrolera, con nombre PETROBRAS posee el octavo lugar en lo que respecta a su valor de mercado, de acuerdo con el estudio realizado por la consultora Ernst & Young.

PETROBRAS es una empresa de energía brasileña de naturaleza semi-pública con participación nacional y extranjera privada, opera en forma activa en el mercado internacional de petróleo como así también a través del intercambio de una importante diversidad de productos relacionados con la industria hidrocarburífera. Entre otras cosas, PETROBRAS se destaca por utilizar alta tecnología en operaciones de exploración y producción de petróleo en aguas abiertas off shore, cuenta con el récord de la planta de producción de crudo más profunda del mundo.⁵¹

⁵¹ PETROBRAS “*Reseña histórica*” www2.petrobras.com.br/espanhol/index.asp

3.2 DESARROLLO HISTORICO

La historia de dicha empresa se inicia en la década de 1920, cuando empezaron los monopolios petroleros en Brasil, en esa época a pesar de que ya se tenía conocimiento de la existencia del petróleo, los *trust*⁵² norteamericanos lo mantuvieron oculto debido a que Brasil representaba un amplio mercado para la venta de los subproductos derivados de éste.

El desconocimiento de este hallazgo y de lo que representaba para su economía, el gobierno de Brasil nacionalizo sus recursos petroleros en 1938 y para 1939 con su descubrimiento se dio por primera vez la explotación por parte de los brasileños, de esta manera obligaron a los monopolistas norteamericanos a cambiar de estrategia en cuanto a su política comercial con Brasil, ya que se arriesgaban a perder este país como fuente de extracción petrolera y como mercado para los productos derivados.

A mediados de 1940 la empresa Standard Oil de Nueva Jersey, ofreció sus servicios para perforación y extracción⁵³, por lo cual proponía fundar una compañía mixta norteamericana-brasileña donde la mayoría de las acciones pertenecerían al gobierno de Brasil, pero la Standard Oil tendría el derecho exclusivo de exploración y de extracción por periodos prolongados en concesiones elegidas por la propia compañía, además de solicitar el derecho

⁵² Es la unión de empresas distintas bajo una misma dirección central con la finalidad de ejercer un control de las ventas y la comercialización de los productos

⁵³ Cfr. VOLSKI, Víctor, America Latina Petróleo e Independencia, S.N.E., Editorial Cartago, Argentina, Buenos Aires., 1966, pág. 223.

ilimitado para las demás actividades propias de la industria petrolera, como son transportar, refinar, elaborar y utilizar aquella parte del petróleo que correspondiera a sus acciones, como así también el petróleo comprado a los otros accionistas de la empresa, además de condicionar al gobierno de Brasil para implementar una base jurídica estable.

La legislación en vigor prohibía la actividad de compañías extranjeras en el ámbito petrolero, de acuerdo al artículo 143 de la Constitución de 1937 que disponía.... “*La autorización para utilizar los yacimientos de minerales útiles se concederá sólo a los brasileños o a las empresas fundadas por accionistas brasileños*”⁵⁴, por tal motivo era imposible fundar una compañía mixta y otorgarle concesiones, sin antes modificar el decreto constitucional y ante tal insinuación el general Julio Orta Barboza, quien presidía el Consejo Nacional de Petróleo respondió de manera negativa y categórica ante la posible modificación de la legislación brasileña en esta materia, por lo tanto rechazó las intenciones de la Standard Oil, además de que el gobierno de Brasil ya contaba con dicho Consejo encargado de la explotación independiente de yacimientos en el estado de Brasil.

La Standard Oil no cesó en sus deseos de controlar la riqueza petrolera de Brasil, así que tras el segundo rechazo proveniente directamente del poder ejecutivo y de la opinión pública decidió comenzar una campaña propagandista en la prensa a favor de la entrega de los recursos petroleros al capital extranjero, acción que se vio facilitada debido a la entrada de Brasil

⁵⁴ Cfr. VOLSKI, Víctor, America Latina Petróleo e Independencia, op.cit., pág. 224

en la Segunda Guerra Mundial el 22 de agosto de 1942 y por consiguiente la nueva alianza con Estados Unidos de América. La nueva acción llevada a cabo indigno aún más al general Orta Barboza, el cual por medio de un comunicado dirigido al presidente Vargas y al ministro de guerra Dutra, expuso que tal campaña falseaba los hechos y respondía sólo a los intereses extranjeros de querer apropiarse de la riqueza de los brasileños.⁵⁵

Desgraciadamente para los círculos gobernantes brasileños la idea de modificar la legislación brasileña en apoyo a los monopolios norteamericanos ya no les era indiferente, debido principalmente al papel que Estados Unidos de América desempeñaba en el curso de la Segunda Guerra Mundial por lo que se iniciaron campañas militares y técnico-económicas por parte de los Estados Unidos de América en territorio brasileño donde un grupo de geólogos estudiaron minuciosamente la capacidad petrolera del país, lo que dio como resultado que el jefe de las misiones enviara un informe detallado al presidente de los Estados Unidos de América, Roosevelt y al presidente de Brasil, Getúlio Vargas en donde se reconocían las amplias posibilidades petroleras y se recomendaba la ayuda por parte de las entidades petroleras en la explotación de este recurso, mientras tanto el ministro de guerra brasileño Dutra consiguió que el general Orta Barboza fuera despojado de su cargo con el pretexto de su reincorporación a la actividad castrense y dejó en su lugar a un miembro con ideas totalmente opuestas a lo que era el nacionalismo de Orta, el nuevo presidente del Consejo remitió al presidente de la República un informe

⁵⁵ Cfr. VOLSKI, Víctor, América Latina Petróleo e Independencia, op.cit., pág. 226.

donde aconsejaba fehacientemente adoptar una política encaminada a atraer los capitales del exterior para el aprovechamiento del petróleo⁵⁶, lo que consiguió que en marzo de 1945 se revocara la Constitución de 1937.

Posteriormente Getúlio Vargas dejó la presidencia y el 31 de enero de 1946 Dutra asumió el cargo como presidente de la República de Brasil y convocó a la Asamblea Constituyente. El 18 de febrero de 1946 fue aprobada la nueva Constitución la cual permite por medio de su artículo 153 que la explotación del subsuelo brasileño se pudiera realizar por cualquier sociedad fundada en Brasil, lo cual permitía que los monopolios fundaran filiales y así explotar el petróleo sin restricción alguna.

Afortunadamente el poder constituyente hizo caso omiso a la legislación secundaria, que era lo referente a la legislación petrolera y minera, lo cual se volvió el arma de todos aquellos que combatían el imperialismo extranjero, aunque esto provocó que el gobierno de Dutra iniciara una guerra sucia en contra de los sindicatos de trabajadores progresistas y el Partido Comunista

En 1947 Dutra formó la Comisión Gubernamental para la legislación petrolera⁵⁷, esto tenía dos objetivos principalmente, una era la de revisar todas las leyes existentes que se referían al petróleo y ajustarlas al nuevo texto constitucional y la segunda era preparar un proyecto de ley de petróleo,

⁵⁶ Cfr. PETROLEO, Vol. IV citado por VOLSKI, Víctor, America Latina Petróleo e Independencia, op. cit., pág. 230.

⁵⁷ Cfr. PETROLEO, Vol. II citado por VOLSKI, Víctor, America Latina Petróleo e Independencia, op. cit., pág. 230.

evidentemente los miembros de la Comisión eran partidarios de la entrega del petróleo al extranjero.

El Partido Comunista de Brasil encabezó la lucha contra tal propósito lo que provocó que en mayo de 1947 el Tribunal Electoral Supremo lo declarara fuera de la ley y simultáneamente Dutra disolvió por decreto la Confederación de Trabajadores de Brasil y todas las organizaciones que la integraban⁵⁸, a pesar de los esfuerzos por parte del gobierno por terminar con la oposición, no le fue posible dado que a pesar de que el Tribunal Electoral Supremo, si bien puso fuera de la ley al Partido Comunista no dejó sin mandato a aquellos representantes elegidos para el Congreso y las asambleas legislativas de los estados, lo cual permitió que el 7 de junio de 1947, ocho diputados comunistas presentaran al Congreso el proyecto de ley sobre la explotación de los yacimientos de petróleo y gas⁵⁹, el cual contenía la prohibición de los monopolios extranjeros en la explotación del petróleo y exigía la inmediata y enérgica intervención del Estado en la utilización de los recursos petroleros. Así mismo presentó el 25 de julio de 1947 otro proyecto que promovía la creación de un organismo estatal encargado de la industria petrolera brasileña, ambos proyectos fueron rechazados por la mayoría del Congreso.

El 23 de julio de 1947 el Congreso aprobó una ley denominada de Seguridad Nacional la cual le retiraba el mandato a los diputados comunistas, posteriormente Río de Janeiro fue sede de la Conferencia de Ministros de

⁵⁸ Cfr. VOLSKI, Víctor, America Latina Petróleo e Independencia, op.cit., pág. 227.

⁵⁹ Cfr. PETROLEO, Vol. III citado por VOLSKI, Víctor, America Latina Petróleo e Independencia, op. cit., pág. 232.

Relaciones Exteriores y de Guerra de los Estados americanos, que finalizó con la firma de un pacto agresivo sobre la defensa del hemisferio occidental el 2 de septiembre de 1947, donde Dutra recibió al presidente Truman con el que acordó romper relaciones con la Unión Soviética, lo cual finalmente dejó desprotegidos a los dirigentes del partido comunista al permitir que el 7 de enero de 1948 fueran despojados de sus fueros tras haber sido aceptada la ley de Seguridad Nacional. Esta fue promulgada el mismo día.

Con el camino totalmente libre, Dutra fue capaz de presentar el proyecto de la Ley de Petróleo, la cual permitía que los extranjeros o sociedades extranjeras pudieran poseer hasta el 40 % de las acciones en compañías petroleras del país, las acciones restantes debían pertenecer a personas privadas brasileñas, ya fueran físicas o jurídicas, además de no exigir que fueran brasileñas por nacimiento, el proyecto de ley se ajustaba perfectamente a los intereses petroleros extranjeros, además de que se señalaba la abierta influencia que habían tenido la Standard Oil Co. de Brasil y Shell – Mex de Brasil. A pesar de los elogios recibidos por tan “excelente” proyecto, los intereses extranjeros monopolistas no pudieron ver materializados sus planes ya que el pueblo brasileño se alzó contra la promulgación de la nueva ley petrolera, exigían el monopolio estatal del petróleo y la no admisión de los trust internacionales en la industria petrolera del país.

Se fundó en Río de Janeiro el Centro Nacional Para la Investigación y Defensa de los Recursos Petroleros el cual tenía como función la

independencia nacional en este rubro, este centro era presidido por el general Orta Barboza, ex presidente del Consejo Nacional de Petróleo y ferviente nacionalista. A principios de 1948 se inicio un movimiento de carácter estatal en defensa del petróleo brasileño, este movimiento cada vez ganaba más adeptos a nivel nacional, mientras tanto en el Congreso se hacía cada vez menos favorable el proyecto de ley. El presidente Dutra al término de los debates suscitados en torno a este tema decidió organizar un informe en donde detallaba los diferentes puntos de vista, tanto los que se encontraban a favor como los que estaban en contra de la promulgación de la nueva ley.

La Comisión, posteriormente decidió enviar una propuesta con el fin de dar una solución donde podrían verse beneficiadas ambas partes, dicha solución proponía la creación de una compañía netamente brasileña, donde el 51% de las acciones pertenecieran a la nación y las restantes a los estados, municipios y personas brasileñas jurídicas y físicas⁶⁰.

Después de analizar el informe y las propuestas presentadas, la Cámara de Diputados opto tanto por rechazar la propuesta de ley, como la fundación de una empresa semiestatal y aunque se podría considerar como un triunfo para los nacionalistas, la falta de legislación permitió que los trust extranjeros se afianzaran mas en Brasil, al permitir que en 1949 una invitación dirigida a asesores norteamericanos por parte del gobierno brasileño, diera como consecuencia la firma de un contrato con la Kellogg Co. para la construcción

⁶⁰ Cfr. VOLSKI, Víctor, America Latina Petróleo e Independencia, op.cit., pág. 231.

de una refinería, la cual a pesar de que sería considerada como estatal, la explotaría la Kellogg Co. o alguna otra compañía autorizada por ésta, hasta recuperar con ganancias el capital invertido en la construcción.⁶¹

Aunado a esto el gobierno del presidente Dutra también favoreció a los monopolios extranjeros por medio de la ampliación del mercado de derivados, lo que implicaba que la inversión extranjera dentro del mercado brasileño aumentara dado que no se tomó medida alguna para ampliar la producción nacional en esta área, al permitir que toda la producción cayera en manos de las empresas extranjeras.

Al término de la presidencia de Dutra, toma el poder Getúlio Vargas, el cual inició conversaciones con los directores del Chase National Bank, David Rockefeller y Joseph Pogh a principios de Julio de 1951, con la intención clara de retomar las pláticas para permitir la inversión del capital extranjero, lo cual tuvo como consecuencia que de nuevo el país se enardeciera y provocara de nuevo el movimiento popular en defensa del petróleo.

A fines de julio se reunieron en Rio de Janeiro el Segundo Congreso Nacional en Defensa de los Recursos Petroleros, que exigió terminantemente la implantación del monopolio estatal para la extracción, refinación, transporte y venta del petróleo y sus derivados.

⁶¹ *Cfr.* WORLD PETROLEUM, febrero de 1950, citado por VOLSKI, Víctor, America Latina Petróleo e Independencia, op. cit., pág. 234

Ante tal dilema, ya que el presidente Vargas no quería un alzamiento por parte de sus connacionales y a la vez no quería renunciar a la colaboración de los monopolios, tuvo la iniciativa de presentar un proyecto de ley sobre la fundación de una empresa nacional, Petroleo Brasileiro, S.A., la compañía no sería enteramente nacional, ya que permitía que el 49% de sus acciones pudieran ser adquiridas por capital privado, sin dejar claro que esta inversión tendría que ser nacional o extranjera y el 51% al capital estatal, se designarían cuatro directores de la compañía y el capital privado podría designar a otros cuatro representantes, en caso de producirse alguna diferencia el presidente de la República tendría el fallo final.⁶²

La opinión popular aplaudió la creación de una empresa estatal encargada del control de tan importante riqueza natural, pero evidentemente surgió la inquietud por laguna jurídica en torno al capital privado, ya que evidentemente al no incluir alguna cláusula referente a qué tipo de inversión iba a ser permitida, dejaba las puertas abiertas a que el control del 49% de la empresa petrolera nacional lo tuvieran las empresas extranjeras.

En todo el país se desató una batalla que exigía la eliminación de los ductos jurídicos por donde se pudiera filtrar el poder de los trust extranjeros, cuyo resultado fue que un año y medio después de iniciados estos movimientos el Congreso y el presidente se vieron forzados a atender estas exigencias y el 3 de octubre de 1953 se promulgo la ley 2004 que aunque le otorgaba concesiones al capital extranjero, donde se respetaban todos los derechos

⁶²Cfr. VOLSKI, Víctor, América Latina Petróleo e Independencia, op.cit., pág. 233.

adquiridos hasta 1952 , las fuerzas progresistas consiguieron que se incluyera un artículo que prohibía la ampliación de las posesiones por parte de los monopolios extranjeros.

El 18 de enero de 1954 fue aprobado el estatuto de PETROBRAS, para el 20 de abril se dio por terminado el periodo de organización, PETROBRAS quedó inscrito en el Registro Nacional de Industria y Comercio e iniciaba su labor.

Los primeros logros de la empresa provocaron el desdén de los grupos imperialistas, los cuales impulsaron la organización de un complot en contra del gobierno del presidente Vargas, ante esto se les unieron los importantes monopolios eléctricos, los cuales estaban amenazados con la posibilidad de que se nacionalizara la industria eléctrica, y por si esto no fuera suficiente el gobierno brasileño había puesto en práctica una política enfocada a la restricción de la transferencia de las ganancias al exterior de todas las empresas extranjeras, por último no sólo los empresarios extranjeros estaban molestos con la política económica actual, también los empresarios internos ya que por medio de este decreto se duplicaba el salario mínimo oficial.

En agosto de 1954, estalla un golpe de Estado y como se esperaba los ejecutores resultaron ser los partidarios a la entrega del petróleo a las empresas extranjeras, Vargas se suicida durante la revuelta, lo cual permite que el vicepresidente Café Filho, seguidor de la política imperialista,

asumiera la presidencia, lo cual como era de esperarse dio a conocer su plataforma política donde los mayores beneficiados iban a ser los monopolios estadounidenses, lo que desato una poderosa ola de huelgas y manifestaciones en defensa de la Constitución, de acuerdo a declaraciones realizadas por el nuevo dirigente del poder ejecutivo quien ofreció respetar la Constitución y realizar las elecciones de legisladores y presidentes en los plazos señalados por la Carta Magna, lo cual como era de esperarse la mayoría de las curules fueron ganadas por los partidos que reprochaban el golpe de Estado y se manifestaban en contra de la dictadura.

No obstante a principios de 1955 el gobierno presentó ante el Congreso un proyecto de ley que liquidaba la empresa estatal PETROBRAS y admitía el capital extranjero en la explotación de los yacimientos petrolíferos, pero, como era de esperarse tampoco consiguió la aprobación de dicha ley y la Standard Oil volvió a quedarse sin el petróleo brasileño, ya que el 30 de marzo el Congreso por una mayoría abrumadora rechazo las pretensiones del capital extranjero, pero la afinidad del actual gobierno a las pretensiones internacionales permitió que en este periodo se establecieran en el país nuevas filiales de los trust petroleros.

En estas circunstancias se inicio la campaña electoral, evidentemente las fuerzas extranjeras hicieron todo lo que tenían a su alcance para afianzar su estabilidad y consolidar de esta manera el golpe de Estado. De parte de los intereses extranjeros se encontraba como candidato del partido Unión

Democrática Nacional, Juárez Tavora, por parte de la oposición y en representación del partido Socialdemócrata, Juscelino Kubitschek.

La oposición de la las fuerzas democráticas ejerció una influencia decisiva en los resultados electorales, logro como resultado la victoria del partido Socialdemócrata con 2,800,000 votos a favor de Kubitschek, contra 2,400,000 de Tavora.

Ante tal situación los monopolios norteamericanos no quisieron aceptar tal resultado y mucho menos después de haber invertido casi dos mil millones de dólares, así que comenzaron de nuevo las intrigas para poder desatar otro golpe de Estado y anular las elecciones recién celebradas. Al cabo de un tiempo se dio a conocer al inspirador de este nuevo complot y por medio de un hecho averiguado por la prensa brasileña se dio a conocer que la Standard Oil había ofrecido el préstamo a largo plazo de la cantidad de 500 millones de dólares al gobierno de Café Filho, lo cual lo obligaba a organizar la liquidación de PETROBRAS y el ingreso de capital extranjero en la explotación de sus recursos naturales.

A finales de 1955, Café Filho solicitó licencia de su puesto, para ser sustituido por Carlos Coimbra da Luz, presidente de la Cámara de Diputados, partidario y amigo personal de Tavora, lo cual dio inicio a la destitución de los oficiales que se habían opuesto a los intentos de implantar la dictadura militar. El país entro en efervescencia, surgieron mítines, asambleas y manifestaciones, lo que condujo a que el 11 de

noviembre el ministro de guerra, Teixeira Lott, depuesto por Coimbra, se pusiera frente a las fuerzas del ejército partidario de las elecciones, con lo cual obliga a Luz y a sus seguidores a dimitir.⁶³

Tras largos años de constantes luchas la victoria del pueblo brasileño fue abrumadora, lo que orillo a los trusts norteamericanos a cambiar de táctica, el cambio al que se vieron obligados consistió en la transformación de sus filiales en empresas brasileñas, lo cual al contrario de perjudicarlas la única consecuencia que acarreo fue consolidar las posiciones reales de las compañías norteamericanas, ya que lograron fusionarse con el capital interno y tuvieron mayor libertad dentro de la economía de Brasil.

Al igual que en México, las empresas extranjeras creyeron que al cabo de unos años PETROBRAS no iba a poder con la carga encomendada, ya que de acuerdo a su criterio les faltaba personal técnico especializado, maquinaria y financiamiento, aunque existían ciertamente dificultades, PETROBRAS pudo superarlas con éxito.

Los consorcios extranjeros no quitaron el dedo del renglón y continuaron en su empeño de sabotear a PETROBRAS, lo cual tuvo como resultado que para 1962, los “expertos” extranjeros infiltrados indujeran a la compañía a realizar gastos improductivos en la perforación de pozos, saboteo el descubrimiento de nuevos yacimientos y promovieron regímenes de

⁶³ *Cfr.* PLINIO DE ABREU RAMOS, Brasil 11 de novembro San Pablo 1960, citado por VOLSKI, Víctor, America Latina Petróleo e Independencia, op. cit., pág. 234

explotación que provocaron un rápido agotamiento de los yacimientos existentes.

A principios de 1963 y con Goulart en la presidencia, se comenzó a proyectar un plan trienal donde los pronósticos pesimistas de los asesores extranjeros, lo indujeron a planificar sólo un aumento de extracción de un 15% , durante esos tres años (1963 – 1965), lo que causaría la disminución de la proporción del petróleo nacional en el creciente consumo interno de subproductos, pero no contaban con la intervención de los rusos, los cuales se integran en 1963, cambia totalmente los planes de PETROBRAS y provoca que en vez de disminuir la extracción de petróleo, se proyectaba duplicarla para los próximos dos años, lo cual produjo éxito en los futuros proyectos de esta empresa, ya que se logró abastecer el creciente mercado de derivados lo cual beneficio la balanza de pago, se mantuvo la demanda de materiales y equipos y estimulo la producción de tuberías de todo tipo.

Para 1962 la intervención extranjera ya había dejado estragos, dado que los subproductos del petróleo elaborados por PETROBRAS se entregaban para su comercialización a los trusts norteamericanos, lo cual les dejaba inmensas ganancias vía comisiones, por tal motivo PETROBRAS decidió deshacerse del intermediario, lo cual con grandes esfuerzos se consiguió, permitió que la empresa estatal comenzara a obtener grandes beneficios comerciales, ya que se ahorraban entre un 20 y un 25 % tan sólo con la eliminación del intermediario y como era de esperarse surgió la respuesta por parte de las empresas extranjeras, estas trataron de sabotear la nueva

dinámica de comercialización, pero como sucedió anteriormente la sociedad brasileña apoyo a PETROBRAS y a la política energética de su país.

En 1963 después de un análisis sistemático de la problemática, se llego a la conclusión de que mientras la red de estaciones de servicio de los monopolios siguiera en función jamás iba a ser posible una total independencia de los intereses foráneos, por tal motivo PETROBRAS presentó al gobierno un plan de nacionalización de todo el comercio interno de los derivados a realizar en cuatro o cinco años. El plan contemplaba la indemnización de las compañías extranjeras por un total de \$35,000,000.00 de dólares, con recursos de PETROBRAS, además el gobierno tomo la importante decisión de realizar un cambio al plan de comercio sobre el petróleo, el cual implantaba el monopolio estatal sobre la importación del crudo, en el cual PETROBRAS contaba con un plazo de 60 días para realizar las licitaciones necesarias para seleccionar a los proveedores de petróleo importado para seis fabricas privadas⁶⁴, es decir PETROBRAS al tomar el control de la importación del crudo tuvo que tomar la decisión de con que empresas de carácter privado realizar el contrato para continuar con las transacciones de carácter internacional, estas empresas anteriormente realizaban esta función pero su cliente eran los monopolios extranjeros, por tal motivo tuvieron que rescindir el contrato con las firmas extranjeras y concertar los contratos con PETROBRAS, además de que tenían la obligación de continuar el trabajo de forma normal.

⁶⁴ Cfr. VOLSKI, Víctor, América Latina Petróleo e Independencia, op.cit., pág. 245.

Evidentemente la reacción no se hizo esperar y los monopolios emprendieron una cruzada con la finalidad de detener las medidas tomadas por el gobierno, dentro de las principales, fue la ejecución de un paro a nivel nacional por parte de las empresas privadas encargadas del abastecimiento del crudo, además de desplegados por parte de la prensa reaccionaria en contra de la decisión tomada por el gobierno. En respuesta el 13 de marzo de 1964 hubo en Río de Janeiro un mitin donde acudieron alrededor de 200,000 mil personas en apoyo al presidente de la República, Goulart, en donde se leyeron dos decretos de carácter nacionalista: el primero declaraba nacionalizada una parte de los latifundios para ser entregados a los campesinos y el segundo nacionalizaba todas las refinerías privadas de petróleo y las ponía bajo la dirección de PETROBRAS, además se habló de la necesidad de implementar otras reformas, como la redacción de una nueva Constitución en manos de una Asamblea popular genuinamente representativa y otorgarle el voto a gente analfabeta.

No se hizo esperar la respuesta, así que las fuerzas antinacionalista resolvieron oponerse a la materialización de estos últimos decretos por medio de un golpe de Estado, así desencadena sobre Brasil la opresión infringida por los cuerpos policiales, los primeros detenidos los dirigentes de PETROBRAS, además de que se anularon los decretos del presidente Goulart referentes al monopolio estatal de la importación del petróleo y la nacionalización de las refinerías privadas.

Tras el golpe de Estado, comenzó en Brasil una dictadura militar que duró hasta la elección de Tancredo Neves en 1985. Este golpe de Estado se interpreta como parte de la Guerra Fría y como respuesta a la percepción de la amenaza del comunismo

Las operaciones de exploración y producción de petróleo y otras actividades relacionadas con este sector, excepto la distribución para las empresas y la reventa en el varejo⁶⁵ de estaciones de servicio fueron realizadas en régimen de monopolio desde 1954 hasta 1997, momento en que fue derogada la Ley No. 2004 por la llamada Ley del Petróleo.

Con el decreto de esta nueva ley, PETROBRAS crea un área responsable de la regulación, fiscalización y contratación de las actividades del sector llamada Agencia Nacional del Petróleo⁶⁶, y el Consejo Nacional de Política Energética⁶⁷, que es el encargado de formular las políticas públicas de energía, se crea el Centro de Investigación y Mejoramiento de Petróleo CENPES en colaboración con la Universidad Federal de Rio de Janeiro UFRJ, en el centro de investigación de PETROBRAS.

Además de las actividades de explotación, el Sistema PETROBRAS incluye subsidiarias - empresas independientes con direcciones propias, conectados a la sede.

⁶⁵ Es la venta de productos o la comercialización de servicios en pequeñas cantidades

⁶⁶ Agência Nacional do Petróleo

⁶⁷ Conselho Nacional de Política Energética

3.3 LEY No. 2004

La ley n° 2004 fue derogada en 1997 por el presidente Fernando Henrique Cardoso y se decretó la Ley del Petróleo (ley n° 9.478 de 1997), con esto se pone fin al monopolio estatal, y se abren las actividades de la industria petrolífera a la iniciativa privada.

3.4 LEY DEL PETROLEO

La Ley ordinaria n° 9.478, de 6 de agosto de 1997, que también fué conocida como Ley del petróleo fue decretada por el Presidente Fernando Henrique Cardoso, de esta manera se revoca la ley n° 2004, la principal característica de esta ley es marcar el fin del monopolio estatal del petróleo en las actividades relacionadas con la explotación, producción, refinación y transporte del petróleo en Brasil. De esta forma, fue concedida a las demás empresas del área petrolífera, nacionales y extranjeras la posibilidad de integrarse en todos los engranajes de la cadena petrolera.

3.5 PETROBRAS

Cuenta actualmente con cuatro divisiones: Exploración y Producción; Abastecimiento; Gas y Energía; y PETROBRAS Internacional. Además de contar con dos áreas de apoyo la Financiera y la de Servicios.

A partir del decreto de 1997 la empresa estatal acepto la inversión del capital privado, vendió al público el 61% de sus acciones y a pesar de que el gobierno mantuvo sólo el 39% de las acciones, conservó 56% de los votos en el Consejo de Administración.

Este Consejo tiene nueve miembros, cinco de los cuales representan al gobierno brasileño y cuatro al capital privado. La base accionista de la empresa está altamente diversificada: cuenta con 150,000 accionistas brasileños, y ninguno de los mayores accionistas extranjeros ostenta más de 5% del capital de la empresa.

A partir de la apertura al mercado privado PETROBRAS ha establecido alianzas para la explotación del crudo con más de 20 compañías extranjeras -entre las que figuran Shell, Exxon, Chevron, British Gas, Statoil y muchas más, además de consagrar su internacionalización donde figuran con inversiones en casi todo el continente americano, la costa este de África, Europa, Japón y el sudeste asiático. Sus inversiones internacionales ascienden a 12,100 millones de dólares hasta el 2011, lo que ha contribuido al actual posicionamiento de la empresa como una de las 10 mayores compañías de energía en el mundo.

El otro gran cambio se produjo en el año 2000, cuando el gobierno brasileño vendió acciones de PETROBRAS al mercado internacional a través de American Depositary Receipt ⁶⁸. Su ingreso a la Bolsa de Nueva York la

⁶⁸ Título físico que respalda el depósito en un banco estadounidense de acciones de compañías cuyas sociedades fueron constituidas fuera de aquel país, de manera de poder transar las acciones de la

colocó en un status de alta competitividad a nivel global: en 2006, fue la empresa extranjera con mayor volumen negociado en ese mercado bursátil.

PETROBRAS cuenta con 109 plataformas de producción, 32 de las cuales son estructuras marinas, y 15 refinerías en las que puede procesar hasta 2.2 millones de barriles de crudo diarios. Cuenta además con 5,973 estaciones de servicio dentro de Brasil y 990 fuera del país.

3.5 CUADRO COMPARATIVO PEMEX/ PETROBRAS

PEMEX Se desempeña bajo la figura jurídica de Organismo Descentralizado lo cual implica ser una unidad administrativa creada por disposición del Congreso de la Unión o Decreto del Presidente de la República. Cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, está orientado a la producción y explotación de los bienes y servicios que satisfagan necesidades y demandas sociales.

PETROBRAS Se desempeña bajo la figura jurídica de empresa de naturaleza de economía mixta que es aquélla en la que algunos medios de producción son de propiedad privada y otros de propiedad pública

PEMEX y sus organismos subsidiarios podrán celebrar los **contratos de obras**. El contrato de obras abarca la realización de obras que consisten en el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil,

compañía como si fueran cualquiera otra de ese mercado. De esta forma, el mecanismo de ADR permite a una empresa extranjera emitir acciones directamente en la bolsa norteamericana

destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble **y de prestación de servicios**, contrato mediante el cual una persona, normalmente un profesional en algún área, se obliga con respecto a otra a realizar una serie de servicios a cambio de un precio con personas físicas o morales que cumplan con la mejor propuesta de realización de obra, aclara que las remuneraciones serán siempre en efectivo, deja muy claro que en ningún caso se concederá propiedad sobre los hidrocarburos, porcentaje de la producción, valor de las ventas, ni utilidades del contratante.

PETROBRAS en relación a las actividades de exploración, desarrollo y producción de petróleo y gas natural, ejercidas mediante **contratos de concesión**, contrato mediante el cual el concesionario pone su organización comercial y actúa a nombre, por cuenta y riesgo propios a disposición del concedente para colocar sus productos en el mercado o para brindar a terceros el servicio que el concesionario prefiere no explotar a su riesgo, están sujetas al pago de las siguientes participaciones gubernamentales:

- Regalías: Compensación financiera aplicada a los concesionarios de exploración y producción de petróleo y gas natural.
- Participación Especial: Compensación financiera extraordinaria pagadera por los concesionarios de exploración, producción de petróleo o gas natural, en los casos de gran volumen de producción o gran rentabilidad.

- Retención sobre el área: El edicto y el contrato determinan el valor de pago por la ocupación o retención del área, ajustado en períodos anuales, a partir de la fecha de firma del contrato de concesión.
- Bono de asignatura: Corresponde al monto ofrecido por el licitante ganador de la propuesta para obtener la concesión de petróleo y gas natural, no puede ser inferior al valor mínimo fijado en el edicto de la licitación.

PEMEX Por medio de la actual reforma crea la figura de la franquicia por medio de la cual, se permite suscribir contratos para el expendio de la gasolina y demás combustibles, con la modalidad de que sólo las personas mexicanas, ya sean físicas o morales podrán suscribirlo.

PETROBRAS Su capital se encuentra dividido de la siguiente manera, el Gobierno de Brasil posee como mínimo, cincuenta por ciento, más una acción, del capital con derecho a voto de la Sociedad, por su parte la inversión privada cuenta con 150,000 accionistas brasileños, y ninguno de los mayores accionistas extranjeros ostenta más de 5% del capital de la empresa.

PEMEX El Consejo de Administración se integra por un consejero presidente y cinco consejeros propietarios con sus respectivos consejeros suplentes, a estos se les suman cuatro consejeros profesionales ratificados por el Congreso de la Unión. Asimismo se incorporan siete comités: de Auditoría y Evaluación del Desempeño; de Estrategia e Inversiones; de

Remuneraciones; de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios; de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; de Transparencia y Rendición de Cuentas, y de Desarrollo e Investigación Tecnológica.

PETROBRAS Tiene nueve miembros en su Consejo de Administración, cinco de los cuales representan al gobierno brasileño y cuatro al capital privado, la estructura general del modelo creado se compone de cuatro áreas de Negocio y de las áreas Corporativa, Financiera y de Servicios. El Área Corporativa está vinculada al Presidente y las demás a los respectivos Directores, las áreas son:

Financiera, Gas y Energía, E&P, Abastecimiento, Internacional y Servicios.

.

CAPÍTULO 4

CONSIDERACIONES FINALES

La premisa principal, es que México tiene petróleo, ahora, la pregunta lógica sería:

¿Cómo utilizarlo para nuestro beneficio?

A través del desarrollo de este tema de investigación mi interés fue el de presentar la realidad que actualmente se vive en el sector petrolero y el alcance que tiene la reforma decretada en torno al sector energético, así como la comparación con una de las empresas petroleras de mayor crecimiento y futuro a nivel mundial, con el objetivo de presentar una opinión sobre el posible futuro de Petróleos Mexicanos.

El artículo 27 Constitucional y su ley orgánica en materia de petróleo permiten contratar servicios de comunicación, interpretación técnica de datos físicos, transportación, operación de maquinas especializadas de proceso protegidos por patente. Lo que constituiría una violación de la tradición mexicana en materia petrolera, sería la transferencia del proceso global de explotación del petróleo a otra entidad distinta de PEMEX, mediante una concesión.

La prohibición constitucional se refiere al conjunto de las actividades de aprovechamiento de la riqueza petrolera, pero no por fuerza a cada una de las muchas partes que la componen.

Para muchas personas que no conocieran a la empresa en épocas pasadas resulta difícil comprender que PEMEX fue una de las principales compañías perforadoras en el mundo y también una de las empresas que constituían cada año la mayor capacidad de refinación especializado, dirigido totalmente por mexicanos, construyo además uno de los más grandes conjuntos de plantas petroquímicas del planeta. No puede afirmarse que PEMEX, ante la necesidad de satisfacer su capacidad de refinación y de elaboración de petroquímicos, tenga por fuerza que entregar la dirección de esa labor a empresas extranjeras.

El enfoque neoliberal ha perseguido el objetivo de privatizar lo más posible, pero al no poder hacerlo debido a los candados constitucionales y a la oposición política y popular, optaron por negarle a PEMEX recursos presupuestarios de gasto corriente para realizar inversiones. De allí nacieron los pidiregas, los cuales tienen como objetivo que los particulares obtengan el financiamiento para llevar a cabo un proyecto para PEMEX. La empresa paga la obra en el momento en que toma posesión de ella y comienza a operarla, lo cual utiliza para pagar los ingresos generados por la obra misma, lo que tiene por resultado un pasivo directo en la cuenta pública y así asegurar que serian los particulares y no PEMEX quienes realizarían las obras. Sin embargo otra visión es que los pidiregas son mecanismos que le permiten a PEMEX y a otras empresas públicas realizar obras, operar y crecer y que, por lo tanto, tienden a fortalecer a esas empresas y no privatizarlas.

Más allá de las diferencias ideológicas, la opinión mayoritaria es que resulta inconveniente e insostenible que PEMEX adquiriera deudas de esta forma para financiar sus obras. La empresa requiere de mayor autonomía para desarrollar un presupuesto de gastos de capital que pueda ser financiado en mayor medida a través de sus flujos de efectivo, si no quiere correr el riesgo de agotar vía el endeudamiento, su capacidad para financiar proyectos de infraestructuras. El hecho es que a PEMEX casi no se le ha autorizado realizar ninguna inversión en la última década, excepto por medio de pidiregas, esto implica que la empresa no cumple debidamente sus objetivos y se convierte en un organismo burocrático de vigilancia de obras en vez de tener capacidad para ejecutarlas.

Históricamente el ejecutivo ha tomado las decisiones más importantes al margen de lo que pudiera ser una opinión pública informada. Las grandes decisiones se presentan como hechos consumados. Sobran ejemplos: la división de PEMEX en cuatro subsidiarias, el cierre de la refinería de Azcapotzalco durante el sexenio del presidente Salinas, el fuerte impulso a la exportación de petróleo crudo, la hipoteca de los ingresos petroleros y el propósito de privatizar la petroquímica durante el sexenio del presidente Zedillo, la intención de colocar empresarios en el Consejo de Administración y de promover los contratos de servicios múltiples durante los primeros años del gobierno del presidente Fox.

La apertura informativa y la rendición de cuentas deberían ser un complemento necesario, si se quiere evitar que nuevamente se necesite una

reforma para salvar a la empresa de un nuevo declive, deberá promover una relación honesta y abierta entre la empresa y la sociedad y dejar de buscar formas en que la empresa paraestatal dependa de una total intromisión por parte de particulares que en su mayoría serian extranjeros ya que estos son los que poseen la tecnología, lo que deja a PEMEX indefensa como empresa mexicana.

CONCLUSIONES

Finalizo con las respuestas a las preguntas planteadas en la Introducción. ¿Por que PEMEX se encuentra en la situación actual de déficit?, ¿Que movimientos económicos o políticos la llevaron a este punto? y ¿Cómo podría resolverse está situación?

PEMEX careció durante muchos años de la inversión necesaria para mantener un equilibrio en sus actividades, además se concebía como una fuente inagotable de recursos, esto permitió que los anteriores gobiernos implementaran un régimen fiscal que llego a cubrir en promedio del 25% al 30% del erario público. Al no invertirse en proyectos PEMEX no pudo mantenerse a la vanguardia lo cual tuvo como consecuencia que se convirtiera en una empresa exportadora solo de materia prima e importadora de manufactura. La solución, es liberar de ataduras fiscales a la empresa y a su vez darle una mayor autonomía de inversión en los rubros que considere pertinentes, además debería de haber una reestructuración en su régimen sindical que solo permita la contratación de personas calificadas

BIBLIOGRAFIA

1. BARONA LOBATO, Juan, La Expropiación Petrolera, Edit. Colección del Archivo Histórico S.R.E., 1º Edición, México D.F., 1974
2. ALMAZAN GONZALEZ, José Antonio, El debate Constitucional sobre la Reforma de PEMEX: Conclusiones y Propuesta, S.N.E., Edit. México Grupo Parlamentario de PRD, México D.F., 2008
3. BASSOLS BATALLA, Narciso, Las Etapas de la Nacionalización Petrolera, Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1º Edición, México D.F., 2006
4. ARISTEGUI, Carmen, Puntos de Vista: El Petróleo y la Reforma Energética, S.N.E., Edit. Zafra Video, México D.F., 2008
5. OCAMPO TORREA, José Felipe, PEMEX, Mitos, Realidades, Testimonios y Propuestas, S.N.E., Edit. Universidad Autónoma de la Ciudad de México Colección Reflexiones, México D.F., 2006
6. BERMEJO, Roberto, Un Futuro Sin Petróleo: Colapsos y Transformaciones Socioeconómicas, S.N.E., Edit. Los Libros de la Catarata, España, 2008
7. SHIELDS, David, PEMEX. Un futuro incierto, S.N.E., Edit. Planeta Mexicana, 1º Edición, México, 2003
8. H. Congreso de la Unión, Compendio de Reformas Energéticas, Edit. Ediciones Fiscales ISEF, 1º Edición, Alemania, 2009
9. BERNAL, Federico, Petróleo, Estado y Soberanía: Hacia la Empresa Multiestatal Latinoamericana de Hidrocarburos, 1º Edición, Edit. Biblos, Argentina, 2005
10. Revista Abogado Corporativo, Año II No. 12, Edit. Dofiscal Editores, México D.F., 2009

11. ROBERTS, Paul, El Fin del Petróleo, 1° Edición, Edit. Ediciones B, España, 2004
12. TABLADA, Carlos, Petróleo, Poder y Civilización, 3° Edición, Edit. Driada, Colombia, 2003
13. FIGUEROA SANCHEZ, Emilio, El comportamiento Económico del Mercado del Petróleo, 1° Edición, Edit. Ediciones Díaz de Santos, España, 2006
14. MORALES VILLAGRAN, Vicente, El Túnel Oscuro.....del Petróleo Mexicano: La Reforma Energética del 2008, 1° Edición, Edit. Vicente Morales Villagrán, México D.F., 2009
15. CABRERA, Enriqueta, Sin Petróleo: Apuntes Sobre la Nueva Geopolítica del Crudo, 1° Edición, Edit. Tinta, México, 2008
16. PALACIOS TREVIÑO, Jorge, La Defensa del Petróleo Mexicano al Trazarse la Frontera Submarina con Estados Unidos, 1° Edición, Edit. Universidad Iberoamericana, México, 2003
17. VOLSKI, Víctor, América Latina Petróleo e Independencia, S.N.E., Edit. Cartago, Buenos Aires, 1966
18. DEL RIO, Salvador, Petróleo: La Riqueza Asediada, 1° Edición, Edit. EDAMEX, México, 2003
19. Constitución de la República Federativa de Brasil, S.N.E., Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1994
20. Diccionario Manual Ilustrado de la Lengua Española, 5° Edición, Edit. Biblograf, España, 1981