



301  
2EJ  
Universidad Nacional Autónoma  
de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
A R A G O N

FALLA DE ORIGEN  
"La Industria Petrolera Mexicana  
en el Marco de su Nueva  
Ley Orgánica."

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MA. CONCEPCION MIRANDA MORA

San Juan de Aragón, Edo. de México

1995



## **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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

**A mis padres con devoción y reconocimiento infinito. Son Alfa de mi ser y motivo permanente de orgullo.**

**A mis hermanos esencia de mi vida, que me han dado su amor y comprensión incondicionalmente.**

**A Manuel de cuyo amor y paciencia he disfrutado, porque sin ellos no hubiera sido posible este día y con él a mis pequeños hijos, inicio de dos historias que ellos sabrán escribir.**

**A mis maestros, todos  
modelos de vocación y  
rectitud en el cumplimiento  
del deber.**

**Con respetuosa admiración al  
Señor Lic. Alejandro Ortega San  
Vicente con quien tuve el  
privilegio de servir y a quien, en la  
medida que me sea posible,  
tomaré como modelo del buen  
pensar, el buen sentir y el mejor  
hacer.**

**A mis Jefes y compañeros todos,  
con afecto sincero y  
reconocimiento por todo lo que me  
han apoyado y me han ayudado a  
comprender.**

## **ALGUNAS REFLEXIONES PERSONALES**

**Alcanzar una meta, como ocurre en el caso, ciertamente es motivo de alegría, más también de reflexiones profundas y sinceros compromisos.**

**Acuden a mi mente en este momento los rostros de la mayoría de los compañeros que tuve en mi vida de estudiante y de todas las almas benditas de cuya sabiduría algo pude aprender. Mi gratitud imperecedera para todos ellos.**

**A mi Escuela, no la conformada por los espacios físicos que tanto hemos recorrido, y a la que recordaré con cariño entrañable, sino la comunidad de Maestros y Alumnos, le hago la formal promesa de que trataré siempre de honrarla siendo fiel a los ideales que se me inculcaron, con ejemplos de vida, así como enriquecer los parvos conocimientos que pude haber obtenido.**

**En este último instante de mi privilegiada vida de estudiante escogi, no por azar, ni comodidad, el tema del petróleo. Este recurso es, en sentido físico, la entraña misma de la Nación y motivo de codicia por quienes mucho tienen y aún no les satisface.**

**Partiendo de un análisis histórico, manejado a grandes hitos y llegando hasta el borde de este sexenio, he pretendido dejar constancia del pensamiento de los estadistas que tuvieron el honor de ser Titulares del Ejecutivo Federal y a quienes la historia habrá de juzgar por sus virtudes o defectos, por sus aciertos o sus equívocos. Paso a paso traté de reflejar**

lo más fiel que me fué posible el contexto económico, político y social del mundo y, en especial, de nuestro país que a ellos les tocó vivir (desde luego bajo la perspectiva de los hidrocarburos), pues sería totalmente indebido tratar de valorar a una persona sin dejar constancia de las circunstancias que lo envolvieron.

Dejo por último mi convicción de mexicana, de servidora, a mucho orgullo, de Petróleos Mexicanos en el sentido de que corresponde a la Nación Mexicana la pertenencia íntegra de este recurso escriturado por el diablo, y mi invitación a gobernantes y gobernados para que lo defiendan no sólo por la riqueza que representa, sino porque en él, en gran medida, hemos fincado nuestro concepto de soberanía, a través de actos heroicos en los momentos estelares en que luchamos por recuperarlo.

## INTRODUCCION

Nunca como ahora se ha puesto en el primer plano de discusión, tanto a nivel nacional como internacional, la posición que debe guardar el Estado en relación a lo que tradicionalmente se ha considerado como propiedad originaria del mismo.

En efecto, a virtud de las tendencias globalizadoras y neoliberalistas de la economía que vivimos, se ha discutido y discute, tanto en foros doctrinarios como económicos si el Estado, además de ser rector de la economía, debe reservar para sí la propiedad y administración de algunos elementos estratégicos, como lo son los hidrocarburos.

En este marco debe inscribirse lo contemplado en el actual texto del artículo 28 constitucional, en el sentido de que "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y...".

Derivado de lo anterior, en el presente trabajo se pretende abordar el tema siempre espinoso de la propiedad del Estado sobre los hidrocarburos, enfocado en las razones históricas que dieron origen a las disposiciones constitucionales que rigen en la materia. Las cuestiones económicas corresponden a los especialistas en esa rama y, para ambos enfoques, debe tenerse cuidado de eludir los problemas de coyuntura, ya que ninguna Nación puede tener una

política jurídica o económica tan variable que lo único que ofrecería sería una gran incertidumbre.

Bajo ese contexto de análisis, en el Capítulo I se abordan conceptos tan elementales, a la par tan trascendentes, como la evolución histórica que ha sufrido el concepto de propiedad del suelo y subsuelo del territorio, desde las denominadas "Bulas Alejandrinas", pasando por la "Merced Real", hasta la génesis de la Constitución que actualmente nos rige.

En ese lapso histórico, y a través de las diferentes normas que lo han reglamentado, se da una breve semblanza de las tendencias que sobre el particular han regido (propiedad soberana, individual o absoluta y como función social).

Ya en el Capítulo II se aborda la conformación y particularidades de la Administración Pública Federal, respecto a las diferentes formas que adopta para la administración de los recursos que están a su cargo, incluyendo en ellos la organización centralizada, descentralizada, de participación estatal y fideicomiso; como requisito indispensable para entender el régimen del petróleo en México.

Punto fundamental resulta, en nuestro concepto, el Capítulo III, por virtud del cual tratamos de establecer los diferentes ángulos y perspectivas que en materia económica tiene el petróleo, tanto desde el punto de vista internacional como nacional, pues no hay que olvidar que en el actual diseño de economía de mercado y de tendencia globalizante, el petróleo como insumo esencial, juega un papel no nada más importante, sino estratégico.

**Como elemento central del quehacer económico del Estado Mexicano en materia económica, el IV Capítulo aborda el tema de la actual Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, destacando que el origen de la misma derivó de la adecuación que tenía que hacerse, respecto de su entorno mundial; es decir que si el petróleo es un producto más que debe competir en los mercados internacionales, resultaba evidente que el Organismo que lo maneja y distribuye (Petróleos Mexicanos) tenía que adecuarse en su organización y administración a esos mercados, cada día más competidos y globablizados.**

**En esa trayectoria de cambio a la Industria Petrolera Estatal se le da un nuevo marco jurídico, que contiene un esquema diferente, tanto de funcionamiento como de organización, con el objeto de competir cada día más y mejor frente a los otros oferentes de estos productos.**

**Asimismo, dentro de este capítulo se distinguen puntos importantes relativos a la industria materia de estudio, contenidos en diferentes ordenamientos emitidos por el Ejecutivo Federal (Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 y Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994), para arribar en las afirmaciones que ha título personal expresamos como conclusiones.**

## **CAPITULO I**

### **ANTECEDENTES.**

#### **1.- EL REGIMEN JURIDICO DEL PETROLEO EN MEXICO, HASTA ANTES DE LA CONSTITUCION DE 1917.**

**1.1.- Determinación del derecho de propiedad del  
suelo y del subsuelo.**

**1.2.- El Petróleo y su Industria en México a partir  
de la Constitución de 1917. (5 de febrero de  
1917).**

## **CAPITULO I**

### **ANTECEDENTES.**

#### **1.- EL REGIMEN JURIDICO DEL PETROLEO EN MEXICO, HASTA ANTES DE LA CONSTITUCION DE 1917.**

##### **1.1.- Determinación del derecho de propiedad del suelo y del subsuelo.**

Para iniciar el estudio de este tema, es necesario hacer una reseña de la evolución de la propiedad en el Derecho Mexicano ya que la tenencia, uso y aprovechamiento de los recursos del subsuelo, desde el principio de su explotación, se han sintetizado en una lucha por definir el régimen de su propiedad.

Por lo que se refiere a este derecho en la época prehispánica, desafortunadamente se cuenta con pocos elementos para su estudio y sólo en materia agraria recogemos dos instituciones que aún subsisten; el ejido y la propiedad comunal. Así pues, este análisis lo iniciaremos a partir de la época colonial.

El concepto en la época Colonial de la propiedad inmueble fué muy diferente al concepto Romano, en atención a la forma como se originó la propiedad privada en la Colonia, que era de la siguiente manera:

La Corona Española, de su propio peculio, costeó los gastos del descubrimiento de la conquista y de la colonización, pues para ello no contribuyó el Estado Español, por lo que la Corona consideró que las tierras descubiertas y conquistadas eran parte de su patrimonio privado y no pertenecían al Estado Español, quién sólo ejercía sobre esas tierras una potestad de mando llamada Imperio. En estas condiciones, la Corona Española constituyó, de manera "sui generis", la propiedad privada de los particulares,

concediéndola sólo con determinadas condiciones y por medio de un acto al que llamó "merced real".<sup>1</sup> Dicha merced vino a ser el título que la corona entregaba a un particular para que llegara a tener la propiedad privada de la tierra.

En esta situación el derecho de propiedad en la Colonia tuvo muchas limitaciones y nunca fué absoluto; particularmente por lo que toca a las minas y al subsuelo en general, que siempre estuvieron incluidos en el patrimonio de la Corona Española, por lo que en esa época no estuvo vigente el concepto clásico de la propiedad del Derecho Romano (jus fruendi, utendi y abutendi).

Para sustentar este derecho de propiedad, se señala la primera regulación jurídica que se encuentra en la Legislación Española, que sirvió de base a los conquistadores al llegar a nuestro territorio. Como referencia se señala que: Portugal poseía el monopolio de los descubrimientos por mar, desde que el Papa Nicolás V, en Bula del 8 de enero de 1454, le había concedido al rey de ese País, Alfonso V, a sus sucesores y al infante don Enrique (Enrique El Navegante) "la soberanía sobre todas las conquistas de Africa e islas de los mares adyacentes, desde el Cabo Bojador y de toda Guinea con toda su costa meridional"<sup>2</sup>. Al regreso de Colón de las tierras descubiertas, el 3 de marzo de 1493, lo primero que se planteó era una posible guerra entre España y Portugal: Juan II, Rey de Portugal, manda preparar carabelas para partir con el rumbo que había seguido Colón, por lo que los Reyes Católicos al enterarse de lo que pasaba solicitaron la intervención de la Santa Sede, representada

---

<sup>1</sup>NOTA: La merced se daba en distintas extensiones, según los servicios a la Corona, los méritos del "solicitante y la calidad de la tierra. Se otorgaba en calidad de provisional, mientras el particular cumplía con los requisitos para consolidar la propiedad, de residencia y de labranza y una vez cumplidas estas condiciones, se deberían confirmar". Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México, 10a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1991, p.167.

<sup>2</sup>De Ibarrola, Antonio, Derecho Agrario, 2a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1983, p. 67.

por el Papa Alejandro VI, con su carácter de árbitro, quien garantizó la posesión de las tierras descubiertas a los Reyes Católicos. dictando las siguientes Bulas Inter Caetera o Eximine Devotionis Sincerates, del 3 de mayo de 1493; **Inter Caetera Noverunt Universal del 4 de mayo de 1493** y la **Hodie Siquidem** de la misma fecha. Con la segunda se realizó la donación del Nuevo Mundo a los Países en conflicto. Cabe destacar que en la época de estos acontecimientos, a mediados del Siglo XV, prevalece la Iglesia Católica como autoridad máxima, por lo cual no se somete a ninguna contraposición la donación hecha<sup>3</sup>.

Para mayor claridad de la trascendencia de la repartición hecha, así como del derecho de propiedad donado a los Reyes Católicos del Nuevo Mundo, se transcribe parte de la Bula de referencia:

"...y que en las dichas Islas y tierras ya descubiertas, se halla Oro, y cosas aromaticas, y otras muchas de gran precio, diversas en genero, y calidad."

"...del qual comienza el año presente de mil quatrocientos y noventa y tres, quando fueron por vuestros mensageros, y Capitanes halladas algunas de las dichas Islas; por la autoridad del Omnipotente Dios, á nos en San Pedro concedida, y del Vicariato de Jesu-Christo, que exercamos en las tierras, con todos los señoríos de ellas, Ciudades, Fuerzas, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones, y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes, las damos, concedemos, y asignamos perpetuamente á Vos, y a los Reyes de Castilla; y de León Vuestros herederos, y sucesores: Y hacemos, constituímos, y deputamos a Vos, y á los dichos vuestros herederos, y sucesores Señores de ellas con libre, lleno, y absoluto poder, autoridad, y jurisdiccion: con declaración, que por esta nuestra donacion, concesion y asignacion no se entienda, ni

<sup>3</sup>Chávez Padrón, Martha, Opus cit. p. 155.

se pueda entender que se quite, ni haya de quitar el derecho adquirido á ningun Principe Christiano, que actualmente huviere poseido las dichas Islas, y tierras firmes..."<sup>4</sup>

De la transcripción que antecede se desprende el carácter tripartito del documento, es decir, derivado de tres entidades jurídicas: la Ley Divina, la Ley Natural y la Ley Humana, unidas para otorgar el derecho de propiedad sobre el suelo y subsuelo del Nuevo Mundo a los Reyes de Castilla y León. Pero el referido documento fué motivo de controversia para las partes involucradas en lo que respecta al trazo de cien leguas hacia el Occidente de las Islas Azores y Cabo Verde, ya que no tenían la posición que suponía la Bula, por lo que los Reyes de España y Portugal pactaron el 7 de junio de 1494 el Tratado de Tordecillas, cambiando el trazo de la línea desde la masa occidental de las Islas del Cabo Verde, para beneficio de los portugueses. Este Tratado, fundado en la Bula de referencia y ratificado por los Reyes, dio bases reciprocas para cimentar sus pretendidos derechos de propiedad sobre las tierras del Nuevo Continente.<sup>5</sup>

Así, se puede apuntar que el derecho de propiedad del suelo y subsuelo del Nuevo Continente era de la Corona Real, derecho que no perdía por dárlos en concesión, en posesión o cualquier otra manera a sus Vasallos para que los explotarán.

De entre las disposiciones de la legislación de Indias, mediante las cuales los monarcas españoles configuraron un nuevo régimen de Derecho sobre la propiedad de las tierras, destaca la Ley de septiembre 14 de 1519, (Ley I, Título I, Libro III de la Recopilación) que disponía:

<sup>4</sup>Labastida, Horacio.-(Coordinador) "Código Petrolero", Tomo I, (1493-1916). Petróleos Mexicanos, México, D.F., 1988, pp. 26-27.

<sup>5</sup>De Ibarrola, Antonio, Opus. cit. p. 69.

"Por donaciones de la Santa Sede Apostólica y otros justos y legítimos títulos somos señores de las Indias Occidentales, Islas y Tierras firmes del mar océano descubiertas y por descubrir y están incorporadas en nuestra Real Corona de Castilla"<sup>6</sup>.

El derecho de propiedad de la Corona, sobre las tierras descubiertas se sigue fundando en la donación hecha por la Santa Sede, aquí cabe hacer una aclaración, ya que mucho se ha discutido sobre si fueron tres o cinco las Bulas emitidas por Alejandro VI. También ha sido motivo de controversia la fecha de su expedición, independientemente del interés de esos temas nosotros sólo las utilizamos como fundamento para el derecho de propiedad en nuestro territorio a la llegada de los Españoles y para esto, las cuestiones apuntadas no tienen mayor relevancia.

Otro ordenamiento jurídico que reviste importancia son las **"Reales Ordenanzas para la dirección, régimen y gobierno del importante cuerpo de la minería de Nueva España, y de su Real Tribunal General. De orden de su Majestad. (Títulos 5º y 6º)".** (promulgadas por el Rey Carlos III de España, en Aranjuez, el 22 de mayo de 1763).<sup>7</sup>

Dicho ordenamiento es el primero en hacer una mención más clara de los hidrocarburos, llamándolos "bitúmenes o jugos de la tierra", (Artículo 22). Cabe aclarar que la existencia del conocimiento de sustancias aceítíferas no data de este momento, a las que se les concedía ya cierto valor. Por otra parte, las Ordenanzas mineras mantuvieron el dominio de las minas para la Corona (Artículo 1º) y ésta se reservaba el derecho de otorgar a particulares la explotación de vetas y yacimientos

---

<sup>6</sup>Labastida, Horacio.- Opus. cit. p. 30.

<sup>7</sup>Ibidem. pp.29-34

(Artículo 21). Los beneficiados, a su vez, debían someterse a las reglamentaciones correspondientes, pagando una regalía (Artículo 3º)<sup>8</sup>.

Durante casi todo el siglo XIX, estos principios de dominio inspiraron la legislación minera, como puede observarse en el artículo 211 de la Constitución de Apatzingán de 1814, que disponía: "Mientras que la soberanía de la Nación forme el cuerpo de Leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor, a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores, se han derogado y de las que en adelante se deroguen", se puede observar que no había disposición en contrario para que siguieran surtiendo efectos las Ordenanzas mineras.

A la consumación de la Independencia el 24 de agosto de 1821, el Estado Mexicano se consideró heredero de la Corona Española, y en estas condiciones, adquirió la propiedad de todas las tierras y aguas del territorio nacional e igualmente tuvo la potestad para reglamentar la apropiación de las mismas por los particulares, o sea, la potestad para constituir la propiedad, con sujeción a las modalidades que se establecieran. Durante los primeros años del México Independiente continuaron vigentes las Ordenanzas Españolas (1783) como se desprende del decreto de 6 de julio de 1865, mediante el cual el emperador Maximiliano reglamentó el laboreo de las sustancias que no eran metales preciosos fundamentándose en el artículo 22 de las multitudes Ordenanzas. Maximiliano para entonces había otorgado concesiones petroleras a particulares.<sup>9</sup>

En los años de 1870 y 1884 se promulgaron los Códigos Civiles Mexicanos que olvidaron totalmente la tradición jurídica española y prescindieron de los principios

<sup>8</sup>Cervantes, Hugo. El Petróleo, Petróleos Mexicanos, México, D.F., 1988, p. 56.

<sup>9</sup>Ibidem. p. 56.

según los cuales la propiedad corresponde originariamente a la Nación, quién la concede a los particulares. Los códigos mexicanos reglamentaron la propiedad de acuerdo con el concepto romano, es decir, como una propiedad individualista y absoluta, estableciendo que el dueño del suelo lo es del subsuelo. Lo anterior era debido a que en la época en que se suscribieron esos códigos estaban en boga el liberalismo y el individualismo, que inspiraron a los autores del famoso Código de Napoleón, modelo puntualmente seguido por los nuestros.

Conforme a la reforma hecha a la fracción X del artículo 72 de la Constitución de 1857, de fecha 14 de diciembre de 1883, se otorgan facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de minería para toda la República. En el año de 1884 se expide el primer Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos, de noviembre 22, que entrara en vigor a partir del 1º de enero de 1885, (durante el Gobierno de Manuel González). Es relevante el hecho de que este ordenamiento deroga las Ordenanzas Españolas de 1783, y significó una ruptura con la tradición hispana de la Nación propietaria. Este concepto fué substituido por el anglosajón según puede verse en su artículo 10 que estableció: "Son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia, ni de adjudicación especial, podrá explotar y aprovechar:

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

[...]

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

[...]

En sentido estricto, esta ley no fue expedida para propiciar la explotación del petróleo, pues todavía el hidrocarburo no era un producto, al menos en México, con grandes posibilidades de utilidad industrial.<sup>10</sup>

La ley regulatoria de los hidrocarburos se expide el 4 de junio de 1892, "Ley Minera", y con este ordenamiento se deroga el "Código de Minas" de 1884. Dicha Ley conserva un criterio semejante al anterior, en el sentido de otorgar a los dueños de tierras el derecho de explotar los recursos naturales del subsuelo, sin necesidad de denuncia. Este documento estaba dirigido, prácticamente, a abrir las puertas de la explotación del petróleo a las compañías extranjeras y comprendía combustibles, minerales, aceites y aguas minerales, mediante el pago de un impuesto federal de propiedad.<sup>11</sup>

Posteriormente durante el Gobierno del General Díaz, se expiden leyes complementarias y específicas del petróleo y en ellas se conceden una serie de prebendas y privilegios al inversionista petrolero, así como la facultad Presidencial para dar en concesión a las compañías los baldíos y terrenos, los lechos de los ríos y expropiar en favor de los inversionistas los terrenos petrolíferos. En materia fiscal se eximía de pago de impuestos de importación el equipo introducido al país para desarrollar sus actividades, librando de cualquier gravamen la exportación de sus productos y el capital invertido quedaba exento, por diez años, de toda obligación tributaria. Con este sin número de facilidades, acudieron a obtener concesiones en esta rama, no sólo los inversionistas organizados sino también los más viles aventureros.

---

<sup>10</sup>Dublán, Manuel y Lozano, José Ma., Legislación Mexicana o Colección completa de las disposiciones expedidas desde la Independencia de la República (1880). México, Edición Oficial, Imprenta y Litografía de Eduardo Dublán y Comp., 1886, Vol. XV, pp. 1-47.

<sup>11</sup>Ley Minera y Ley de Impuesto a la Minería con sus respectivos reglamentos. México, Oficina tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1894, pp. 2-22.

Sirvan las siguientes líneas de reseña histórica, para ubicarnos en la situación que vivía el país, y el por qué se señala que el General Díaz abrió las puertas a los inversionistas extranjeros para saquear los hidrocarburos del País.

En el año de 1885 llega a México, proveniente de Estados Unidos, Henry Clay Pierce, presidente y principal accionista de la "Waters, Pierce Oil Company" -filial de la Standard Oil of New Jersey, de John Rockefeller-, otro de los industriales que antes del siglo XX se dedicaba a la actividad petrolera en México. En este mismo año Pierce obtiene una concesión del gobierno para importar petróleo y transformarlo en kerosina. Posteriormente se convierte en presidente y consejero de la línea ferroviaria "Mexican Central Railroad", que corría de El Paso, Texas, a la Ciudad de México, con extensión a Tampico. Al año siguiente construyó en el Puerto de Veracruz una refinería con capacidad de proceso de 500 barriles diarios con petróleo crudo que procedía de Estados Unidos. Diez años después fundó otras refinerías más, al margen del río Pánuco, entre la ciudad de Tampico y la desembocadura del río, para procesar dos mil barriles diarios de crudo. Asimismo, conecta la actividad de las dos empresas, la petrolera y la ferroviaria, pensando más en el provecho mercantil de ambas que en las necesidades de desarrollo del país y atinadamente utilizó el petróleo en lugar del carbón en sus locomotoras. Las cosas marchaban bien para Pierce y así, en 1898, su Compañía adquirió la refinería de Gairburn y Dickson, cambiándole al nombre de "El Aguila" por "El Gallo". Las refinerías construidas en México antes del siglo XX en realidad fueron plantas que se dedicaron exclusivamente a refinar petróleo que se importaba de Estados Unidos, en barcos fletados que atracaban en los puertos de Tampico y Veracruz.

Por esa época y con el objeto de explotar los mantos petroleros descubiertos, Edward L. Doheny y Charles A. Canfield, también industriales norteamericanos, adquieren la

hacienda "El Tullillo", con una superficie de 113 hectáreas en el Municipio de Ebano, en San Luis Potosí, iniciándose así realmente la industria del petróleo en México, y una página negra escrita por los despojos y arbitrariedades de estas funestas personas.

Para estimular el desarrollo de las compañías ferroviarias, el Presidente Díaz entregaba a éstas los terrenos colindantes a las vías que tendían. Al tener conocimiento del hallazgo petrolífero de Doheny, la industria ferrocarrilera tendió un tramo de vía que iba a los yacimientos de petróleo, al tiempo que buscaban se dedicaban también a la adquisición y arrendamiento de grandes porciones de tierra, valiéndose para ello de artimañas, asesinatos y secuestros. Entonces se acuñó la terrible sentencia: "o me vendes o le compro a tu viuda". El ferrocarril pronto firmó contrato con Doheny, para la compra de 6 mil barriles diarios para las locomotoras, iniciándose también la construcción de un gasoducto de 75 kilómetros, que llegaba hasta el puerto de Tampico, que pronto se convirtió en un emporio petrolero.<sup>12</sup>

El paquete de facilidades que otorgó el presidente Porfirio Díaz para impulsar la actividad petrolera, encuentra su máxima expresión en la **Ley del Petróleo de 24 de diciembre de 1901**, aprobada por el Congreso de la Unión. Con esa ley, los inversionistas extranjeros tuvieron a su disposición un instrumento formidable para hacer negocios con amplias franquicias y ventajosas condiciones. Durante los primeros diez años de trabajos de exploración, lo único que tenían que pagar, como impuestos, era el del timbre.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>Cervantes, Hugo. Opus. cit. pp.55-71.

<sup>13</sup>Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo: Legislación Petrolera (1783-1921), México, Talleres Gráficos de la Nación, 1921, Vol. I, pp. 12-16.

Con esas antipatrióticas y criminales facilidades otorgadas a los empresarios petroleros, se inicia una época tumultuosa y de despojos contra los propietarios de terrenos y explotación inmisericorde a los trabajadores petroleros.

Consecuentemente, se siguió expandiendo el saqueo, el despojo, la arbitrariedad y el crimen. La compra de tierras petroleras en la Huasteca Veracruzana fué una historia de amargos sinsabores para los propietarios, pues como hemos señalado para quedarse con sus inmuebles las empresas utilizaban toda clase de subterfugios, desde la complaciente invitación a la venta hasta la intimidación, e incluso el crimen. La extorsión, las maniobras y la corrupción fueron procedimientos comunes en esta historia. Ejemplo acabado de la organización para el pillaje, lo dió la "Huasteca Petroleum" que disponía de un aparato adecuado para ello, gerentes y superintendentes sin escrúpulos, abogados ávidos de dinero, empleados públicos mafiosos dispuestos a cualquier venalidad y por si fuera poco los pistoleros profesionales llamados "guardias blancas".

Para el año de 1910, llegaron a Tampico dos grandes empresas internacionales la "Standard Oil Company", de John D. Rockefeller, y la "Royal Dutch Shell", que se había creado en 1907 por un consorcio de holandeses e ingleses. Si desde un principio la actividad petrolera había empezado a mezclarse con la política, por ese tiempo la relación entre ambas se hizo más notable. A fines de ese año, la cantidad de petróleo con la que México contaba era superior a la que exigía el consumo nacional, por lo que se pensó en exportar el excedente. El primer embarque al extranjero lo vendió la "Huasteca" a la "Magnolia Petroleum Company", que consistió en un par de cientos de barriles de aceite que salieron con destino a Sabine, Texas.

Con esas antipatrióticas y criminales facilidades otorgadas a los empresarios petroleros, se inicia una época tumultuosa y de despojos contra los propietarios de terrenos y explotación inmisericorde a los trabajadores petroleros.

Consecuentemente, se siguió expandiendo el saqueo, el despojo, la arbitrariedad y el crimen. La compra de tierras petroleras en la Huasteca Veracruzana fué una historia de amargos sinsabores para los propietarios, pues como hemos señalado para quedarse con sus inmuebles las empresas utilizaban toda clase de subterfugios, desde la complaciente invitación a la venta hasta la intimidación, e incluso el crimen. La extorsión, las maniobras y la corrupción fueron procedimientos comunes en esta historia. Ejemplo acabado de la organización para el pillaje, lo dió la "Huasteca Petroleum" que disponía de un aparato adecuado para ello, gerentes y superintendentes sin escrúpulos, abogados ávidos de dinero, empleados públicos mañosos dispuestos a cualquier venalidad y por si fuera poco los pistoleros profesionales llamados "guardias blancas".

Para el año de 1910, llegaron a Tampico dos grandes empresas internacionales la "Standard Oil Company", de John D. Rockefeller, y la "Royal Dutch Shell", que se había creado en 1907 por un consorcio de holandeses e ingleses. Si desde un principio la actividad petrolera había empezado a mezclarse con la política, por ese tiempo la relación entre ambas se hizo más notable. A fines de ese año, la cantidad de petróleo con la que México contaba era superior a la que exigía el consumo nacional, por lo que se pensó en exportar el excedente. El primer embarque al extranjero lo vendió la "Huasteca" a la "Magnolia Petroleum Company", que consistió en un par de cientos de barriles de aceite que salieron con destino a Sabine, Texas.

El movimiento revolucionario no alteró la marcha de la producción petrolera; su ritmo de ascenso comenzó precisamente en 1911, alcanzando una producción de 12 millones 546 826 barriles, muy superior a la del año anterior, que había sido de 3 millones 632 192 barriles.<sup>14</sup>

Al ocupar la presidencia **Francisco I. Madero**, los petroleros se sintieron inquietos por la suerte de las concesiones que habían recibido del gobierno porfirista. Expide Madero un decreto, el 3 de junio de 1912, mediante el cual se establecía un impuesto especial del timbre sobre la producción petrolera, que consistía en el pago de 20 centavos por tonelada; posteriormente, ordenó que se hiciera un registro de las compañías que operaban en el país, que causó incertidumbre en ingleses y norteamericanos, temerosos de que la revolución fuese a recuperar el petróleo para México. Para esos años las empresas extranjeras controlaban un 95 por ciento del negocio. Madero fué victimado por una tenebrosa conjura en la que intervinieron los intereses del petróleo.<sup>15</sup>

Al asumir la Presidencia **Venustiano Carranza**, se propuso poner fin a las grandes concentraciones de tierras y reivindicar la propiedad de la Nación sobre los recursos naturales del subsuelo. Para ello se hacía necesario un cambio en la orientación política, mismo que se gestionó por la vía de la lucha revolucionaria, desembocando en una revolución jurídica, para que todos los esfuerzos realizados no quedaran en una vana e intrascendente perturbación política. El movimiento revolucionario partió de la consideración de que se puede alcanzar el bienestar social sin necesidad de sacrificar la libertad, si el Estado interviene en la vida económica en representación de los intereses de la comunidad y se orienta al desarrollo de las fuerzas económicas de

<sup>14</sup>Gojman de Bacal, Alicia (Coordinadora), *La Industria Petrolera Mexicana. Una Crónica*, Tomo I, Petróleos Mexicanos, México, D.F., 1988. pp. 29-47.

<sup>15</sup>Labastida, Horacio. (Coordinador) *Opus. cit.* pp. 195-201.

tal manera que sea creación de todos los grupos y no tener en la miseria generalizada al pueblo.

Es de vital importancia destacar las adiciones al Plan de Guadalupe publicadas el 12 de diciembre de 1914, cuyo artículo 2º disponía que "...el primer jefe de la revolución y encargado del Poder Ejecutivo expediría y pondría en vigor todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exija como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí."<sup>16</sup>

Por la situación prevaleciente se hizo referencia a: "Leyes agrarias....revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país...reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y, en general, todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos y la igualdad ante la Ley".<sup>17</sup>

Se inicia una gran tarea legislativa en todos los campos y se expiden diversas disposiciones jurídicas relacionadas con el trabajo, el campo y los recursos naturales que inciden en forma directa, indirecta o circunstancial con el objeto de este estudio y entre las cuales cabe destacar las siguientes:

**Decreto de 19 de marzo de 1915, mediante el cual se creó la Comisión Técnica del Petróleo, la cual tenía por objeto investigar todo lo relacionado con dicha industria y**

<sup>16</sup>Patifio Camarens, Javier, La hazaña jurídica petrolera (1914-1938). Petróleos Mexicanos, México, D.F., 1990, p. 56.

<sup>17</sup>Ibidem. p. 56.

proyectar las leyes y reglamentos que se estimaran necesarios. Aquí se traduce el propósito de Carranza de devolver a la Nación, por medio de leyes adecuadas, la riqueza del subsuelo.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup>Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; Opus cit. p. 35.

**1.2.- El Petróleo y su Industria en México a partir de la Constitución de 1917.  
(5 de febrero de 1917).**

Para hacer referencia a uno de los pilares fundamentales de la regulación de la Industria Petrolera Mexicana en beneficio de la Nación, cabe destacar la situación imperante en México, ya que tratar de restituir a la Nación los derechos sobre los recursos naturales del subsuelo era una demanda generalizada. La idea principal del Congreso Constituyente de 1917; fué la de no pasar por alto los grandes problemas nacionales, como sucedió en los ordenamientos expedidos con anterioridad, en relación al aprovechamiento de los recursos naturales del subsuelo y por ello se plasmó este ideal en el texto del artículo 27 de nuestra Carta Magna.

Como referencia, se hace transcripción de los párrafos que actualmente contiene el citado artículo con relación a la Industria Petrolera Mexicana:

(Párrafo primero)

"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."

Aquí se precisa la connotación del término Nación, debe tomarse (aún cuando técnicamente no lo es), como sinónimo de Estado. Sólo el Estado Mexicano, sujeto de derechos, puede atribuirse la propiedad de las tierras y aguas a que alude. No obstante lo anterior, sería conveniente considerar que el Estado no es otra cosa que

la personificación de la Nación a través del cual ejerce todas las obligaciones y derechos que deba desarrollar.<sup>19</sup>

Sobre la propiedad originaria, el Maestro Ignacio Burgoa, dice: "...en un correcto sentido conceptual la propiedad originaria implica el dominio eminente del Estado sobre su propio territorio, consiste en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce. La propiedad originaria de que habla el párrafo primero del artículo 27 Constitucional significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta."

Aquí puede señalarse que aún cuando el artículo 27 se encuentra inserto dentro de las llamadas garantías individuales o derechos individuales, por su contenido más bien consagra una garantía o derecho social en materia de recursos naturales. De este modo, "la propiedad deja de ser absoluta en el sentido como fué entendida en el derecho romano, para pasar a representar una función social. Por esto es que puede afirmarse que la propiedad es función social, y corresponde al Estado la vigilancia de esa función que implica su intervención en el reparto equitativo de la tierra y de las riquezas naturales, lo mismo que en su aprovechamiento".<sup>20</sup>

Asimismo, se desprende el principio general de que en materia de tierras y aguas los derechos de la colectividad se encuentran por encima de los derechos que los particulares tengan sobre ellas, ya que se afirma la propiedad originaria de la Nación y su facultad para transmitir el dominio de ella a los particulares, a efecto de constituir la propiedad privada.

---

<sup>19</sup>Mendieta y Nuñez, Lucio, El Sistema Agrario Constitucional, 4a. Ed., Editorial Porrúa, México, D.F., 1975, pp. 6 y 7.

<sup>20</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, 12a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1976, pp. 479-480.

**(Párrafo segundo).**

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

Por expropiación se entiende un acto de la Administración Pública derivado de una Ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho por imperativo de interés, de necesidad, o de utilidad social.

**(Párrafo tercero).**

**"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."**

Debe destacarse que desde el momento en que se integra el Congreso Constituyente que elaboró las bases del artículo 27, quedó establecido que sobre los derechos individuales de la propiedad prevalecían los derechos de la Sociedad, representada por el Estado para regular su repartición, su uso y su conservación. El principio señalado se concibió como ideal en los primeros pasos de la Revolución, el cual también guió su desarrollo en el campo de sus aspiraciones, pues se entendía que sin ésta la sangre derramada y los sacrificios de la Patria, serían estériles porque no habría la reforma radical necesaria en esos momentos.

(Párrafo cuarto).

**"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; 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."**<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 27, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto. 102a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1994.

La tajante separación de la propiedad del suelo y del subsuelo dispuesta por los Constituyentes, es sólo la confirmación en nuestra Ley Suprema de una propiedad indiscutible que había figurado en la legislación colonial, desde la conquista, heredada por el México Independiente, que fijaba la propiedad originaria de la Nación, y la particular otorgada por ésta que derogó el sistema de explotación de los recursos naturales dispuesto por las leyes mineras de 1884 y 1892 y la Ley del Petróleo de 1901. Para que no surgieran errores como en el pasado, el Congreso plasmó en el artículo 27 Constitucional una enumeración completa de los bienes de la Nación sobre los que ejercía, además del dominio eminente, el dominio directo y de los que jamás podría desprenderse porque se hacía constar su carácter de inalienables e imprescriptibles y sólo podría conceder la explotación de ellos a los particulares y sociedades mexicanas mediante concesiones administrativas del gobierno federal y sujetándolas a las condiciones que fijaran las Leyes, entre las que figuró, la relativa a la prohibición para los extranjeros de solicitar la protección de sus gobiernos sobre sus propiedades en territorio mexicano, pues respecto de ellas debían considerarse como nacionales. Una disposición de esta naturaleza iba a afectar no sólo el régimen económico interno del país, sino también sus relaciones internacionales por ser capitales extranjeros de gran cuantía los explotadores del petróleo. Formados; como ya se dijo al amparo de leyes anteriores, contratos aún vigentes y un sin número de ilícitos. Ya se había dado el gran paso al delinear las decisiones políticas y jurídicas fundamentales en materia de recursos naturales que conforman el escudo de la soberanía nacional. Al ser promulgada la Constitución, se dieron muchas reacciones por parte de los afectados por estas disposiciones; los terratenientes y compañías petroleras extranjeras principalmente, hizo necesario que se expidiera la "Ley Orgánica del párrafo IV del artículo 27 Constitucional" y sus reglamentos; para precisar su alcance y contenido.

Las presiones económicas y políticas del exterior se intensificaron, impidiendo, durante largo tiempo, la promulgación de las normas reglamentarias. En medio de todas las controversias en torno a este ordenamiento, del cual incluso se solicitó su derogación, el Presidente Carranza en un intento de hacer efectivo el dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales, emite dos Decretos: el primero de ellos fué expedido el 19 de febrero de 1918,<sup>22</sup> para establecer un impuesto especial del timbre que gravó con el 10% la producción de crudo, sus derivados y desperdicios. El segundo, el de 13 de abril del mismo año,<sup>23</sup> estableció una regalía sobre los terrenos adquiridos con anterioridad al 1º de mayo de 1917. Además las empresas tendrían que solicitar permiso antes de comenzar a perforar, bajo pena de la pérdida de los derechos de propiedad, procedimiento que podría realizarse por denuncia de terceras personas. En éste último Decreto no se contemplaban los campos en producción, pero cambiaba la naturaleza jurídica de sus títulos jurídicos pues de propietarios pasaban a ser meros concesionarios, situación que los extranjeros no estaban dispuestos a cumplir, alegando la aplicación de una ley confiscatoria y retroactiva. El tercer Decreto lo expidió el 12 de agosto de 1918<sup>24</sup> para exigir permisos accesorios a las compañías al iniciar nuevas labores, por el no acatamiento a estas disposiciones por parte de algunos extranjeros, llevó a las tropas mexicanas a cerrar válvulas de los pozos en junio de 1919.

---

<sup>22</sup>Gobierno de México: El Petróleo de México: Recopilación de documentos oficiales del conflicto de orden económico de la industria petrolera, con una introducción que resume sus motivos y consecuencias, México, Reedición de la Secretaría del Patrimonio Nacional, 1963. Citado por Labastida, Horacio, Opus cit. Tomo II (1917-1918), pp. 231-233.

<sup>23</sup>Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Opus cit. pp. 108-109.

<sup>24</sup>Andrade, Manuel. Codificación petrolera. Todas las leyes, circulares, disposiciones, acuerdos, reglamentos y aclaraciones dictadas desde el año de 1887 a 1920 en materia del petróleo, México, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, 1920, pp. 257-258.

Se vuelven incesantes las fuertes presiones por parte de los concesionarios, por lo que el Ejecutivo Federal, se ve obligado a conceder permisos temporales, con la posibilidad de ampliar por segunda vez el plazo para denuncios.

Otro precepto que es necesario señalar es el Acuerdo Presidencial creando la **Junta Consultiva del Petróleo, julio 21 de 1920**. A esta Junta se fusiona la anterior Comisión Técnica del Departamento del Petróleo, (creada en 1915). Su reglamentación se expidió el 5 de agosto del mismo año.<sup>25</sup>

Desde la promulgación de la Constitución de 1917 hasta 1925 se emitieron diferentes acuerdos, reglamentos, bases, oficios en materia fiscal, administrativa, etc., para regular a la Industria Petrolera Mexicana, y por su parte las Compañías afectadas trataban por todos los medios de que no se formulara la Ley Reglamentaria en el Ramo del Petróleo, para seguir así disfrutando de los recursos del subsuelo. Muestras de ello fueron: el impugnar los decretos de 19 de febrero y 8 de agosto de 1918; aduciendo que sus efectos no eran legales. Interpusieron Juicios de Amparo, argumentando que se les violaban sus derechos adquiridos pues hasta antes de la expedición de la Constitución de 1917 tenían sus derechos plenamente reconocidos señalando que el contenido del artículo 27 constitucional, párrafo cuarto, afectaba sus concesiones, en forma retroactiva.

En medio de esta difícil situación el **Presidente Plutarco Elías Calles expide la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo** de 1925, la que conserva, en su artículo 1º; el principio Constitucional, de que "Corresponde a la Nación el dominio directo de toda mezcla natural de carburos de hidrógeno que se encuentren en su yacimiento, cualquiera que sea su estado físico. En esta Ley se

---

<sup>25</sup> Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo: Opus. cit. pp. 170-171.

comprende con la palabra "petróleo" a todas las mezclas naturales de hidrocarburos que lo componen, lo acompañan o se derivan de él." Aquí se puede observar que se abarca en esa definición al gas natural.

En su artículo 3º se alude a que "La Industria Petrolera es de utilidad pública; por lo tanto gozará de preferencia a cualquier otro aprovechamiento de la superficie del terreno, y procederá la expropiación y la ocupación de la superficie, mediante la indemnización legal correspondiente para todos los casos que reclamen las necesidades de esta industria."

En el 6º, se establece la jurisdicción federal como exclusiva para toda la industria del crudo, abarcando el descubrimiento, captación, conducción por oleoductos y la refinación del petróleo.

Por cuanto hace a los concesionarios, éstos podían ser mexicanos y sociedades tanto civiles como comerciales constituidas conforme a las leyes nacionales, y personas morales extranjeras de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 27 constitucional. Los tipos de concesiones eran de exploración, explotación y para el establecimiento de oleoductos de uso público y privado. Asimismo, se establece en esta ley que los actos relacionados con la industria petrolera eran de naturaleza mercantil, y por lo tanto, en todo lo no previsto en su texto, era aplicable el Código de Comercio y supletoriamente el Código Civil para el Distrito Federal. También se dispuso que los impuestos provenientes de actividades petroleras se distribuirían en las regiones donde era explotado con la participación del 10% para los estados, dentro de los cuales estuviera asentado el fondo petrolero.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup>Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1925.

Pero el contenido de la ley no causó tanto problema como su Reglamento, expedido el 30 de marzo de 1926. El objetivo principal de este ordenamiento fué determinar las bases de las concesiones de acuerdo con la Constitución vigente. En un intento de poner freno a la explotación desmedida de los hidrocarburos, se señalaron las obligaciones de los operadores, sujetándolos al Reglamento de Trabajos Petroleros.<sup>27</sup> Todos estos esfuerzos tendían a lograr un control de la industria petrolera. Se impuso a los beneficiarios de cualquier clase de concesión la obligación de emplear a lo menos un 90% de mano de obra mexicana y el término de un año para que las compañías se sujetaran a las disposiciones de estos dos últimos ordenamientos. Los extranjeros hicieron caso omiso de ambos y seguían argumentando la retroactividad de la Ley en su perjuicio.<sup>28</sup>

Entre los años de 1927 a 1937 se continúa la actividad legislativa, algunos ordenamientos que fueron trascendentales y sirvieron de base y fundamento para la expropiación petrolera en su nueva orientación. Entre ellos citaremos los siguientes:

El **Código Civil de 1929**,<sup>29</sup> de 30 de agosto de 1928 que modificó substancialmente la orientación individualista del Código Civil de 1884. Ello resultaba indispensable en vista de las profundas transformaciones registradas con motivo de la Revolución, en cuya génesis encontramos la necesidad de cambios radicales en las estructuras económicas, políticas y sociales de México, y que dieron origen al movimiento sindicalista; la generalización del espíritu democrático.

---

<sup>27</sup>Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Opus cit. vol. VIII, pp.19-21.

<sup>28</sup>Diario Oficial de la Federación 7 de agosto de 1926.

<sup>29</sup>Diario Oficial de la Federación 1° de septiembre de 1928, entrando en vigor el 1° de octubre del mismo año.

**Creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y de las Juntas Federales de Conciliación de fecha 23 de septiembre de 1927**, con residencia en la Ciudad de México, Distrito Federal, con competencia para conocer, entre otras materias, de conflictos individuales o colectivos de empresas que trabajaran con la regulación de un contrato o de una concesión federal, como es el caso de la Industria Petrolera.

**La Federalización de la Materia Laboral** y como consecuencia, la expedición de la primera **Ley Federal del Trabajo de 13 de agosto de 1931**, tal regulación es otro avance que debe señalarse. Se hacía necesaria para permitir la integración de una política social coherente, ya que el texto original del artículo 123 constitucional facultó a todas las legislaturas de cada Estado para expedir leyes en materia de trabajo. Al paso del tiempo se vió que la falta de un criterio uniforme, daba margen a un tratamiento desigual a los trabajadores; constantes violaciones de sus derechos y cuando un conflicto obrero patronal trascendía de un Estado a otro, sus decisiones carecían de eficacia. Por ello la clase obrera, fundándose en la Constitución de 1917, se estructura en sindicatos, federaciones y confederaciones que luchan por conseguir disposiciones legales uniformes, las cuales lograron con la Ley que se comenta.<sup>30</sup>

**En 1934 se crea un Organismo para el Control y Administración del Petróleo en Mexico, denominado Petróleos de México, S.A. (Petromex, S.A. empresa de capital mixto).** Al crearse este Organismo se tuvo la intención de que la explotación de los hidrocarburos fuera hecha por mexicanos y para beneficio de México evitando así que el País continuara siendo un gran campo de reserva de las grandes empresas extranjeras. Otro factor que influyó en esta decisión fué el hecho de que el abasto interno resultaba insuficiente toda vez que las fuentes de producción y los medios de

<sup>30</sup>Diario Oficial de la Federación 26 de marzo de 1928

transporte, refinación y distribución se encontraban en poder de empresas extranjeras que fijaban a su arbitrio los precios y las prioridades de distribución según sus particulares intereses.

Al iniciarse el período presidencial del General Lázaro Cárdenas del Río en 1934, los industriales petroleros se encontraban en franca lucha por mantener su Imperio dentro de la Nación Mexicana. Por ello, uno de los principales objetivos de este gobierno fué el de fomentar la organización sindical de manera general y particularmente la de los trabajadores petroleros.

En el año de 1935 operaban alrededor de veinte compañías petroleras, en toda la República Mexicana, en su mayoría de capitales extranjeros, y las condiciones de los trabajadores mexicanos en cuanto a sueldo, trato y diferentes prestaciones, eran deplorables, por lo que se unifican para formar el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, el cual elabora un proyecto de Contrato Colectivo General, que normara las relaciones entre los industriales del petróleo y sus trabajadores en toda la República Mexicana (19 noviembre de 1936), fijando un término de diez días para su aceptación. Por su parte las empresas decidieron no aceptarlo alegando que ya tenían los suyos y se encontraban vigentes. Para el día 19 del mismo mes y año el Sindicato, envía un emplazamiento a Huelga.<sup>31</sup>

Por esas fechas investido de facultades extraordinarias, el Presidente Cárdenas, promulga la **Ley de Expropiación**. (23 de noviembre de 1935).<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup>Archivo Central de Pemex: Caja 2668-R2846-2852 A.G.P.N.

<sup>32</sup>Diario Oficial de la Federación de 25 de noviembre de 1936.

La situación continuó cada vez más difícil sin llegar a ningún arreglo y el plazo estaba por vencerse por lo que el Presidente Cárdenas intervino, instruyendo al Jefe del Departamento de Trabajo para que invitara a las partes a conciliar sus posiciones, a fin de evitar la suspensión generalizada de esta actividad, lo que traería graves consecuencias para el desarrollo económico del país. Como respuesta concurren a una convención obrero-patronal, con el objeto de concluir en un plazo breve de seis meses un contrato colectivo que sea elevado a la categoría de obligatorio, con la cooperación que el Gobierno estaba dispuesto a prestar dentro de sus facultades. Pero todo esto resultó infructuoso, pues las compañías no querían llegar a ningún arreglo y por ello 18 mil trabajadores petroleros de la República Mexicana estallaron la huelga el 28 de mayo de 1937.<sup>33</sup>

El día 30 de mayo de 1937, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje declaró existente la huelga, resolución que fué impugnada por las Compañías ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considerando que las pretensiones concretadas en el pliego presentado, no encuadraban en los supuestos previstos por el artículo 259 de la Ley Federal del Trabajo, (1931) relativo al objeto de la huelga. El citado precepto establecía que la huelga debería tener por objeto, reestablecer el equilibrio entre el capital y el trabajo, obteniendo del patrón la celebración o el cumplimiento de un contrato colectivo o la revisión del mismo. Este problema afectaba en gran medida la economía de la Nación ya que al no tener abasto de los productos petroleros, se paralizaba en gran parte a las Industrias del País. Tal situación no podía continuar por mucho tiempo y por ello los trabajadores levantaron la huelga y el 7 de junio del año ya citado, el Sindicato presentó otra demanda ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje por medio de la cual reclamaba de las compañías petroleras el establecimiento de nuevas condiciones de trabajo,

<sup>33</sup> Archivo Central de Pemex: Caja 2668-R2846-2852 A.G.P.N.

planteando en consecuencia un conflicto de orden económico con fundamento en el artículo 9º y el Capítulo VII, De los conflictos de orden económico del artículo 567 al 580 de la Ley Federal del Trabajo del mismo año.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con fundamento en el artículo 569 de la Ley Federal del Trabajo, designó una comisión de peritos, la que rindió su dictamen, el 3 de agosto de 1937 y con base en él la Junta Federal dictó el 18 de diciembre del mismo año, un laudo condenando a las compañías petroleras a que aumentaran salarios y prestaciones por un total de \$26,000.000.00 (VEINTISEIS MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.) y a firmar un Contrato Colectivo de Trabajo, concediéndoles un plazo hasta el 31 del mismo mes y año para pagar los salarios caídos generados durante el tiempo de la huelga.

Las empresas condenadas se negaron a cumplir el laudo emitido por la Junta y presentaron el día 29 del mismo mes y año demanda de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, impugnando tanto el procedimiento como el laudo mismos. El 3 de marzo de 1938 mediante Ejecutoria de nuestro Máximo Tribunal de Justicia Federal, se negó el amparo a las compañías quejasas, declarando constitucional el laudo recurrido, por lo que dichas compañías no tenían otra acción que la de cumplir el laudo laboral y para lo cual la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje fijó como fecha límite el 7 de marzo del mismo año. Para el día 15 la Junta Federal requirió a las compañías el cumplimiento y al día siguiente las declaró en rebeldía.<sup>34</sup>

La negativa de las empresas petroleras a cumplir el laudo, implicaba en lo político el que pretendieran configurar un estado dentro del Estado Mexicano y en lo económico,

<sup>34</sup>Gobierno de México, Opus cit. pp. 691-783.

una suspensión total de la actividad de esa industria, como consecuencia múltiples problemas económicos y bajo el aspecto jurídico un total desprecio y desacato al derecho mexicano. Por todo lo anterior el Presidente General Lázaro Cárdenas del Río asumió la decisión histórica que significó la reafirmación de la soberanía nacional, de expedir el decreto expropiatorio de los bienes de las compañías petroleras el día 18 de marzo de 1938.

#### **DECRETO EXPROPIATORIO.**

**(18 de marzo de 1938).**

Dentro de sus consideraciones señalaba:

#### **CONSIDERANDO**

"Que es del dominio público que las empresas petroleras que operan en el país y que fueron condenadas a implantar nuevas condiciones de trabajo por el Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el 18 de diciembre último, expresaron su negativa a aceptar el laudo pronunciado, no obstante de haber sido reconocida su constitucionalidad por ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin aducir como razones de dicha negativa otra que la de una supuesta incapacidad económica, lo que trajo como consecuencia necesaria la aplicación de la fracción XXI del Artículo 123 de la Constitución General de la República, en el sentido de que la autoridad respectiva declara rotos los contratos de trabajo derivados del mencionado Laudo."

#### **CONSIDERANDO**

"Que este hecho trae como consecuencia inevitable la suspensión total de actividades de la industria petrolera y en tales condiciones es urgente que el Poder Público

intervenga con medidas adecuadas para impedir que se produzcan graves trastornos interiores que harían imposible la satisfacción de necesidades colectivas y el abastecimiento de artículos de consumo necesario a todos los centros de población, debido a la consecuente paralización de los medios de transporte y de las industrias productoras; así como para proveer a la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de la riqueza que contienen los yacimientos petrolíferos, y para adoptar las medidas tendientes a impedir la consumación de daños que pudieran causarse a las propiedades en perjuicio de la colectividad, circunstancias todas éstas determinadas como suficientes para decretar la expropiación de los bienes destinados a la producción petrolera".

"Por lo expuesto y con fundamento en el párrafo segundo de la fracción VI del Artículo 27 constitucional y en los artículos 1o., fracciones V, VII y X, 4, 8, 10 y 20 de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1935 he tenido a bien expedir el siguiente

#### **DECRETO**

"Artículo 1o.- Se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carrostanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de: la Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A., Compañía Naviera de San Cristobal, S.A., Compañía Naviera San Ricardo, S.A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Standford y Compañías Sucesoras S. en C., Penn Mex Fuel Company, Richmond Petroleum Company de México, California Standard Oil Company of Mexico, Compañía Petrolera el Agwi, S.A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Company of Mexico, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S.A., Sabalo Transportation

Company, Clarita, S.A. y Cacalicao, S.A., en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera."<sup>35</sup> Con posterioridad el mismo General Cárdenas expide el Decreto de 7 de junio de 1938, por el que se crea un Organismo Público denominado "Petróleos Mexicanos", del que a continuación transcribimos los artículos más importantes.

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

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

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

"Artículo 4o.- La corporación pública que se crea mediante este decreto será dirigida por un Consejo de Administración compuesto de nueve miembros, debiendo ser designados seis de ellos por el Ejecutivo Federal; dos a propuesta de la Secretaría de

<sup>35</sup>Labastida, Horacio. (Coordinador), Opus cit. Tomo VIII, pp. 411-414.

Hacienda y Crédito Público; tres a propuesta de la Secretaría de la Economía Nacional, y uno a propuesta de la Administración del Petróleo Nacional. Los otros tres miembros del Consejo serán designados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

El Ejecutivo designará un presidente, un vicepresidente y un secretario del Consejo de entre los miembros de éste.

Los miembros del Consejo podrán ser removidos libremente por el Ejecutivo Federal y por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana según corresponda."

"Artículo 5o.- El Consejo nombrará un Gerente General y los demás gerentes, funcionarios y empleados que la negociación requiera, en los términos del Reglamento respectivo.

El Consejo podrá delegar en el Gerente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias, la facultad de designar a los empleados de la institución."

"Artículo 6o.- Las remuneraciones del Gerente y demás personal de empleados de la institución serán fijados en el presupuesto anual respectivo. Los Consejeros disfrutarán de una retribución de cincuenta pesos por cada junta a la que asistan, pero en ningún caso tendrán derecho a percibir otras gratificaciones o a tener participación en las utilidades de la empresa."

"Artículo 7o. El presupuesto anual de gastos de la institución, después de ser aprobado por el Consejo deberá ser sometido al Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para su aprobación.

Anualmente se formulará un balance que por el mismo conducto se elevará al Ejecutivo Federal para la revisión y glosa de las cuentas respectivas."<sup>36</sup>

Con la misma fecha se crea por Decreto la Institución "Distribuidora de Petróleos Mexicanos", su objeto será encargarse de la distribución del petróleo y derivados pertenecientes a la Nación, ésta es asimilada con posterioridad por la primera.

Previsor por la situación imperante, el Presidente Cárdenas pone en vigor una adición constitucional para que la industria petrolera no pudiera ser adquirida, poseída o simplemente explotada por particulares, y menos por extranjeros, según decreto publicado el 9 de noviembre de 1940:

**REFORMA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO DE 1940:** "Artículo Unico.- Se adiciona el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, para quedar en los siguientes términos:

**"ARTICULO 27.**

[...]

"Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos no se expedirán concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos."<sup>37</sup>

Esta reforma tiene trascendencia, ya que a partir de ella el Régimen Jurídico Petrolero cobra fisonomía propia, determinando también que la explotación del hidrocarburo sólo podría realizarla el Estado Mexicano.

---

<sup>36</sup>Diario Oficial de la Federación. 20 de julio de 1938.

<sup>37</sup>Diario Oficial de la Federación 9 de noviembre de 1940.

Con esta nueva situación, se hace necesario modificar las regulaciones de esta Industria para que fueran acordes a su nueva configuración, por lo tanto, mediante decreto de 30 de diciembre de 1939, se expide la **Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo.**

Del contenido de esta nueva Ley se establece que se hacen modificaciones a la Ley del mismo título de fecha 26 de diciembre de 1925 y para no hacer repetitiva esta parte, se señalará lo más sobresaliente de las citadas modificaciones. En el contexto de la nueva ley no se excluyó la posibilidad de admitir la colaboración de la iniciativa privada, simplemente cuidó que se diera dentro de formas jurídicas diversas a la concesión.

También se señala que el objeto de la industria petrolera es el descubrimiento, la captación, la conducción por oleoducto y la refinación del petróleo (artículo 3º.), asimismo se determina que el petróleo sería explorado y explotado por la Nación mediante trabajos realizados en forma directa o por conducto de instituciones que al efecto creara la ley; en el primer caso "podrían celebrarse contratos con los particulares, a fin de que éstos llevasen a cabo, por cuenta del Gobierno Federal, los trabajos de exploración y explotación, ya sea mediante compensaciones en efectivo o equivalente a un porcentaje de los productos que se obtengan".<sup>38</sup>

Siguiendo el orden cronológico presentamos el siguiente resumen de las modificaciones a este texto legal.

#### **Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo de 1941.**

---

<sup>38</sup>Diario Oficial de la Federación 9 de noviembre de 1940.

**Abrogó a la anterior, determinando como actividades propias "La exploración, la explotación, el transporte, el almacenamiento, la refinación y la distribución del petróleo, y la elaboración y distribución del gas artificial." (artículo 5º).**

**Se sigue la misma línea con respecto a que la exploración y explotación del petróleo se llevara a cabo directamente por el Gobierno o por conducto de instituciones públicas petroleras o mediante contratos con "...particulares o sociedades a cambio de compensaciones en efectivo o de un porcentaje de los productos que se obtengan".<sup>39</sup>**

**Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, de 1958.**

Se debe puntualizar que este ordenamiento, vigente a la fecha, resulta de trascendental importancia en la historia del régimen jurídico del petróleo, porque aún cuando en las Leyes Reglamentarias del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, de los años 1940 y 1941, se describían las actividades que correspondían a la Industria Petrolera, en esta última se encuentra finalmente el concepto más acabado de las mismas, en sus artículos 3º y 6º que señalan:

**"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, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos.**

---

<sup>39</sup>Diario Oficial de la Federación 30 de diciembre de 1941.

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

III. La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquéllos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas".

"ARTICULO 6º.- Petróleos Mexicanos podrá celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, serán siempre en efectivo y en ningún caso concederán por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones".<sup>40</sup>

Este último precepto resulta fundamental por los dos grandes conceptos que contiene: por un lado la autorización que concede a Petróleos Mexicanos para celebrar contratos con personas físicas o morales tanto de obras como de prestación de servicios, a fin de que pueda realizar en mejor forma las actividades que le son propias y de otro, la prohibición implícita para celebrar contratos del tipo de los calificados como "de riesgo".

La primera parte resulta una circunstancia obligada dada la magnitud de las actividades que corresponden a Petróleos Mexicanos que, a pesar de su grado de integración, es lógico suponer, no sólo por razones económicas, sino también atendiendo a conceptos de especialidad y de avances tecnológicos, que deba de recurrir al auxilio de terceros.

---

<sup>40</sup>Diario Oficial de la Federación 29 de noviembre de 1958

La segunda parte cierra, definitivamente, la posibilidad de entregar como contraprestación por los servicios que reciba, los productos que se obtengan, ni participación en los resultados de las explotaciones. A partir de ese momento (1958) desaparecen los llamados "contratos riesgo".

Con posterioridad, se hizo una adición al **Párrafo Sexto del Artículo 27 Constitucional**, quedando en los siguientes términos:

"Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos ni subsistirán los que se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva."<sup>41</sup>

El propósito de la reforma transcrita es claro: incorporar al texto constitucional el principio de la explotación directa del petróleo por la Nación y terminar con el régimen de concesiones.

Es pertinente y necesario abundar en los antecedentes jurídicos que han conformado la Industria Petrolera Mexicana, para poder examinarla en el Marco de su nueva Ley Orgánica.

---

<sup>41</sup>Diario Oficial de la Federación 20 de enero de 1960.

## **CAPITULO II**

### **LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

#### **1.- GENERALIDADES.**

#### **2.- ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.**

#### **3.- ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL.**

##### **3.1.- Organismos Descentralizados.**

##### **3.2.- Empresas de Participación Estatal.**

##### **3.3.- Fideicomiso.**

## **CAPITULO II.-**

### **LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

#### **1.- GENERALIDADES.**

Este trabajo, parte del análisis del marco regulatorio que ha existido en torno a la determinación de la propiedad del petróleo, así como la realización de las actividades que le son propias y que van desde la exploración, explotación, distribución y transporte hasta su comercialización. Como se recordará mediante Decreto de 7 de junio de 1938, se creó Petróleos Mexicanos, como un Organismo Público integrándose a partir de ese momento a la Administración Pública Federal.

En base a lo anterior, resulta ineludible abordar aunque sea de manera somera, el estudio de la Administración Pública Federal. Para introducirnos en este campo, primeramente se debe analizar la integración del Estado, ya que aquella es parte de éste. En ese orden de ideas, resulta de vital importancia definir o conceptualizar lo que debemos entender por Estado, y a ese efecto a continuación nos permitimos transcribir definiciones que han expresado algunos tratadistas:

**Como "...la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas".<sup>42</sup>**

---

<sup>42</sup>Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 9a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1990, p. 60.

Por su parte, el Maestro Andrés Serra Rojas señala que: **"es la sociedad políticamente organizada en un orden jurídico total que comprende un territorio determinado y propio y un poder supremo para la realización de los fines de una justa convivencia. La acción social creadora --privada o pública-- es la que elabora la cultura y ha dado la verdadera justificación de las instituciones al servicio de la comunidad"**.<sup>43</sup>

De los conceptos citados, podemos concluir que el Estado se integra por tres elementos esenciales que son: Población, Territorio y Gobierno. Bajo esa estructura pasaremos al análisis de cada uno de dichos elementos:

**Población.-** Comunmente se le define como el conjunto de individuos que en un momento determinado se encuentran dentro del territorio nacional, en forma transitoria o permanente, sean nacionales o extranjeros. Como se ve, se trata de una calificación demográfica más que jurídica.<sup>44</sup>

**Territorio.-** La doctrina lo identifica como la base física donde se desenvuelven las actividades públicas de éste, o como el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado. El Maestro Eduardo García Maynes, lo define como: "la porción del espacio en que el Estado ejerce su poder"<sup>45</sup>. Dicho poder es consecuencia del ejercicio de la Soberanía inminente a todo Estado, que de esa manera establece sobre sí su imperio.

---

<sup>43</sup>Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 4a. Edición, Porrúa, S.A., México, D.F., 1968, p. 112.

<sup>44</sup>Pérez de León, Enrique. Notas de Derecho Constitucional, Administrativo, 6a. Edición, México, D.F., 1984, p. 45.

<sup>45</sup>García Maynes, Eduardo.-Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, S.A., México, D.F., 18a. Edición, 1984, p. 98.

**Gobierno.-** Los Estados Modernos se simplifican en regímenes monárquicos y republicanos, casi todos constitucionalmente organizados, que presentan más semejanzas que diferencias. La distinción substancial entre ambos radica en el carácter hereditario y vitalicio del cargo del Jefe del Estado en la Monarquía y en la gestión temporal y no hereditaria, sino por elección, del Jefe del Estado en el Régimen Republicano.

Se puede afirmar que desde los tiempos más remotos, ya existían Estados, si reunían los elementos esenciales para configurarlo; pero es preciso citar al Estado Moderno como lo concebimos, el cual tiene su antecedente a partir del Siglo XV en Europa; y se va conformando a partir de las pugnas entre el señor feudal, los ciudadanos, el clero que era representado por el Papado y con la concentración de un poder único frente a los demás. Surge así el principio de que el Estado es Soberano teniendo facultades para imponer un régimen jurídico interno, así como establecer una política interna y externa. Algunos otros acontecimientos como los descubrimientos geográficos, la imprenta, las concepciones filosóficas y la revolución protestante influyeron en la conceptualización del Estado.

A partir del siglo XVI se empieza a gestar la forma del Estado Moderno; en esa época existieron varios estudiosos que conceptualizaron al Estado, entre ellos: Juan Bodino, francés, que lo analiza desde el punto de vista de la Soberanía, como el poder más grande. Hace referencia de él como si fuese una clase social o estamento diferente a los demás integrantes de la sociedad y habla de República. Otro, de ellos, el inglés Tomás Hobbes, que lo concibe como un monstruo de poder inquisitivo y un fenómeno político de poder público que se explica por el grupo social mismo (el Rey). Locke, en su "Ensayo sobre el gobierno civil", habla de un Estado de naturaleza, de libertad y de igualdad, que es regido por la razón y por reglas de conveniencia. Por otra parte,

Nicolás Maquiavelo, Italiano, es el hombre que buscaba la liberación de Italia del poder papal y la unificación de las repúblicas y principados. Analizando los problemas de poder político en la realidad, separó la ciencia política de la ética; sin embargo Juan Jacobo Rousseau rompe con estas ideas y el "contractualismo", en el Siglo XVIII, entrega el poder al pueblo; quien lo cede al Monarca sentando así, las bases del estado contemporáneo.<sup>46</sup>

La renovación de las concepciones sociales y filosóficas tendientes a explicar la realidad política del Estado, lo han obligado al mismo a atender una multiplicidad de necesidades públicas y corregir los desequilibrios económicos derivados de esos cambios estructurales. En los Siglos XIX y XX se da el nacimiento institucional del Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, enlazados, por que uno incluye el estudio del otro. Para mejor entenderlos anotamos el concepto de éstos:

**Derecho Constitucional.**- Rama del Derecho Público que se encarga del estudio de la organización del Estado, de la esfera de competencia de sus autoridades, de los derechos del hombre frente a aquél y del sistema que garantice la realización de esos derechos.<sup>47</sup>

**Derecho Administrativo.**- (en amplio sentido) "...es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares". En estricto

---

<sup>46</sup>Acosta Romero, Miguel. Opus cit. pp. 57-58.

<sup>47</sup>Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 13a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1975, p. 75.

Nicolás Maquiavelo, Italiano, es el hombre que buscaba la liberación de Italia del poder papal y la unificación de las repúblicas y principados. Analizando los problemas de poder político en la realidad, separó la ciencia política de la ética; sin embargo Juan Jacobo Rousseau rompe con estas ideas y el "contractualismo", en el Siglo XVIII, entrega el poder al pueblo; quien lo cede al Monarca sentando así, las bases del estado contemporáneo.<sup>46</sup>

La renovación de las concepciones sociales y filosóficas tendientes a explicar la realidad política del Estado, lo han obligado al mismo a atender una multiplicidad de necesidades públicas y corregir los desequilibrios económicos derivados de esos cambios estructurales. En los Siglos XIX y XX se da el nacimiento institucional del Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, enlazados, por que uno incluye el estudio del otro. Para mejor entenderlos anotamos el concepto de éstos:

**Derecho Constitucional.**- Rama del Derecho Público que se encarga del estudio de la organización del Estado, de la esfera de competencia de sus autoridades, de los derechos del hombre frente a aquél y del sistema que garantice la realización de esos derechos.<sup>47</sup>

**Derecho Administrativo.**- (en amplio sentido) "...es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares". En estricto

---

<sup>46</sup>Acosta Romero, Miguel. Opus cit. pp. 57-58.

<sup>47</sup>Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 13a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1975, p. 75.

**sentido "es el conjunto de normas de Derecho Público que regula el Poder Ejecutivo, administración pública y su actividad".<sup>48</sup>**

**El siglo actual encuentra al Estado creciendo en todos sus órdenes: órganos, personal, medios materiales, actividades, finalidades y perspectivas.**

**El Estado Mexicano ha sufrido diversas transformaciones, que van desde el Imperio hasta la República, pero es a partir de nuestra Constitución de 1857, con interrupciones en algunas Entidades Federativas originadas por la intervención francesa y el llamado Segundo Imperio, que formalmente ha quedado consagrado hasta nuestros días que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta por Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental" de conformidad con el artículo 40 de la Norma Suprema de 1917.**

**De su texto se desprende que el Estado Federal está compuesto de diversas entidades independientes en sus regímenes interiores, las que deben ajustarse a las disposiciones de la Constitución Federal de la República, dividiendo el Poder para su ejercicio en dos grandes categorías: los Poderes del Estado Federal y los de cada una de las Entidades Federativas que componen la Unión debidamente delimitada por la propia Constitución.**

**Como consecuencia del ejercicio de su soberanía, los Estados no las Entidades Federativas son independientes frente a otros Estados y pueden determinar**

---

<sup>48</sup>Acosta Romero, Miguel, Opus. cit., pp. 13-14.

libremente su actividad interna, autodeterminación en cuanto a su forma de Gobierno y a su propio orden jurídico, y al sentido de su política interna e internacional.

**La Soberanía:** es principio político jurídico para la existencia del Estado y establece la diferencia específica con otro tipo de organizaciones políticas, creadas por la sociedad humana, como pueden ser regiones autónomas, entidades federativas y municipios, en los cuales no se ejerce la soberanía, pero son organizaciones políticas de la propia sociedad humana en determinado territorio, subordinadas al ente soberano.

Nuestro régimen presidencialista tiene las características generales de esa forma de Gobierno con las siguientes peculiaridades.

- a) **Preponderancia política del Poder Ejecutivo Federal sobre los otros poderes;**
- b) **Se reúnen en una sola persona las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, que es el Presidente de la República.**
- c) **El titular del Poder Ejecutivo selecciona libremente a sus colaboradores, los Secretarios de Estado, sin injerencia del Congreso y también tiene libre facultad para removerlos.**
- d) **Los Secretarios de Estado no tienen responsabilidad política frente al Congreso.**
- e) **El Congreso no tiene facultades de censura para los Secretarios y Jefes de Departamentos Administrativos de Estado.**
- f) **Los Secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente al Presidente de la República y responden personalmente ante él.<sup>49</sup>**

---

<sup>49</sup>Acosta Romero, Miguel. Opus cit. p. 78.

Según el pensamiento de Montesquieu, el poder debe contener al poder, y por eso pensó que debería dividirse en tres organizaciones: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, sin que dejara de considerar a este último en cierta manera nulo y sólomente como regulador de los actos de los otros dos. La división de poderes propuesta por éste, era rígida, ya que los poderes deberían ser libres y autónomos uno del otro. Nuestra Carta Magna, prevé la división de poderes en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero no en la forma rígida propuesta por Montesquieu, sino en forma de colaboración, como lo apunta en su Artículo 49: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial." Como hemos podido observar, esta división hace intervenir a un poder en actos que por su naturaleza corresponderían a cualquiera de los otros; una verdadera autonomía entre los poderes, consideramos que no es posible. Lo que se requiere es una cooperación, una coordinación entre ellos formando una unidad que es el Gobierno del Estado.<sup>50</sup>

El Estado es pues una persona jurídica que actúa a través de órganos que se crean por mandatos legales, limitando sus esferas de competencia, ejercidas por titulares de la función pública, que son personas físicas. Al realizar su actividad pueden lesionarse los derechos de los particulares, existiendo por lo tanto la obligación de indemnizarlos por los perjuicios que se ocasionen. Este es un principio de derecho administrativo, la llamada teoría del riesgo. Por tanto, el Estado no es un ser consciente, no tiene voluntad, es un ente jurídico o centro investido de normas jurídicas, con finalidades legales que realizar y que encarga a personas físicas funcionarios o empleados de la Administración Pública, para que realicen sus propósitos.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup>Acosta Romero, Miguel. Opus cit. pp. 78-79.

<sup>51</sup>Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrúa, S.A., Sa. Edición, México, D.F., 1972, pp. 1324-1325.

Es de esta manera que se presenta el problema de la personalidad del Estado, tema muy controvertido en la teoría del derecho público. Las principales corrientes doctrinales, se pueden reducir a dos categorías: las que afirman y las que niegan dicha personalidad. En el primer grupo concurren diferentes tendencias: las que suponen una doble personalidad del Estado; otras que señalan que, siendo única la personalidad, ésta se manifiesta por dos voluntades, y finalmente las que afirman que sólo existe una personalidad privada del Estado como titular de un patrimonio y no para el ejercicio del Poder Público, pues en este aspecto el Estado no es titular de derechos sino un simple ejecutor de funciones.

La teoría de la doble personalidad del Estado, sostiene la existencia de una personalidad de derecho público y otra de derecho privado; la primera como titular del derecho subjetivo de soberanía; la segunda como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial. Por una parte es aceptada por la legislación y la jurisprudencia y por otra se ha señalado que esta teoría sólo es una ficción jurídica, ya que es incompatible con el concepto unitario que del Estado tiene la doctrina moderna. Sería aceptada sólo si se demuestra la duplicidad de finalidad u objetivos que cumple éste.

Por otra parte, la teoría de la personalidad única con doble voluntad, consiste en afirmar que usualmente, el Estado desarrolla una actividad imponiendo sus determinaciones, en vista de que éstas emanan de una voluntad soberana; imponiéndose ante los individuos, pero que en determinadas ocasiones el Estado se somete respetando el principio de autonomía de la voluntad, el cual consiste en que ninguna persona puede por acto de su voluntad producir efectos respecto de otra si ésta no concurre manifestando su propia voluntad. También esa idea ha sido impugnada, con el argumento de que constituye una falta de lógica pensar en que una

voluntad puede tener caracteres diferentes, que en unos casos sea superior y que en otros sea igual a la de los individuos.

Como reacción contra las teorías que afirman la doble personalidad y la personalidad única del Estado, la doctrina del derecho público fundada en el método realista, sostiene que no es necesario el concepto de la personalidad para reconocer las actividades patrimoniales del Estado. Afirma que los derechos y el patrimonio pueden individualizarse fuera de la idea de un titular; que los derechos son objetivos por su origen y por su naturaleza, ya que ellos emanan de las relaciones sociales que imponen ciertas normas de conducta, y su valor y eficacia dependen de la regla social, no de la voluntad de la persona; que el patrimonio es perfectamente concebible en una forma puramente objetiva, como un conjunto de bienes afectos a un fin determinado; que dicho fin es la satisfacción de necesidades individuales, (patrimonio privado), o colectivas, (patrimonio público).

Para nosotros estas teorías son simples construcciones de técnica jurídica cuyo valor descansa en la utilidad que presten para explicar los fenómenos. Por ello elegimos la tesis de la personalidad jurídica del Estado, puesto que además de ser útil y permitir la explicación de los hechos por ideas a las que estamos acostumbrados, es como antes se dijo, la que más concuerda con el sistema adoptado por nuestra legislación. Claro es que el sistema de la Constitución mexicana, establecido sobre las ideas de las Constituciones americana y francesa, es el de considerar la soberanía como un poder de voluntad superior, como un derecho cuyo titular es la Nación (artículos 39, 40 y 41).<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> "Artículo. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

El Código Civil considera como personas morales a "la Nación, los Estados y los Municipios" (artículo 25). "La personalidad depositaria de la potestad pública es incontestable y no necesita más comentarios", dice el maestro Salvador Urbina (La doble personalidad del Estado, en Revista de Derecho y Jurisprudencia, 1930, pág. 497).<sup>53</sup>

En cuanto a la actividad del Estado, que prescinde de su poder de mando, la misma Constitución, en sus artículos 27, 73, fracciones VIII, XIX y XXX, y 134, reconoce la posibilidad de su existencia. Por otra parte, de acuerdo con la tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia sobre la personalidad jurídica del Estado (1917-1965 Segunda Sala, tesis 87) el Estado puede manifestarse bajo dos fases distintas: como entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados de observancia obligatoria y como entidad jurídica de derecho civil capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones semejantes a los de las personas civiles.

Señala el Maestro Gabino Fraga que no habría inconveniente en admitir la doble personalidad del Estado, si no fuera porque considera que no es necesaria, pues con personalidad única, el Estado desarrolla actividades entre las cuales se puede hacer una diferenciación, no por virtud de que provengan de personas diferentes, sino en

---

"Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

"Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

<sup>53</sup>Citado por, Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 29ª edición, México, D.F., 1990, p. 121.

**razón de que en unos casos están sujetas a un régimen de derecho público y en otros al de derecho privado especial o al derecho común.<sup>54</sup>**

**Para continuar señalaremos los fines del Estado, que constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen a éste para su justificación y se consagran en la legislación. Estos fijan la diversidad del campo de la actividad pública en un proceso histórico que se caracteriza por su constante ampliación y extensión, que va desde el Estado abstencionista, con un número limitado de fines, hasta el Estado intervencionista, en una constante sustitución de la actividad privada. Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines de éste. La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades fundamentales del Estado para realizar los fines resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional:**

- a.- La función legislativa, que es la encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.**
- b.- La función administrativa, es la encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país.**
- c.- La función jurisdiccional, que es la encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional.<sup>55</sup>**

---

<sup>54</sup>Fraga, Gabino, Opus. cit., pp. 121-122.

<sup>55</sup>Serra Rojas, Andrés. Opus cit. pp. 110 y 111.

La función administrativa puede entenderse por los criterios formal y material, se dice que es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control.<sup>56</sup>

De esta manera se puede señalar que al frente del Poder Ejecutivo y como titular del mismo, está un funcionario que recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Es electo en forma directa por el pueblo y dura en su cargo seis años. No existe reelección. Las atribuciones de este funcionario son como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Como ya se explicó, en el régimen presidencialista tiene estos dos caracteres. Con el primero es representante de la Nación, protocolariamente se le rinden los honores que corresponden a esa investidura, y tiene todas las funciones inherentes a la misma. Con el segundo encabeza la Administración Pública Federal, da contenido político a su estructura, señala las líneas fundamentales de la actividad política y administrativa del Estado, nombra y remueve a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, y demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté especificado en la Constitución o en las leyes (Artículo 89 Constitucional).

La doctrina indica que el Presidente de la República es un órgano político-administrativo. Es político porque, además de integrar uno de los Poderes de la Federación, tiene relaciones jurídico-políticas con los otros Poderes, con las Entidades Federativas, con los Municipios y con otros Estados Soberanos, gobierna el

---

<sup>56</sup>Ibidem. pp. 146-147.

Distrito Federal y, además da contenido al programa de gobierno que pondrá en práctica durante su ejercicio (Plan Nacional de Desarrollo). Desde el punto de vista administrativo, es el órgano jerárquicamente superior en la Administración Pública Federal, no sólo centralizada, sino paraestatal. Es evidente que el titular del Poder Ejecutivo no puede desarrollar en forma personal todas las actividades que le corresponden a la Administración Pública, por ello, en la práctica, y conforme al orden jurídico se han establecido órganos que lo auxilian en la atención de esas actividades y, como ya se dijo, su número y competencia variará en cada Estado y a través de las diversas etapas históricas.

En este apartado citaremos varios conceptos de **Administración Pública**, para tener una noción clara de nuestro tema a estudio: "es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario" y, según Colmeiro, acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre.<sup>57</sup>

"Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos."<sup>58</sup>

Concluiremos diciendo que la administración pública busca el cuidado, conservación, atención de los bienes públicos y de los intereses colectivos. Se administra sin perseguir lucro, pues el interés se centra en la obtención de resultados óptimos, para

<sup>57</sup>Colmeiro, Manuel. Derecho Administrativo Español, 3ª. edición, Madrid, 1965, t. I, p. 8 citado por Acosta Romero, Miguel. Opus cit. p. 106.

<sup>58</sup>Acosta Romero, Miguel. Opus cit. p. 108.

**cumplir con el sentido social que toda empresa pública debe pretender. Fueron muchos los factores que motivaron o provocaron una mayor intervención del Estado en todos los asuntos de la vida nacional. De la misma manera proliferaron las leyes administrativas y fiscales protectoras, que dieron como consecuencia el crecimiento de dependencias y organismos públicos de fomento económico.**

**Cabe hacer el señalamiento que el Artículo 90 Constitucional, dispone que: "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.**

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

**Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone:**

**"Artículo 2º En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:**

- I. Secretarías de Estado, y**
- II. Departamentos Administrativos".**

**y por su parte el:**

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

**I. Organismos Descentralizados;**

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

**III. Fideicomisos."**

## **2.- ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.**

Nuestra Constitución es el instrumento jurídico por medio del cual se delimita la actividad del Estado y se organizan los sistemas generales, políticos y administrativos, con los que se cumplen los fines públicos. El Derecho Administrativo regula en forma sistemática la organización y la actividad de los órganos que forman la Administración Pública.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>59</sup> establece que la administración pública federal se divide en centralizada y paraestatal. La primera se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y a estas unidades se les denomina dependencias; la segunda, la constituyen los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos. (Artículo 1º).

La Organización Administrativa es pues la estructura y orden que guardan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de una relación de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada al cumplimiento de los fines del Estado.

Por lo tanto se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos a un Poder

---

<sup>59</sup> Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1976.

Central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.<sup>60</sup>

Asimismo se señala, que para realizar su actividad administrativa el Poder Ejecutivo Federal crea los órganos o unidades necesarios, de acuerdo con las facultades que le confiera la estructura jurídica, con competencia para ejecutar una actividad, por ejemplo: una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado, una Comisión intersecretarial, etc. La relación jerárquica como vínculo jurídico no existe en un ordenamiento determinado. Se encuentra dispersa en varios ordenamientos y para estudiarla, debemos analizarlos en la Constitución, en Leyes como la Orgánica de la Administración Pública Federal, la Federal de Entidades Paraestatales, la Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las orgánicas respectivas y especiales que determinan las actividades de cada unidad administrativa, los reglamentos interiores de trabajo, las circulares, los decretos y demás disposiciones que regulan las relaciones internas entre los funcionarios, empleados y trabajadores de la Administración Pública Federal. Dicha relación trae como consecuencia la agrupación de los órganos centralizados, su diferencia por grados o categorías, atribución de competencia según su campo y superficie territorial donde se ejerce, y dependencia de los inferiores, respecto de los superiores.

Los Poderes que implica la relación jerárquica, son:

1.- Poder de decisión; 2.- Poder de nombramiento; 3.- Poder de mando; 4.- Poder de revisión; 5.- Poder de vigilancia; 6.- Poder disciplinario, y 7.- Poder para resolver conflictos de competencia.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup>Acosta Romero, Miguel. Opus cit. p. 113.

<sup>61</sup>Acosta Romero, Miguel. Opus cit. p. 117.

Pasamos a definir a las Secretarías de Estado, como órgano superior político administrativo, compuesto por la estructura jurídica y por el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejecutar su competencia, bajo la autoridad del titular (Secretario de Estado), quienes a su vez dependen del Ejecutivo Federal, Artículos 89, fracción II y 90 a 93 de la Constitución.<sup>62</sup> Por tanto éste es un funcionario político-administrativo, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, acuerda con éste y es subordinado jerárquicamente del mismo, teniendo a su cargo y encabezando una Secretaría de Estado, el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala, que para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por los Subsecretarios, jefes y subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En nuestro estudio citaremos como ejemplo a la Secretaría de Energía, sus atribuciones con respecto a la Industria Petrolera Estatal; ya que es la coordinadora del sector a que pertenece la Industria. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone al respecto:

---

<sup>62</sup>NOTA: "Artículo 89.-Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

[...]

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; [...]"

"Artículo 91.- Para ser Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos."

"Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

"Artículo 93.- Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos."

**"Artículo 33.- A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:**

- I. Conducir la política energética del país;
- II. Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público;
- III. Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica;
- IV. Participar en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta, la celebración de convenios y tratados internacionales en tales materias;
- V. Promover la participación de los particulares, en los términos de las disposiciones aplicables, en la generación y aprovechamiento de energía, con apego a la legislación en materia ecológica;
- VI. Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal;
- VII. Otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, conforme a las disposiciones aplicables;
- VIII. Realizar y promover estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas, activos, procedimientos, reglas, normas y demás aspectos relacionados con el sector energético, y proponer, en su caso, las acciones conducentes;

- IX. Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;**
- X. Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear y salvaguardas, incluyendo lo relativo al uso, producción, explotación, aprovechamiento, transportación, enajenación; importación y exportación de materiales radioactivos, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;**
- XI. Llevar el catastro petrolero, y**
- XII. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.<sup>63</sup>**

Aquí debemos destacar que la Industria Petrolera Estatal, como Organismos Públicos Descentralizados, tienen relación con todas las demás Secretarías, pero sólo se señalan las atribuciones y obligaciones de la anterior, porque sería interminable este apartado.

Por otra parte señalaremos la relación de jerarquía que tiene un Secretario de Estado para con el Presidente de la República, a través del "refrendo ministerial" en el sistema político mexicano. Esta figura, es una institución jurídica constitucional y consiste en la obligación y el derecho que tiene el titular de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, para firmar conjuntamente con el Presidente los reglamentos, decretos y órdenes de este funcionario, que se refieren al ramo de su competencia. En efecto, el artículo 92 de la Constitución Política estipula que "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado y Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto

---

<sup>63</sup>Diario Oficial de la Federación 28 de diciembre de 1994.

corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos". Se puede concluir diciendo que los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos (hoy día sólo el del Distrito Federal) son los funcionarios que están facultados constitucionalmente para refrendar los actos del Presidente de la República. Por otra parte, tal disposición se encuentra también contemplada en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>64</sup>. Asimismo, esta ley dispone en su Artículo 19, que el titular de cada Secretaría expedirá los Manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, con información detallada sobre atribuciones, estructura y funciones de las unidades administrativas, los niveles jerárquicos, así como los sistemas de comunicación y coordinación, y los grados de autoridad y responsabilidad. Dichos manuales deberán mantenerse permanentemente actualizados y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

En la Administración Pública Centralizada también encontramos al Departamento del Distrito Federal, que tiene características diferentes que lo distinguen de las demás dependencias, ya que éste cuenta con un territorio que determina el ámbito de su jurisdicción, para el cual dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 15 y 16, que al frente de cada Departamento Administrativo existirá un Jefe que se auxiliará, en sus funciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa y los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales, y que las facultades que originalmente corresponden a este funcionario pueden ser delegadas en los

<sup>64</sup>Artículo 13.- Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos. Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación."

funcionarios inferiores, salvo aquéllas que por ley o reglamento deban ser ejercidas precisamente por el titular.

Las secretarías generales son unidades administrativas centralizadas, así como la Oficialía Mayor, la Contraloría, la Tesorería y las Direcciones Generales, nombrados directamente por el Presidente de la República; los órganos administrativos desconcentrados son: las Delegaciones en sus respectivas circunscripciones geográficas; los Almacenes para los Trabajadores del Departamento; la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal. Estos se encuentran jerárquicamente subordinados a la Jefatura del Departamento.

El Departamento tiene personalidad jurídica con capacidad para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines.

La Ley ha introducido una importante innovación al consignar el derecho de los ciudadanos para iniciar leyes o reglamentos mediante, el referéndum que habrá de ejercitarse en los términos de la ley y sus reglamentos.<sup>65</sup>

Después de haber apuntado la configuración de la Administración Pública Federal Centralizada ahora pasamos a su otra forma, es decir, la Paraestatal.

---

<sup>65</sup>Fraga, Gabino. Opus cit. p. 193.

### **3.- ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL.**

En el orden jurídico mexicano la definición del sector paraestatal no se establece con arreglo a criterios generales que, como categorías abstractas permitan determinar claramente la pertenencia de los diversos entes a distintas categorías, a través de un proceso deductivo. En su lugar, se utilizan dos criterios de índole concreta. El primero, de tipo enunciativo, enumera los distintos tipos de entes que deberán considerarse como paraestatales y se encuentran señalados en los artículos 3º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se incluyen los organismos descentralizados; empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos. Mientras que en los artículos 45 a 47 de la Ley citada, se determinan las características que deberán tener aquellos entes que la Ley tipifica como paraestatales.

Aparentemente, la delimitación del conjunto de entes paraestatales por la vía enunciativa es nítida y omnicompreensiva. Sin embargo, existen algunas dudas, pues la enumeración no incluye a las comisiones, organismos que, no obstante sus peculiaridades, son incluidos en las listas que el Acuerdo Presidencial del 19 de enero de 1977 hace, al efecto de adscribir los entes a las diversas Secretarías y Departamentos, con el propósito de que éstos ejerzan la tutela administrativa, planifiquen y coordinen a los que les han sido confiados lo que implica un reconocimiento tácito de su calidad de entes paraestatales por parte del Ejecutivo. El segundo criterio de inclusión de organismos dentro del conjunto de los entes paraestatales es "por definición", y está contenido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se refiere a los organismos descentralizados y a los que caracteriza como "las entidades creadas por ley o

decreto del Congreso de la Unión, o en su caso por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten"; por lo que se deduce que los organismos descentralizados se utilizan también como una categoría "comodín", donde caben todos los demás entes paraestatales indiferenciados, con la única condición de que hayan sido creados por el Congreso o el Ejecutivo Federal y tengan personalidad y patrimonio propios.

Como se observa, el criterio mencionado en el párrafo anterior parece omnicompreensivo, ya que conforme al mismo podrían incluirse a institutos, fundaciones, universidades, fondos y, en general, a todas las instituciones posibles, incluyendo a las comisiones, siempre que tengan personalidad y patrimonio propios y hayan sido creadas por disposición del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal. Empero, aún de esta manera, no quedarían incluidas comisiones como la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, que sólo reúne una de las condiciones, ya que si bien fué creada con fundamento en la fracción IV, apartado A, del artículo 123 de la Constitución, a través del Congreso de la Unión, y su regulación se incluyó en los artículos 551 a 563 de la Ley Federal del Trabajo, carece de las otras características requeridas, debido a que en ninguna de las disposiciones que la definen se le otorga personalidad o patrimonio propios. Sin embargo, el mismo Acuerdo Presidencial aludido con anterioridad la incluye entre los entes que integran el sector encabezado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, bajo cuyo control queda.

Diferentes tipos de entes paraestatales contempla la legislación mexicana. El primero que se regula es el organismo descentralizado, al que, como hemos visto, le caracteriza su calidad de ente creado por una ley o decreto, que le otorga personalidad y patrimonio propios.

La segunda corresponde a la de las empresas de participación estatal mayoritaria. Su constitución se realiza, principalmente, conforme a las disposiciones relativas de la Ley General de Sociedades Mercantiles y de la Ley General de Sociedades Cooperativas. El sector de las Empresas de Participación Estatal es el más homogéneo, ya que en todos los casos se trata de personas morales, con personalidad y patrimonio propios, que constituyen unidades de producción de bienes y servicios, ya sea que tengan o no propósitos lucrativos. Esto último es lo que básicamente distingue a las sociedades cooperativas de las mercantiles. Al conjunto de las Empresas de Participación Estatal mayoritaria se suma el de las sociedades civiles, así como asociaciones civiles (artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), supuesto que se da cuando la mayoría de los asociados sean dependencias de la administración centralizada federal o entes del sector paraestatal federal, así como en el caso de que algunas de estas últimas realicen o se obliguen a hacer aportaciones económicas "preponderantes". Hasta el momento no se ha definido qué son las aportaciones "preponderantes", por lo que tal precisión será tarea del legislador, preferentemente, o en todo caso del Ejecutivo, pero siempre tratando de que no se vulneren las disposiciones que regulan a sociedades y asociaciones civiles.

La inclusión de sociedades o asociaciones civiles en el sector paraestatal constituye una verdadera excepción (por ejemplo, Servicios Sociales Industriales A.C.), por lo que no se trata de un aspecto de especial relevancia para el presente estudio.

El último tipo específicamente considerado es el del fideicomiso. La figura de éste como un injerto extraño proveniente del derecho anglo-sajón, ha desarrollado curiosos mecanismos de adaptación doctrinariamente ortodoxas. Pero en el caso del fideicomiso público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la única

dependencia que puede actuar como fideicomitente del Gobierno Federal. Comúnmente, la fiduciaria es una Institución Nacional de Crédito, esto es, un ente paraestatal controlado por el Gobierno Federal, y el o los fideicomisarios (beneficiarios) rara vez se instituyen, ya sea porque son numerosos e indeterminados o porque indebidamente, el fideicomiso se dedica a producir bienes o a prestar servicios que se destinan al mercado.<sup>66</sup>

La Administración Pública Federal Paraestatal, se encuentra prevista en los Artículos 28, párrafo cuarto, y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el Artículo 73, fracción VI, en cuanto a la Administración Pública del Distrito Federal; por otra parte se encuentra regulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

- 1.- Actividades que competen al Estado.
- 2.- O que son de interés general en un momento dado.
- 3.- A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
  - a).- Personalidad Jurídica.
  - b).- Patrimonio propio.
  - c).- Régimen Jurídico propio.

Esta descentralización administrativa, en algunos casos, ha obedecido a la necesidad de poder dar satisfacción a las ideas democráticas y la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual, se opta por la creación de

---

<sup>66</sup>Barquín A., Manuel, Anuario Jurídico VIII, Estudios sobre la empresa pública, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981, pp. 45-52.

personas jurídicas colectivas de Derecho Público, para desarrollar esa actividad, prestar un servicio público, producir bienes y servicios administrativos.

Se debe hacer una aclaración terminológica, antes de entrar a su estudio, sobre lo que se entiende por desconcentración y por descentralización. Semánticamente, tanto la descentralización, como la desconcentración, significan lo mismo, es decir, alejamiento del centro. Las leyes, autores y funcionarios, con frecuencia hablan de las mismas indistintamente, sin hacer una clara separación de las palabras, según las funciones o aspectos que se estudian, o que se estén manejando.

Por lo anterior, señalaremos en la esfera Federal algunas de las características peculiares de cada una y sus diferencias:

**Descentralización:**

1.- Organismo inferior que depende indirectamente del Ejecutivo Federal; 2.- Tiene invariablemente personalidad jurídica, 3.- Siempre tiene patrimonio propio; y 4.- Posee facultades más autónomas (Autonomía Técnica y Orgánica).

**Desconcentración:**

1.- Organismo inferior subordinado a una Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o a la Presidencia de la República; 2.- Puede contar o no con personalidad jurídica; 3.- Puede contar o no con patrimonio propio; y 4.- Posee facultades limitadas (Sólo Autonomía Técnica).

Descentralizar significa lo opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia, que se aprecia de conformidad con la Escuela Francesa, en la organización del Estado y de la Administración Pública. Existen dos tipos de

**descentralización en Derecho. La descentralización política y la administrativa: la primera relacionada a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias históricas-políticas y en México podríamos tipificarla en la existencia de instituciones que conviven y se derivan del Estado Federal y que son, fundamentalmente, las Entidades Federativas (Estados de la Federación) y los Municipios. Son estructuras evidentemente político-administrativas que actúan sobre un territorio determinado y en las que, los administrados, pueden intervenir en la elección, o designación de los órganos del gobierno local, a través del sufragio popular, característica que podríamos señalar que distingue definitivamente a las estructuras descentralizadas políticas, de la organización administrativa descentralizada, ya que estas dependen del Poder Ejecutivo y que forman parte de la Administración Pública, considerada en un más amplio sentido. En los Estados contemporáneos se ha presentado un crecimiento que día a día va tomando mayor incremento y que en términos generales consiste en delegar algunas actividades administrativas a órganos que guardan, con la administración centralizada, una relación diversa de jerarquía, pero sin que dejen de existir las facultades indispensables para conservar la unidad de Poder. En la descentralización política no se encuentra esta relación de jerarquía, como se observa en la descentralización estrictamente administrativa ya que el poder de nombramiento, de mando, revisión, decisión, etc., es evidente entre el Presidente de la República y Secretarías de Estado, cabezas de sector y los diversos organismos descentralizados del Gobierno Federal con la excepción de las universidades (autónomas).<sup>67</sup>**

Es así que conforme al régimen jurídico de los organismos descentralizados, el poder de nombramiento de los Directores Generales es facultad, en la mayor parte de los casos, del Presidente de la República, lo que configura esa relación jerárquica de

---

<sup>67</sup>Acosta Romero, Miguel. Opus cit. pp. 346-347.

subordinación que no se aprecia, se insiste, en la descentralización política de entidades federativas y municipios.

La descentralización administrativa, en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.

Para ello se han adoptado tres modalidades diferentes, que son:

- a) Descentralización por servicio;
- b) Descentralización por colaboración, y
- c) Descentralización por región.

La primera se tipifica en el organismo descentralizado que presta servicios públicos; la segunda en las organizaciones de los particulares que coadyuvan con el Estado no es operante en nuestros días en México, y la tercera en los municipios.

La doctrina critica esta clasificación, en el sentido de que no se puede crear un organismo descentralizado por la tarea que realice. Como ejemplo en el primer caso encuadraría el Departamento del Distrito Federal, y éste no tiene tal carácter. En el segundo, hasta el momento no se registra en México; y la tercera, en sentido estricto, entran los municipios que no tiene nexos con la administración pública centralizada, ya que dentro de su organización pueden tener administración pública centralizada, desconcentrada o descentralizada. Se sugiere que la clasificación sea hecha por sus finalidades.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup>Fraga, Gabino. Opus cit. p. 200.

Se señala como característica esencial de la descentralización, la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio de los organismos descentralizados, más no sólo dependen de éstos elementos la formación de dichos organismos, sino que también intervienen otros factores como el otorgamiento de autonomía técnica o de concederle una verdadera autonomía orgánica.

Hasta épocas recientes (1977), había sido tema de discusión por la doctrina la base constitucional para crear a los organismos descentralizados y a todas las entidades que ahora se conocen como del Sector Paraestatal, sin embargo, la reforma reciente a el artículo 90 de la Constitución, ya no deja duda alguna de que estas instituciones están insertadas en un concepto moderno y comprensivo de la Administración Pública Federal, despejando toda posibilidad de cuestionamiento constitucional de los mismos. Pero es necesario destacar aquí, que también existen otras Leyes para regular estas entidades como lo son: la Orgánica de la Administración Pública Federal, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la General de Deuda Pública, como las más relevantes. Estas leyes constituyen el marco fundamental de la regulación institucional de las entidades en México, sobre todo en su aspecto externo, en el aspecto de la relación entre la administración central y el sector paraestatal.<sup>69</sup>

Este entorno jurídico se complementa, además, con los acuerdos presidenciales, que se han llamado sectoriales, a través de los cuales las entidades se agrupan por sectores de administración gubernamental, instituyéndose la figura del Coordinador Sectorial, a quien corresponden atribuciones específicas en materia de planeación, coordinación y evaluación de las operaciones de las entidades públicas que se les adscriben.

---

<sup>69</sup>Méndez, Sofía. "Anuario Jurídico...", Opus cit. p. 345

Los coordinadores sectoriales son una instancia intermedia entre las secretarías globalizadoras o de responsabilidad general, y las entidades propiamente dichas; a cada sector corresponde la responsabilidad de impulsar también los procesos de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control de las entidades que le son adscritas por sectores económicos, sea la industria, la agricultura, el comercio, el turismo o los transportes, para señalar en forma destacada, los principales sectores de actividad que se han encomendado a los coordinadores sectoriales. El Acuerdo de Sectorización de la administración pública paraestatal, que siguió a las leyes básicas, constituye la primera regulación por sectores de la empresa pública en México, siendo este Acuerdo complementado por lineamientos básicos para la operación del sistema, que se han consignado en documentos que todavía no tienen una naturaleza jurídica formal, sino que constituyen criterios de la administración central aprobados al nivel del Presidente de la República para orientar la aplicación de las leyes fundamentales de la administración pública y de los acuerdos de sectorización.

En efecto, la regulación de la empresa pública necesariamente tendrá que considerar el ámbito externo, su entorno social; también su liga con el Gobierno central, tanto a nivel de Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo y fundamentalmente, sus aspectos corporativos internos que, como se puede observar, en mucho todavía se regulan por reminiscencias del derecho privado, que no siempre resulta adecuado para las características y la dinámica de la empresa pública contemporánea de nuestro país.

Constantemente se tiene que recurrir, en forma reiterada, a normas de derecho privado para regular acciones o actos de las propias empresas públicas, pero también constantemente nos damos cuenta de la insuficiencia de estas normas que, sólo por

analogía y en forma supletoria, se aplican a esta actividad que obviamente tiene sus propias y distintivas características.<sup>70</sup>

Las primeras en integrar la Administración Pública Paraestatal, son las entidades conocidas como Organismos Descentralizados.

### **3.1.- Organismos Descentralizados.**

La característica de que su calidad de organismo derive de que se trata de un ente creado por una ley o decreto, que le otorga personalidad y patrimonio propios origina que puedan quedar contemplados todo género de entes, que se denominan de las más diversas formas: institutos, comisiones, juntas, centros, comités, cajas, patronatos, etc.

La definición de esta persona moral nos la ofrece el Artículo 45, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>71</sup> diciendo que: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten", y la Nueva Ley Federal de las Entidades Paraestatales en sus artículos 2º, 14 y 15.<sup>72</sup>

<sup>70</sup>Méndez, Sofía. Opus cit. pp. 429-441.

<sup>71</sup>Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 14 de mayo de 1986.

<sup>72</sup>"Artículo 2º.- Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal."

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

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

II.- La prestación de un servicio público o social; o

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

Ya citados los artículos que regulan a estos organismos, anotaremos sus rasgos distintivos, citando un ejemplo concreto como es el de la Industria Petrolera Estatal.

1.- Son creados, por un acto legislativo, bien sea por una ley o decreto del Congreso de la Unión, también por un acto del Ejecutivo Federal es decir, un decreto (artículos 14 y 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales), como ya se comentó y a partir de que entra en vigor el acto que los crea que, en nuestra opinión, surge su personalidad jurídica, como se puede entender adquieren su personalidad con el acto que los crea. En los organismos descentralizados locales y municipales, se sigue un procedimiento similar.

Los artículos que se señalan en el ejemplo son de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.<sup>73</sup>

---

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

I. La denominación del organismo;

II. El domicilio legal;

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

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

V. La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las jerarquías inferiores a éste;

VI. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;

VII. Las facultades y obligaciones del director general, que tendrá la representación legal del organismo;

VIII. Sus órganos de vigilancia así como sus facultades; y

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

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

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

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

<sup>73</sup>Diario Oficial de la Federación de 16 de julio de 1992.

"Artículo 2º. **Petróleos Mexicanos**, creado por Decreto del 7 de junio de 1938, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios...."

"Artículo 3º.- Se crean los siguientes organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios,...."

[...]

**2.- Tienen régimen jurídico propio, éste está establecido en su ley o decreto de creación conforme los preceptos citados en el apartado que precede, regula su personalidad, patrimonio, denominación, objeto y actividad. Este régimen generalmente se establece en lo que pudieramos llamar su Ley Orgánica, la cual puede provenir del Congreso, o ser un Decreto del Ejecutivo.**

La actividad de los organismos descentralizados se regula tanto por normas de derecho público, como por normas de derecho privado. Así tenemos, por ejemplo, que el artículo 12 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional, en el ramo del Petróleo<sup>74</sup> determina que, en lo no previsto por la ley, se consideran mercantiles los actos de la industria petrolera que se registrarán por el Código de Comercio y, de modo supletorio, por las disposiciones del Código Civil del Distrito Federal y Territorios Federales. La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, en su artículo 14 nos señala "Los actos jurídicos que celebren Petróleos Mexicanos o cualquiera de sus Organismos Subsidiarios se registrarán por las Leyes Federales aplicables y las controversias nacionales en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia de los tribunales de la Federación, salvo acuerdo arbitral, quedando exceptuados de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aún en los casos de controversias judiciales.

---

<sup>74</sup>Diario Oficial de la Federación de 29 de noviembre de 1958.

**Tratándose de actos jurídicos de carácter internacional, Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios podrán convenir la aplicación de derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto."**

Además existen otras disposiciones legales aplicables a los organismos descentralizados, como son: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (Artículos 1º, párrafo tercero; 3º, fracción I, 9º; 45, 50, 51, 52 y 54); la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público; la Ley General de Deuda Pública; el Acuerdo de Agrupación Sectorial (D.O. de 3 de septiembre de 1982) y el Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal (D.O. de 19 de mayo de 1983).

**3.- Están dotados de personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo de creación o del Ejecutivo Federal (artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), y difiere profundamente del sistema y de la teoría que en Derecho Civil y Mercantil predomina sobre la creación de las personas jurídicas colectivas.**

En efecto, es necesario aclarar que estos organismos son creados estrictamente por vías de un acuerdo político-administrativo y por normas de derecho público. Antes de su creación no existen elementos personales, ni materiales. Es decir, al contrario de otras personas jurídicas colectivas, en los que el grupo de personas físicas los organiza y los dota de patrimonio, en los organismos públicos descentralizados su creación se decide, como ya se dijo, por vía de autoridad y es después de expedida su Ley Orgánica, que se conjuntan el elemento personal, el patrimonio, etc.

"Artículo 2º.- **Petróleos Mexicanos, .....**, con personalidad jurídica y patrimonio propios,..."

"Artículo 3º.- **Se crean los siguientes,...**con personalidad jurídica y patrimonio propios,..."

**4.-** Poseen denominación (artículo 15, fracción I de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales), es la palabra o conjunto de palabras en el idioma oficial del Estado, que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares, sean federales, locales o municipales y, más aún, internacionales. Esta en los organismos descentralizados, equivale a lo que en la persona física es el nombre y siempre está prevista en el acto de creación, por ejemplo: **Petróleos Mexicanos, Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, etc.**

En ocasiones, en la costumbre y el uso, posiblemente derivados de la extensión tan grande de algunas denominaciones, se utilizan siglas o apócope, por ejemplo: **ISSSTE, PEMEX, CONASUPO, ASSA, INFONAVIT, FOVISSSTE, PRODE, etc.**

"Artículo 2º.- **Petróleos Mexicanos,...**"

"Artículo 3º....."

I. **Pemex-Exploración y Producción,....**

II. **Pemex Refinación,....**

III. **Pemex-Gas y Petroquímica Básica...;** y

IV. **Pemex-Petroquímica....."**

**5.-** Cuenta con domicilio legal. (artículo 15, fracción II de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales), equivale al de las personas físicas, pero es dudoso que

podieramos equipararlo; la sede es el lugar, ciudad, calle y número, donde residen los órganos de decisión y dirección y el ámbito territorial, los lugares en donde actúa el organismo descentralizado.

"Artículo 2º. ...., con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal,...."

Transitorios

"Cuarto: El domicilio legal de los organismos creados por esta Ley será el Distrito Federal, hasta en tanto en disposiciones reglamentarias se establezca, en su caso, otro diverso."

6.- Actúan a través de los órganos de dirección, administración y representación, (artículos 9, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales). Pueden ser tipificados a través de los siguientes conceptos:

a) Un Cuerpo Colegiado que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo. Este órgano colegiado aparece en la mayoría de las instituciones descentralizadas. En él se encuentran representados, en primer lugar, los intereses de la administración central y, en segundo lugar y en ciertos casos, los sectores que se relacionan con la actividad del organismo y en muchos casos se les denomina Consejo de Administración.

También se le designa con el nombre de Asamblea General, como el IMSS<sup>75</sup>; Junta de Gobierno, como en la UNAM<sup>76</sup>; o Junta Directiva como el ISSSTE<sup>77</sup>, etc.

<sup>75</sup>Artículos 109 y 110 de la Ley del Seguro Social, de 19 de enero de 1942 y sus reformas.

<sup>76</sup>Artículos 4º, 5º y 6º de su Ley Orgánica de 6 de enero de 1945.

<sup>77</sup>Artículos 103, fracción I, 104 y 110 de su Ley Orgánica, Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1959.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales recoge los principios teóricos expuestos en los párrafos anteriores y por primera vez en forma sistemática, se reconoce la existencia de lo que llama la propia ley Organo de Gobierno (artículo 17) y el Director General, (artículo 21), es decir, el Cuerpo Colegiado a que antes se hizo referencia y además, también se limita el mínimo y máximo de sus integrantes (artículo 18). A partir de que entró en vigor dicha ley, no serán menos de cinco ni más de quince los miembros propietarios, con sus respectivos suplentes. El Organo de Gobierno será presidido por el Titular de la Coordinadora del Sector que corresponda, según las funciones o actividades que desarrolle, transcribimos a pie de página los artículos 17, 18, 19 y 20 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales<sup>78</sup>, que con gran claridad desarrollan este aspecto. Un principio que nos parece importante, consiste en que los miembros del Organo de Gobierno no pueden enviar

<sup>78</sup>"Artículo 17.- La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser junta de gobierno o su equivalente y un director general."

"Artículo 18.- El órgano de gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe.

El cargo de miembro del órgano de gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes."

"Artículo 19.- En ningún caso podrán ser miembros del órgano de gobierno:

I- El director general del organismo de que se trate. Se exceptúan de esta prohibición aquellos casos de los organismos a que se refiere el artículo 5° de esta ley;

II. Los cónyuges y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del órgano de gobierno o con el director general;

III. Las personas que tengan litigios pendientes con el organismo de que se trate;

IV. Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales, las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y

V. Los diputados y senadores al H. Congreso de la Unión en los términos del artículo 62 constitucional."

"Artículo 20.- El órgano de gobierno se reunirá con la periodicidad que se señale en el estatuto orgánico sin que pueda ser menor de cuatro veces al año.

El propio órgano de gobierno sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la administración pública federal. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes teniendo el presidente voto de calidad para caso de empate."

representantes a sus sesiones, ya que el cargo es estrictamente personal, lo anterior estimamos que es un acierto y destaca la diferencia con la práctica que en este aspecto siguen las sociedades anónimas. Otra novedad que debe destacarse es la limitación para participar como miembros del Organismo de Gobierno (artículo 19), ésto para evitar el nepotismo y también la prohibición para que los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, que se encuentren en ejercicio de sus funciones, puedan formar parte de ese Organismo de Gobierno. También con buen criterio, se determina la periodicidad con que deben reunirse esos Cuerpos Colegiados y el quórum para tomar decisiones.

b).- Inmediatamente después, y en grado jerárquico subsiguiente, se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal el Director General o Gerente, (artículos 22 y 23 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales) que tiene las siguientes funciones:

- I.- Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior;
- II.- Acordar, en algunos casos, con el titular del Poder Ejecutivo y cumplir sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con los del cuerpo colegiado.
- III.- Representa al organismo en todos los ordenes y cuenta con facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados. Viene a ser el funcionario ejecutivo del organismo, con todos los poderes jurídicos inherentes, y
- IV.- Coordinarse con el funcionario que encabece el sector respectivo y cumplir todas las disposiciones de agrupamiento sectorial.

La remoción y designación de este órgano unipersonal en la mayoría de los casos se realiza por el Titular del Poder Ejecutivo, o a través de la representación mayoritaria que tiene siempre en el cuerpo colegiado a que se hiciera mención en el primer inciso,

artículos 21, 22 y 23 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Se puede decir que esta figura tiene un carácter político y administrativo con excepción del rector de la Universidad Nacional Autónoma de México ya que no es fácil precisar si es funcionario público, pero en los demás casos sí, porque forman parte de la Administración Pública Federal, (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos 1º tercer párrafo, 3º fracción I; 9º y 45).

Relaciones con el Congreso de la Unión, artículo 93 párrafo 2º, Constitucional;<sup>79</sup> con lo anterior se tipifica una relación jerárquica, entre el Presidente de la República y los Directores o Gerentes Generales de los Organismos Descentralizados, o sea, que existen los poderes de decisión, nombramiento, mando, revisión, etc., por lo cual, el carácter político-administrativo de dichos funcionarios, en estos días, creemos que no puede quedar en duda. A todos los funcionarios de los organismos mencionados, la Constitución los considera servidores públicos. Artículos 108-114 Constitucionales.

"Artículo 6º. Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por un Consejo de Administración, que será el órgano superior de gobierno de la industria petrolera, sin perjuicio de la autonomía de gestión de los organismos. El Director General será nombrado por el Ejecutivo Federal:"

---

<sup>79</sup>Artículo 93.- Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos.....".  
Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.  
[...].

"Artículo 8º. Cada uno de los organismos subsidiarios será dirigido y administrado por un Consejo de Administración y por un Director General nombrado por el Ejecutivo Federal."

7.- Cuenta con una estructura administrativa interna. (artículo 58, fracción VIII de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales), en cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división del trabajo, generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad.

8.- Están dotados de patrimonio propio. El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto. Dentro de este encontramos que pueden existir bienes del dominio público de la Federación y bienes del dominio privado de la Federación, (artículo 1º, de la Ley General de Bienes Nacionales).<sup>80</sup> Los bienes del dominio público relevantes en el caso son por ejemplo, los que integran el subsuelo y la plataforma continental, que forma parte de los elementos que tiene a su disposición Petróleos Mexicanos, para cumplir su objeto; en ambos casos, su régimen impone inalienabilidad, esos bienes se regulan, por lo tanto, por normas de Derecho Público.

Los bienes de dominio privado de los que puede disponer libremente, puede también estar formado en parte por subsidios o aportaciones temporales o permanentes que le destine la Administración Central. Por último, dentro de su patrimonio se encuentran

---

<sup>80</sup>Diario Oficial de la Federación de 3 de enero de 1982.

"Artículo 1º.- El patrimonio nacional se compone de:

I. Bienes de dominio público de la Federación, y

II. Bienes de dominio privado de la Federación."

los ingresos propios del organismo derivados del ejercicio de su actividad, o sea, los que obtiene por los servicios o bienes que presta o produce.

**"Artículo 5º. El patrimonio de Petróleos Mexicanos y el de cada uno de los organismos subsidiarios estará constituido por los bienes, derechos y obligaciones que hayan adquirido o que se les asignen o adjudiquen; los que adquieran por cualquier título jurídico; las ministraciones presupuestales y donaciones que se les otorguen; los rendimientos que obtengan por virtud de sus operaciones y los ingresos que reciban por cualquier otro concepto.**

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

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

**9.- Objeto determinado (artículos 14 y 15 fracción III de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales). El objeto de los Organismos Descentralizados es muy variable y, se encuentra supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación. En términos generales puede abarcar:**

- a) La realización de actividades que corresponden a la Centralización Administrativa.**
- b) La prestación de servicios públicos.**
- c) La administración o explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado;**

# ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

d) La prestación de servicios administrativos.

e) La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales, o con organizaciones internacionales, de actividades de existencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos industriales, y la distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.

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

"Artículo 3º.- Se crean los siguientes organismos descentralizados...que tendrán los siguientes objetos:

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

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

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

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

Las actividades estratégicas que esta Ley encarga a Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación y Pemex-Gas y Petroquímica Básica, sólo podrán realizarse por estos organismos.

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

**10.-** Su finalidad está de acuerdo con el objeto. Es siempre procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.

**11.-** En ocasiones se les dota de Régimen Fiscal Especial.

Para poder desglosar este rubro, es importante tener presente que en todo Estado moderno existen normas que reglamentan y determinan la obligación de sus habitantes para contribuir a los gastos públicos.

El Estado Mexicano no es la excepción a la regla anterior, y bajo ese tenor el fundamento constitucional de donde parte la obligatoriedad de contribuir a los gastos públicos, los localizamos en el artículo 31, fracción IV de nuestra Carta Magna, que establece:

**"Artículo 31.- Son obligaciones de los Mexicanos:**

[...]

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Del texto constitucional antes transcrito, y para los alcances del presente trabajo, podemos concluir que los gastos públicos, para efectos de pago de impuestos, se dividen en Federales, Estatales y Municipales.

En ese orden de ideas, y tratando de adminicular los conceptos anteriores a partir del hecho de que los Organismos Públicos Descentralizados son personas morales de nacionalidad mexicana, su régimen fiscal quedará comprendido en los ámbitos antes mencionados. Expresado en otras palabras, dichos organismos serán sujetos de pago de impuestos Federales, Locales y Municipales.

Bajo esa estructura de análisis, los impuestos Federales a los que están sujetos los Organismos Públicos Descentralizados de carácter Federal se regulan particularmente a través de la Ley de Ingresos de la Federación, que el Congreso de la Unión expide anualmente con independencia de las normas generales específicas que al respecto existen.

Ahora bien, como es sabido la Industria Petrolera Estatal fué objeto de una transformación cuyo propósito fué que las funciones estratégicas a ella encomendadas por mandato constitucional se distribuyeran entre diferentes organismos de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En efecto, al tenor de la nueva estructura que se establece en la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de julio de 1992, vigente a partir del día siguiente, el quehacer estratégico antes encomendado sólomente a Petróleos Mexicanos, ahora, de acuerdo al artículo 3º del Cuerpo Legal citado, se divide entre cuatro organismos con las

características antes anotadas, reservando a Petróleos Mexicanos el ejercicio de la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la Industria Petrolera Estatal.

Resultando de todo ello, fué que a partir de 1993 se establece un nuevo régimen fiscal para la Industria Petrolera Estatal en el ámbito federal, al mutar la naturaleza de los impuestos, su incidencia, tasas, bases y sujetos, de acuerdo a la nueva estructura organizativa.

El nuevo régimen esta pensado expresamente para la industria, integrado por el derecho de extracción de petróleo crudo y de gas natural, el impuesto especial sobre la producción y servicios, sobre rendimientos petroleros. Así como otros impuestos y contribuciones que si son de aplicación general a toda la industria.

De la manera anterior, se ofrece a Petróleos Mexicanos y a sus Organismos Subsidiarios si bien una mayor autonomía de gestión, también un sistema fiscal neutral con relación a las decisiones operativas y de inversión, lo cual propiciará separar el pago de impuestos entre las actividades extractivas y las de naturaleza industrial.

Resulta, como consecuencia de ello, por ejemplo, que en 1993 se enteraron al Gobierno Federal Impuestos y Derechos por N\$ 50'913,000.000.00, tanto retenidos como a su propio cargo, cantidad ésta superior a la del ejercicio fiscal anterior en N\$ 3,107'000,000.00.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup>Datos tomados del Informe Anual de Labores 1993, del Director General de Petróleos Mexicanos, Francisco Rojas. pp. 37-38.

Con motivo del cambio del régimen fiscal, se observa una disminución de los impuestos directos en un 12% y un aumento en los indirectos en un 35%.

De acuerdo con el artículo 4º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995.<sup>82</sup>

**I.- Derecho sobre la extracción de petróleo.**

Pemex-Exploración y Producción enterará anticipos a cuenta de este derecho como mínimo, diariamente, incluyendo los días inhábiles, por 24,361 miles de nuevos pesos durante el año. Además, Pemex-Exploración y Producción enterará el último día hábil de cada semana un anticipo por 171,000 miles de nuevos pesos.

El derecho se calculará y enterará mensualmente por conducto de Pemex-Exploración y Producción, mediante la presentación de la declaración correspondiente ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día hábil del segundo mes posterior a aquél al que correspondan los pagos provisionales. Contra el monto del derecho que resulte a su cargo en la declaración mensual, Pemex-Exploración y Producción podrá acreditar los anticipos efectuados por el mes de que se trate en los términos del párrafo anterior, sin que causen recargos las diferencias que, en su caso, resulten. Las diferencias que resulten a cargo de Pemex-Exploración y Producción con posterioridad a la presentación de la declaración del pago provisional de que se trate deberán enterarse mediante declaración complementaria que presentará ante la Tesorería de la Federación, incluyendo la actualización y los recargos aplicables en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Pemex-Exploración y Producción calculará y enterará el monto del derecho sobre la extracción del petróleo que resulte a su cargo por el ejercicio de 1995, mediante

---

<sup>82</sup>Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1994. pp. 5-10 (Segunda Sección).

declaración que presentará ante la Tesorería de la Federación a más tardar el último día hábil del mes de marzo de 1996. Contra el monto que resulte a su cargo, Pemex-Exploración y Producción podrá acreditar los pagos provisionales efectuados durante el año en los términos de esta fracción.

#### **II.- Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo.**

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios enterarán, por conducto de Pemex-Exploración y Producción, anticipos a cuenta de este derecho, como mínimo, diariamente incluyendo los días inhábiles por 8,205 miles de nuevos pesos durante el año. Además, Pemex-Exploración y Producción enterará el primer día hábil de cada mes un anticipo de 57,500 miles de nuevos pesos.

Pemex-Exploración y Producción calculará y enterará el monto del derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo que resulte a su cargo por el ejercicio de 1995, mediante declaración que presentará ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día del mes de marzo de 1996. Contra el monto que resulte a su cargo, Pemex-Exploración y Producción podrá acreditar los pagos provisionales efectuados durante el año en los términos de esta fracción.

#### **III.- Derecho adicional sobre la extracción de petróleo.**

Pemex- Exploración y Producción calculará y enterará el monto del derecho adicional sobre la extracción de petróleo que resulte a su cargo por el ejercicio de 1995, mediante declaración que presentará ante la Tesorería de la Federación a más tardar el último día del mes de marzo de 1996. Contra el monto que resulte a su cargo, Pemex-Exploración y Producción podrá acreditar los pagos provisionales efectuados durante el año en los términos de esta fracción.

#### **IV.- Impuesto a los rendimientos petroleros.**

**Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el impuesto a los rendimientos petroleros, de conformidad con lo siguiente:**

a) **Cada organismo deberá calcular el impuesto a que se refiere esta fracción aplicando al rendimiento neto del ejercicio la tasa del 34%. El rendimiento neto a que se refiere este párrafo, se determinará restando de la totalidad de los ingresos del ejercicio, el total de las deducciones autorizadas que se efectúen en el mismo, siempre que los ingresos sean superiores a las deducciones. Cuando el monto de los ingresos sea inferior a las deducciones autorizadas, se determinará una pérdida neta.**

b) **Cada organismo efectuará dos anticipos a cuenta del Impuesto del ejercicio a más tardar el último día de los meses de agosto y noviembre de 1995 aplicando la tasa del 34% al rendimiento neto determinado conforme al apartado anterior, correspondiente a los períodos comprendidos de enero a junio, en el primer caso y de enero a septiembre en el segundo caso.**

c) **Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán determinar el impuesto a que se refiere esta fracción en forma consolidada. Para tal efecto, Petróleos Mexicanos calculará el rendimiento neto a la pérdida neta consolidados aplicando los procedimientos que establecen las disposiciones fiscales y las reglas específicas que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

#### **V.- Derecho sobre hidrocarburos.**

**Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho sobre hidrocarburos aplicando la tasa del 56.8% al total de los ingresos por sus ventas de hidrocarburos y petroquímicos a terceros, que efectúen en el ejercicio de 1995. Los ingresos antes citados se determinarán incluyendo el impuesto especial sobre producción y servicios por enajenaciones y autoconsumos de Pemex Refinación sin tomar en consideración el impuesto al valor agregado.**

#### **VI.- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.**

**Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por la enajenación de gasolinas y diesel, enterarán por conducto de Pemex-Refinación diariamente, incluyendo los días inhábiles, anticipos por un monto de 51,051 miles de nuevos pesos, como mínimo, a cuenta del impuesto especial sobre producción y servicios, mismos que se acreditarán contra el pago provisional que establece la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, correspondiente al mes por el que se efectuaron los anticipos. El pago provisional de dicho impuesto deberá presentarse a más tardar el último día hábil del mes posterior a aquél al que corresponda el pago, mismo que podrá modificarse mediante declaración complementaria que se presentará a más tardar el último día hábil del tercer mes siguiente a aquél en que se presentó la declaración que se complementa, sin que se causen recargos por las diferencias que, en su caso, resulten, siempre que éstas no excedan del 3% del impuesto declarado. Cuando estas últimas diferencias excedan a dicho porcentaje, se pagaran recargos por el total de las mismas. Todas estas declaraciones se presentarán en la Tesorería de la Federación.**

**Por lo que se refiere a la enajenación de gas natural para combustión automotriz, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios por conducto de Pemex-Gas y Petroquímica Básica deberán efectuar los pagos provisionales de este impuesto a más tardar el último día hábil del mes posterior a aquél al que corresponda el pago, mismo que podrá modificarse mediante declaración complementaria que se presentará a más tardar el último día hábil del tercer mes siguiente a aquél en que se presentó la declaración que se complementa, sin que se causen recargos por las diferencias que, en su caso, resulten, siempre que éstas no excedan del 3% del impuesto declarado. Cuando estas últimas diferencias excedan a dicho porcentaje, se**

pagaran recargos por el total de las mismas. Todas estas declaraciones se presentarán en la Tesorería de la Federación.

#### **VII.- Impuesto al Valor Agregado.**

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios efectuarán individualmente los pagos provisionales de este impuesto en la Tesorería de la Federación, mediante declaraciones que presentarán a más tardar el último día hábil del mes siguiente, las que podrán modificarse mediante declaración complementaria que presentarán a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquél en que se presentó la declaración que se complementa, sin que se causen recargos por las diferencias que, en su caso, resulten, siempre que éstas no excedan del 3% del impuesto declarado. Cuando estas últimas diferencias excedan a dicho porcentaje, se pagaran recargos por el total de las mismas.

#### **VIII.- Contribuciones causadas por la importación de mercancías.**

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios determinarán individualmente los impuestos a la importación y las demás contribuciones que se causen con motivo de las importaciones que realicen, debiendo pagarlas ante la Tesorería de la Federación a más tardar el último día hábil del mes posterior a aquél en que se efectúe la importación.

#### **IX.- Impuestos a la Exportación.**

Cuando el Ejecutivo Federal, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezca impuestos a la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deberán determinarlos y pagarlos a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquél en que se efectúe la exportación.

#### **X.- Derechos.**

Los derechos que causen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios se determinarán y pagarán en los términos de esta Ley y de la Ley Federal de Derechos.

#### **XI.- Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes.**

Cuando en el mercado internacional el precio promedio ponderado acumulado mensual del barril del petróleo crudo mexicano exceda de 13.60 dólares de los Estados Unidos de América, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán un aprovechamiento que se calculará aplicando la tasa del 39.2% sobre el rendimiento excedente acumulado, que se determinará multiplicando la diferencia entre el valor promedio ponderado acumulado del barril de crudo y 13.60 dólares de los Estados Unidos de América por el volumen total de exportación acumulado de hidrocarburos.

Para efectos de lo establecido en esta fracción, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios calcularán y efectuarán anticipos trimestrales a cuenta del aprovechamiento anual, que se pagarán el último día hábil de los meses de abril, julio y octubre de 1995 y enero de 1996. Pemex y sus organismos subsidiarios presentarán ante la Tesorería de la Federación una declaración anual por este concepto a más tardar el último día hábil del mes de marzo de 1996, en la que podrán acreditar los anticipos trimestrales enterados en el ejercicio.

#### **XIII.- Otras obligaciones.**

Petróleos Mexicanos será quien cumpla por sí y por cuenta de sus subsidiarias las obligaciones señaladas en esta Ley, excepto la de efectuar pagos provisionales diarios y mensuales cuando así se prevea expresamente. Para tal efecto, Petróleos Mexicanos será solidariamente responsable del pago de contribuciones, aprovechamientos y productos que correspondan a sus organismos subsidiarios.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para variar el monto de los pagos provisionales, diarios y mensuales, a que se refieren las fracciones I, II y VI de este artículo, cuando existan modificaciones en los ingresos de Petróleos Mexicanos o de sus organismos subsidiarios que así lo ameriten.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios presentarán las declaraciones, harán los pagos y seguirán cumpliendo con la obligación de retener y enterar las contribuciones a cargo de terceros, incluyendo los establecidos en la Ley del Impuesto sobre la Renta, en los términos que señalan las leyes fiscales. Petróleos Mexicanos presentará, asimismo, una declaración a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los meses de abril, julio y octubre de 1995 y enero de 1996 en la que informará sobre los pagos por contribuciones y los accesorios a su cargo o a cargo de sus organismos subsidiarios, efectuados en el trimestre anterior.

Petróleos Mexicanos presentará conjuntamente con su declaración anual del impuesto a los rendimientos petroleros, declaración informativa sobre la totalidad de las contribuciones causadas o enteradas durante el ejercicio anterior, por sí y por sus organismos subsidiarios.

Por lo que se refiere al régimen fiscal de los precitados organismos en el ámbito local y municipal, en principio parten de lo dispuesto por el artículo 115 fracción IV, inciso c), de nuestra Constitución lo cual implica que sólo los bienes del dominio público de la Federación estarán exentos de dichas contribuciones.

Encuadrando lo dispuesto por el mencionado precepto Constitucional y partiendo de la base de que los organismos Públicos Descentralizados de carácter Federal tienen bajo su patrimonio tanto bienes del dominio público como bienes del dominio privado (artículos 2º., 3º. y 34 fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales), podemos concluir que la única exención a favor de los citados organismos es aquélla que deriva

de la particularidad de corresponder al dominio público los bienes que integran su patrimonio.

Asimismo, y al tenor de lo dispuesto por el mencionado artículo 34 fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales, también estarán exentos de pago de impuestos, tanto Federales como Locales los bienes afectos al objeto del organismo, por ejemplo en el caso de Petróleos Mexicanos, las plataformas marítimas, las refinerías, etc.; o en el caso del Seguro Social, los hospitales, guarderías, etc.

### **3.2.- Empresas de Participación Estatal.**

Desde nuestra Constitución, se encuentran establecidas las funciones reguladoras respecto de la empresa pública que corresponden, por una parte, al Poder Ejecutivo y, por la otra, al Poder Legislativo, integrándose así un sistema normativo de responsabilidad para el sector paraestatal que coadyuva a mantener, a la vez, un sano equilibrio entre los poderes de la Unión. Es de destacar que si nuestro ordenamiento fundamental no hace una precisión teórica de la empresa pública, si deja asentadas las principales atribuciones para la participación regulatoria del Estado, quedando de manera implícita, las facultades de utilización de instrumentos de política económica, entre los cuales puede incluirse al sector paraestatal.

La diversidad jurídica en el origen y regulación de la empresa pública se ha transformado, desde una norma de orden común que transita por la coyuntura y la agregación, pasando por los primeros intentos de articulación y regulación gubernamental con la expedición, en 1947, de la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, hasta llegar en

años recientes a una profunda reforma administrativa. Se ha sistematizado en México la regulación, el control de nuestras empresas públicas, resultándoles aplicables las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la General de Deuda Pública, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. En éstas se constituyen, el marco regulatorio institucional de las empresas públicas en México, este entorno jurídico se complementa, además, con los acuerdos presidenciales, que se han llamado sectoriales, a través de los cuales las empresas públicas se agrupan por sectores de administración gubernamental, instituyéndose la figura del Coordinador Sectorial, a quien corresponden atribuciones específicas en materia de planeación, coordinación y evaluación de las operaciones de las entidades públicas que se le adscriben.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su Capítulo III, regula las empresas de participación estatal mayoritaria.

"Artículo 28.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"; está última, en su artículo 46 dispone: "Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
  - a). Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
  - b). Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c). **Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.**

**Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes."**

Para la existencia de la empresa de participación estatal no se requiere Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, por lo que basta que el gobierno federal aporte o sea propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa, o que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que solo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o bien que al propio gobierno le corresponda la facultad de nombrar a sus órganos directivos o de vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas o del consejo de administración o de la junta directiva u órgano equivalente, para que tenga ese carácter.

La presencia del Estado en este tipo de empresas obedece a múltiples razones; fomentar la productividad en ciertos renglones económicos; consolidar la infraestructura de bienes y servicios en el país; aumentar el empleo; reducir la dependencia económica, etc. Es conveniente señalar que el control administrativo de las empresas públicas ha de evaluar no sólo la manera como éstas realizan sus

programas, sino la finalidad que inspiró a su creación, cuestión que generalmente permanece olvidada, pues una vez creada, se dá por supuesta su utilidad.<sup>83</sup>

### **3.3.- Fideicomiso.**

A lo largo de este trabajo nos hemos referido a todos los entes que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera como integrantes de la Administración Pública Paraestatal. El último de los que menciona son los llamados fideicomisos (artículo 1º) y a los cuales nos vamos a referir ahora.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales a partir de su artículo 40 regula a los denominados Fideicomisos Públicos que son aquellos "...que se establezcan por la Administración Pública Federal,...". Previamente diremos que en los términos del artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria".

Como se sabe son tres las personas que pueden intervenir en un fideicomiso: la fiduciaria que siempre lo será una institución de crédito, los fideicomisarios que en los términos del artículo 348 de la Ley citada "pueden ser... las personas físicas, o jurídicas que tengan la capacidad para recibir el provecho que el fideicomiso implica" y el fideicomitente que en los términos del artículo 349, "...son las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de los bienes que el fideicomiso implica...".

---

<sup>83</sup>Acosta Romero, Miguel. Opus cit. pp. 390-393.

Haremos de lado la discusión sobre si la constitución de un fideicomiso es un acto traslativo de dominio y nos quedamos con la Teoría de Le Paulle, quien nos indica que se trata de un patrimonio de afectación, respecto del cual la institución fiduciaria tiene la capacidad jurídica para su manejo, inclusive su disposición, siempre y cuando su actuación tienda a que se cumplan las finalidades perseguidas en el contrato.

Tratándose de Fideicomisos Públicos, conviene recordar que sólo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la fideicomitente del Gobierno Federal y que es la instancia competente para crear, modificar o extinguir este tipo de contratos.

Con frecuencia constan de Comité Técnico, que es un órgano de gobierno y en el cual se encuentra representado indefectiblemente el fideicomitente y las otras instancias de Gobierno que tengan que ver con la materia del fideicomiso.

En los términos del artículo 44 de la Ley de las Entidades Paraestatales, las facultades del Comité Técnico deben estar perfectamente determinadas y la institución fiduciaria deberá abstenerse de cumplir las resoluciones de este cuerpo colegiado cuando excedan a las que se hayan determinado por el contrato.

Este instrumento jurídico que arranca del Derecho Romano como un acto de fiducia (confianza) fué motivo de una gran elaboración por el Derecho Inglés y de amplio desarrollo por el Norteamericano y su uso es frecuente en esos países anglosajones. En México, a pesar de que se le ha criticado por ser una institución híbrida, no suficientemente explorada por nuestro Derecho, también ha tenido un uso frecuente tanto por los particulares como por las autoridades federales y estatales.

En algunos sexenios su uso, por parte del Gobierno Federal, proliferó al encontrarse la ventaja de que en forma ágil podían atenderse problemas sin las complicaciones de crear grandes aparatos administrativos.

Como ha ocurrido con muchas de nuestras instituciones jurídicas, cuando son manejadas en forma eficaz, eficiente y honesta se constata la bondad de las mismas y cuando ocurre lo contrario, lejos de valorar la conducta humana se critica a la disposición jurídica.

Con frecuencia se comenta el hecho de que la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica ha lo largo de sus más de doscientos años de vida ha tenido poquísimas enmiendas. En cambio la nuestra, con setenta y siete años tiene cerca de quinientas modificaciones. Nos hacemos cargo de que se tratan de sistemas jurídicos diferentes. El primero de precedentes y el segundo de texto expreso. Sin embargo, pensamos que ya es tiempo de que se reconozca la bondad de las leyes que hemos tenido y se discrimine perfectamente que las situaciones injustas e irregulares no han derivado de los textos legales sino su incorrecta aplicación. De ninguna manera pretendemos que el derecho sea estático, pues si regula conductas sociales y estas cambian, el derecho también debe hacerlo, más no en la forma tan frecuente como para nuestro infortunio lo hemos hecho.

## **CAPITULO III.**

### **LA IMPORTANCIA DEL PETROLEO EN LA VIDA ECONOMICA MODERNA.**

**1.- A NIVEL INTERNACIONAL.**

**2.- A NIVEL NACIONAL.**

### **CAPITULO III.-**

#### **LA IMPORTANCIA DEL PETROLEO EN LA VIDA ECONOMICA MODERNA.**

Los ordenamientos jurídicos relativos al control y conservación del petróleo se han desarrollado paralelamente al valor económico y estratégico que se le ha atribuido históricamente al hidrocarburo. Un somero análisis de las normas que han servido de base para la regulación de su explotación resultaría estéril, pues su examen sería menos ilustrativo, que el conocer la voluntad político-estatal y socio-económica que subyace en ese cuerpo de disposiciones.

La importancia que el petróleo tiene en el progreso de una sociedad determinada, así como las formas político-jurídicas que son creadas y utilizadas para su regulación, se derivan de su propia historia interna, de sus relaciones con otras sociedades y del entorno internacional.

En nuestros días, el uso del petróleo también es condicionado por otros fenómenos de carácter internacional, como son: las formas de su aprovechamiento determinadas por la segunda y tercera revoluciones industriales, su monopolio en poder de las llamadas "Siete Hermanas" y la concentración del poder mundial que se apoya, en gran medida, en un control, de voluntad, o a fuerza, de este energético.

Para el hombre la madera constituyó la fuente de calor de mayor importancia desde el inicio de su historia hasta el siglo XIX. Es a partir de la Primera Revolución Industrial y hasta la Segunda Guerra Mundial, que el carbón alcanzaría gran importancia energética, que convierte a los países con grandes yacimientos de este mineral en las primeras naciones industrializadas. Al ser utilizado el petróleo para el alumbrado, se dio el primer estímulo para su explotación a gran escala. La luz de gas se encontraba

difundida, pero en el siglo pasado también se hacía necesaria la iluminación en lugares lejanos y carentes de suministro de gas. El hidrocarburo, a diferencia del carbón, presentaba mayores ventajas, ya que con el segundo se tenían que introducir los hombres a las insalubres minas para su obtención, uso de hornos que dejaban residuos o cenizas, etc. La producción del petróleo se desarrolló a pasos lentos hasta comienzos del siglo XX, cuando se perfeccionó el motor de combustión interna que consumía enormes cantidades de crudo, dando lugar al nacimiento de las grandes empresas petroleras. Rápidamente las planicies de Texas y Oklahoma pasaron a ser parte del imperio petrolero de ese País.<sup>84</sup>

Pasaron algunos años para que el petróleo se convirtiera en sinónimo de potencial económico e industrial. Para el año de 1900, el crudo era todavía en su mayoría aceite para alumbrado (parafina o queroseno). Tardaría 50 años en ser transformado casi por entero en "fuel oil" y gasolina, en proporciones más o menos similares.

### **1.- A NIVEL INTERNACIONAL.**

Se inician las grandes concentraciones industriales, siendo las primeras pautas para la regulación del petróleo las que daban los propios productores bajo las formas de "pools" (consorcios), "trusts", corporaciones, sociedades anónimas y compañías tenedoras o "holdings", siendo éstas características del sistema capitalista, lográndose así un gran desarrollo en los años siguientes a la Guerra Civil norteamericana, alcanzando su máxima expresión con el cambio de siglo.<sup>85</sup> Aún

---

<sup>84</sup>Arthur Meyerhoff, "Efectos económicos e implicaciones geopolíticas de los yacimientos gigantes de petróleo", *El petróleo en México y en el mundo*, México: CONACYT, 1979, pp. 54-55.

<sup>85</sup>Kaplan, Marcos. "El derecho y los hidrocarburos en la experiencia internacional contemporánea", *Estudios de derecho económico*, México: UNAM, 1983, vol. IV. pp. 123-154.

cuando el crudo se explotaba comercialmente a escala local en Rumania, Rusia, Alemania, Canadá y Birmania al momento de la perforación de Drake, (sistema de perforación que lleva ese nombre por su descubridor) y sin pretender restarle mérito a su innovadora técnica para la extracción del petróleo de la tierra, fué aún más significativa la aportación de John D. Rockefeller, quien descubrió el medio de obtener dinero del hidrocarburo, por medio del establecimiento de refinerías demostrando que la fase de producción no era la única o más importante en esta industria, sino que debía abarcar también la refinación y la distribución, que él llevó a cabo.

En la actualidad el empleo del petróleo se ha extendiendo cada vez más en todo el orbe bajo un sólido régimen monopolístico, que parece ser una de sus características. En cualquier otra industria al presentarse el problema de la sobreproducción, que lleva consigo una caída en los precios, es resuelto por medio del trabajo del mercado; si los precios siguen en descenso, algunas compañías desaparecen, así la producción decae y se alcanza un balance entre la oferta y la demanda. Pero se puede apreciar que es distinto en el caso del petróleo, según lo sostiene Paul H. Frankel economista y consultor petrolero londinense. Se localiza en condiciones de enorme dispersión geográfica, incalculable su influencia en la economía, la política y la milicia, no parece susceptible de autorregulación por los mecanismos de la libre iniciativa y del mercado, pues el alza de su precio tiene poco efecto en su demanda, la disminución del petróleo no es un obstáculo para su producción, ya que los consumidores necesitan el suministro de éste, a tal grado que pagan mucho más que sus costos de producción. Los productores, aún desde los primeros en Pensylvania, vendían el crudo por unos cuantos centavos mientras siguiera existiendo en el subsuelo. Las grandes compañías siguen produciendo a precios altos para mantener sus refinerías. En términos económicos el petróleo tiene un precio inelástico.

Desde el inicio de su explotación, el crudo ha tenido problemas derivados de la escasez o de abundancia extremas, fluctuaciones de precios, conflictos entre productores, distribuidores y consumidores, relación directa con el transporte y más aún, su control (grandes empresas, gobiernos de países productores o consumidores). Por lo anterior, parece que el petróleo, ha contribuido e inducido la orientación para establecer un control centralizado y restrictivo (compañías privadas o cárteles).<sup>86</sup>

Se puede señalar que el factor que motivaría en ese tiempo el auge petrolero sería el perfeccionamiento del motor de combustión interna, invención que tuvo efectos políticos y económicos trascendentales más allá de nuestros días, pues haría del control para su abastecimiento, el objetivo central de gobiernos y empresas petroleras privadas. Los Estados Unidos de Norteamérica, con su vanguardia capitalista, otorgaron prioridad al petróleo, tanto en acumulación, como en estímulos para su industria de armamento.

En los Estados Unidos de Norteamérica existen cerca de veinte compañías integradas con una clara diferencia entre sí, por su capacidad. Son ocho las principales de éstas, llamándolas las "ocho grandes", en contraposición a las menores "o resto de las mayores". A nivel mundial existió una distinción clara entre las siete firmas principales (conocidas como las "Siete Hermanas") y las empresas independientes, que eran algunas integrantes de las restantes de las mayores. Los restos de la Standard Oil dan vida a tres de las mayores empresas petroleras del orbe: Standard Oil of New Jersey (conocida como Esso desde 1926; Exxon a partir de la década de los 70's) Standard Oil of California (o Socal y actualmente Chevron) y Socony-Vacuum (hoy Mobil). Se unen a éstas las tejanas Gulf Oil y Texas Fuel Company (posteriormente

---

<sup>86</sup>Kaplan, Marcos, "El impacto del petróleo en los países en desarrollo: elementos sociopolíticos", Petróleo y desarrollo en México y Venezuela; México: UNAM, Ed. Nueva Imagen, 1981, p. 25.

Texaco), surgidas en la "fiebre del oro negro" en Spindletop por el descubrimiento del Ing. Anthony Lucas en 1901. En Europa se formó la compañía anglo-holandesa Royal Dutch Shell (o simplemente Shell), en 1906 y la Anglo Persian Oil Company (ahora British Petroleum o BP), en 1909; todas ellas integraban el Cártel Petrolero que marcaría en gran medida el desarrollo económico mundial durante prácticamente los primeros tres cuartos de nuestro siglo.<sup>87</sup>

Al amanecer del siglo, la producción mundial era tan sólo de 150 millones de barriles,<sup>88</sup> en 1919 de 550 millones, en 1926 la producción se había duplicado y en 1937 se había vuelto a duplicar. Hacia 1950 había aumentado a más de 4 mil millones de barriles, el equivalente (en peso) a más de la mitad de la producción mundial de carbón.<sup>89</sup> La importancia mundial del crudo se hizo sentir en la preparación, desarrollo y consecuencias de la Primera Guerra Mundial. Alemania fué derrotada por Gran Bretaña y los países aliados. Gran Bretaña hizo grandes adaptaciones técnicas en su armada utilizando petróleo como combustible en lugar del carbón. Se puede

<sup>87</sup>Kaplan, Marcos, "El Impacto del petróleo...", opus cit. pp. 24-25.

<sup>88</sup>Unidad de volumen generalmente aceptada en el mercado mundial del petróleo, aunque es frecuente que en Europa se le mida oficialmente en toneladas métricas, y en Japón, en kilolitros. Un barril equivale a 42 galones o 159 litros. Esta peculiar forma de medir el volumen del hidrocarburo tiene una razón histórica. Cuando el crudo comenzó a fluir por primera vez en los pozos de Pensylvania, los trabajadores se vieron en la necesidad de encontrar más y más recipientes para contenerlo y con tal fin saquearon granjas, establos, bodegas y basureros, en busca de barriles -de melaza, whisky, sidra, trementina, sal, pescado, o lo que se tuviera a mano-. A medida que los toneleros fueron contratados para fabricar barriles especiales, surgió un tamaño estándar que sigue siendo la norma en la actualidad. El prototipo se tomó de un estatus inglés de 1482 que fijó los 42 galones como medida estándar para los barriles de arenques con el fin de terminar con las sisas y engaños en la venta de pescado. Aunque los barriles no se usan como receptáculo físico desde hace mucho tiempo, las estadísticas internacionales se expresan en barriles por día. Un millón de barriles al día equivale a 50 millones de toneladas por año (Lioubomir Maihallovitch y Jean-Jacques Fluchart, Les compagnies pétrolières internationales, Paris, PUF, 1981, p. 13, n. 1; Yergin, op. cit., pp. 1060-1061) citado por Miguel Angel Fernández Delgado, Revolución Tecnológica Estado y Derecho, Tomo II, UNAM-PEMEX, México, 1993, p. 25.

<sup>89</sup>Trevor, Williams, Historia de la tecnología. Desde 1900 hasta 1950 (I), 2a. ed.; México: Siglo XXI Editores, 1988, pp. 37-38.

señalar que en ese momento tanto el motor de combustión interna como el hidrocarburo también presentaron innovaciones en las guerras. Más no sólo en lo bélico se hizo sentir el avance con instrumentos más complejos y eficientes, sino que el potencial del petróleo se haría patente con posterioridad en muchos otros campos, por ejemplo: podría disminuir el desempleo por el desarrollo en la producción de bienes durables de consumo en mercados de masas (automóviles, utensilios domésticos, aire acondicionado, etc.), todo esto por las tecnologías generadas a partir del crudo, lo que explica el sensible aumento de su demanda.

En el año de 1910, automóviles y camiones eran sustitutos de los tranvías y transporte de tracción animal; también las embarcaciones susituían el uso del carbón por el del petróleo, se inició el uso de otro energético, la electricidad, lo que permitió su consumo masivo. Por otra parte, el crecimiento de la petroquímica traería al mundo poco más de 500 productos intermedios y finales. Consecuentemente las inversiones privadas, por parte de Norteamericanos en el extranjero, aumentaron en forma importante. De menos de 3 mil millones de dólares antes de la guerra, aumentó a 14 mil millones para 1932.

La experiencia bélica se vuelve a repetir durante la Segunda Guerra Mundial cuando las máquinas de guerra del führer quedaron inmovilizadas por la falta de petróleo, fracasando sus ofensivas militares para apoderarse de los campos petroleros de la Unión Soviética y Medio Oriente. Japón, por asegurar las rutas de acceso al crudo del sudeste de Asia, lo llevó a atacar de improviso a la flota estadounidense anclada en Pearl Harbor.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup>Kaplan, Marcos. "El impacto del petróleo.." Opus cit. pp. 24-25.

La estrategia de las grandes compañías, particularmente dos de ellas Exxon y Shell, se basaría en el reparto de los mercados. Desde aquellos tiempos a la actualidad se ubican entre las más grandes corporaciones privadas que se han conocido en la historia. Este grupo de empresas conjuntamente han controlado, casi desde su inicio, toda la actividad que conlleva esta industria como es: producción, transporte, distribución, comercialización y financiamiento, que se traduce en el dominio de todos los aspectos y funciones de este negocio, sin sentir afectación o detrimento alguno por las fluctuaciones e incertidumbres de la oferta y la demanda, ni por el mercado de bienes y capitales. De estas mismas compañías se puede señalar su intervención, en la fijación de los precios, según el padrón de referencia del Golfo de México. Su situación se vió afectada por el conflicto mundial ya mencionado, pero en la posguerra, hasta 1960, se mantenían, en líneas generales, como la base para el sistema de fijación de oferta y precios por una sola vía. Con el afán de obtener el dominio de las principales zonas petroleras, incurriendo en elevados costos y provocando intrigas en el mercado, en 1927, estas compañías inician arreglos con Irak para explotar conjuntamente los yacimientos y evitar los riesgos y dilaciones de un combate por las respectivas concesiones, realizando para ello un convenio a fin de asegurarles el control del área y concomitantemente como sus beneficios permanentes. En 1928 las "Siete Hermanas" suscriben el celebre "Red Line Agreement" (Acuerdo de la Línea Roja), el cual le da vida a la Iraq Petroleum Co., determinándose las zonas y condiciones de coordinación de sus actividades. Los negociantes trazaron una línea roja, que abarcaba el área otrora ocupada por el Imperio turco-otomano. Tal demarcación rodeaba en su totalidad la Península Arábiga, Irak, Jordania, Siria, Turquía y una extensa zona marítima que incluía a Chipre. El documento en cuestión tendría vigencia hasta 1948 y se vió fortalecido su crecimiento con los descubrimientos en Kuwait y Arabia Saudita. El primero de estos países no entraba en el trazo de la línea roja, por considerar que en el subsuelo de

éste no existían hidrocarburos; pero al descubrirlo causó grandes conflictos de intereses, pero British Petroleum y Gulf se adueñaron del hidrocarburo de esta nación y así en 1933 crean la Kuwait Oil Corporation. Arabia Saudita cae en la red de las restantes hermanas estadounidenses (Exxon, Socal, Texaco y Mobil) y en el año de 1947, se establece la Empresa Aranco, con el objeto de explotar el petróleo Saudita en el desierto. Pero en poco tiempo esa empresa se convirtió en un Estado dentro de este Estado, ya que las autoridades de ese País no tenían facultad alguna dentro del territorio concesionado. Se repetía, como podrá volver a suceder en cualquier lugar del mundo, el triste espectáculo del poder capitalista atropellando cualquier interés noble, como ocurrió en México.

Por el sin número de beneficios obtenidos en las concesiones que les otorgaban los países productores, las "Siete Hermanas" decidían el volumen de producción de las mismas a escala mundial. A las naciones "pozo petrolero" les brindaron beneficios mínimos con dos características indispensables:

1). Fijación contractual de las obligaciones fiscales, y, 2). Debilidad de las rentas previstas (regalías, impuestos). Las sumas que las compañías pagaban a los Estados de la zona por el concepto de regalías y derechos eran notablemente menores a sus utilidades. Hasta los inicios de los años 50's, el monto era de 2 dólares por tonelada de petróleo. En Irak, por ejemplo, las "hermanas" pagaban 4 chelines de oro por tonelada producida, cantidad por demás inferior al 20% de acciones que exigió en un principio el Gobierno de dicho país. Las características de las siete grandes firmas petroleras se vieron plasmadas en su cartelización, aceptada y regulada por el Acuerdo de Achnacarry (1928).<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup>Kaplan, Marcos, "El impacto del petróleo...", Opus cit. pp. 25-29.

La apertura y expansión de los campos petroleros en el Oriente Medio, fueron posteriores a los descubrimientos iniciados en los años veinte de nuevas reservas de crudo en Estados Unidos de Norteamérica. Aunándose al fenómeno de la crisis económica mundial, ello provocó que la oferta sobrepasara en forma sobresaliente a la demanda, con gran afectación en las cotizaciones. Para 1930, en el mercado se habían derrumbado los precios de 1.30 dólares a 5 centavos por barril. Al año siguiente la filial americana Shell sufrió una pérdida de 27 millones de dólares y el déficit de Gulf ascendió a 23 millones. Al iniciarse el Segundo conflicto bélico mundial, y aún al finalizar éste, el mercado mundial del petróleo se hizo más competitivo llegando, hasta los años 50's. Al abrirse de tal manera el mercado, surgen compañías pequeñas, las cuales no pueden sobrevivir ya que el control lo tienen las siete grandes, las cuales presionan y hacen que éstas se les unan para seguir siendo las poderosas. La fusión más sobresaliente de la historia del petróleo norteamericano sería la de Sinclair Oil con Atlantic Richfield (Arco), en 1969.

El control que por todos los medios querían seguir teniendo estas compañías no era visto con buenos ojos por muchos. Un ejemplo se da en Italia, país en que aparece Enrico Mattei, quien reuniendo a los países productores para hacerles ver del robo de que eran objeto, encabeza en 1953, la organización nacional de hidrocarburos ENI (Ente Nazionale Idrocarburi), para competir y no formar parte de esas grandes empresas con la conformación del Consorcio Iraní en 1954. No protesta al realizarse la nacionalización petrolera de Irán y tampoco obtuvo petróleo a bajos precios, ya que de esta manera se solidarizaba con las siete grandes, de quien recibe el rechazo total. Impulsa entonces otro mecanismo y celebra contratos en los que los anfitriones se llevarían el 75% de utilidades, en lugar del acostumbrado 50-50. Mattei en poco tiempo se convierte en el líder del petróleo barato, y sus principales rivales Exxon y British Petroleum intentan hacer las paces en 1962, invitándolo la primera de ellas a

Estados Unidos, viaje en el que perdió la vida. Inspirados en el pensamiento de este personaje, Francia con la compañía Compagnie Francaise des Pétaoles (CFP) de participación estatal, contaba con la suficiente infraestructura para competir con cualquiera de las siete hermanas y se introdujo en Argelia, asociándose con una empresa estatal para poder explotar el petróleo en el desierto del Sahara, encontrándolo en 1956.

La Compagnie Francaise des Pétaoles continuó realizando exploraciones, descubriendo nuevas fuentes de abastecimiento y mercados con su firma a través de Europa y Africa. Pronto llegó a competir con otra compañía francesa Enterprise de Recherche et d'Activités Pétaolieres, ERAP, creada con la fusión de dos empresas estatales en 1966. Esta vendía su propio combustible con el nombre de "Elf", y celebra nuevo contrato empresarial con Irán ofreciendo mejores condiciones que las hermanas.

Pero los japoneses no podían quedarse al margen, ya que también necesitan no sólo tener seguro su abastecimiento petrolero, sino su influencia en el Medio Este, ya no siendo necesario el abastecimiento de las siete grandes. Por tanto se acuerda la búsqueda del petróleo en aguas territoriales de la zona neutral con los gobiernos de Arabia Saudita y Kuwait, ofreciendo grandes ganancias del 57% y la formación de una compañía de tan sólo 10 millones de dólares de capital, con el nombre de Arabian Oil Company. Rápídamente se realizaron las exportaciones de Arabia a Japón con la ayuda del gobierno de Tokio, pero los japoneses introdujeron al territorio Arabe automóviles, aparatos electrónicos y cámaras fotográficas.

Con la creación de varias compañías nacionales, como la anterior, la belga Petrofina, la alemana Gelsenberg y la española Hispanoil, complicaron el control de las "Siete

Hermanas" y su dominio sobre los países productores. Pero este energético no es renovable y Gran Bretaña fué afectada por la falta de suministro de Oriente por lo que introdujo un racionamiento de gasolina. El público se percató de la necesidad de este energético pues para producir una hectárea de maíz eran necesarios 700 litros de gasolina.<sup>92</sup> Pero esto no afectó a las siete grandes ya que siguieron controlando el 90% de la extracción del hidrocarburo en el Golfo Pérsico, así como el 80% de las exportaciones mundiales, sumando sus ganancias alrededor del 75% de las empresas petroleras de los países desarrollados, hasta fines de los años setenta.

Existieron conflictos de las transnacionales con los países sede de sus labores en el Pérsico al término de la guerra, ya que dichas naciones presionaban para obtener mayores ganancias en la explotación de sus campos petroleros. Los gobiernos insatisfechos por las enormes diferencias de los ingresos netos obtenidos contra los tributos originados de la explotación y mostraron sus deseos de cambiar los términos de relación por lo que las empresas se vieron obligadas a renegociar las concesiones.

Las negociaciones en 1950, contienen un arreglo de 50-50. Pero el gobierno iraní, no logró negociar con British Petroleum, siendo la causa de la nacionalización de marzo de 1951, dando origen a la creación de la National Iranian Oil. La expropiación petrolera mexicana fué muy diferente. La actitud del gobierno iraní por falta de experiencia y de recursos, no pudo reactivar la producción y menos romper la muralla económica. Sólo resistió tres años, volviendo a formar parte de las siete grandes firmas. Posteriormente a esta experiencia, las grandes compañías entran en otros mercados ya que notan que no existe una estabilidad en el Golfo Pérsico, enlazándose con grandes consorcios empresas comunes, todos ellos

---

<sup>92</sup>Leuchtenburg, William E., Breve historia de los Estados Unidos, 3a. ed.; México: FCE, 1987, pp. 39-40.

interrelacionados, surgiendo una comunidad de oportunidades para su crecimiento, con mayor capacidad y eficacia, para regular, principalmente a través de acuerdos secretos e incluso entendimientos implícitos a partir de premisas compartidas, su producción, el mercado y los precios.

Por toda esta situación, en septiembre de 1960 se reunieron en Bagdad cinco países que representaban el 80% de las exportaciones mundiales de petróleo (Arabia Saudita, Irán, Irak, Kuwait y Venezuela) para crear y dar vida a la OPEP. Las entidades estatales de América Latina, a iniciativa de Venezuela, crean la ARPEL (Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana), organismo internacional que se vería reforzado con la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE). Las firmas estatales de Egipto, Irán, Kuwait, la India, Ceilán, Indonesia y otros países asiáticos, también darán un cambio en sus políticas con relación al hidrocarburo y así cambia la situación mundial de este energético.<sup>93</sup>

### **La edad de la Conservación.**

El poder casi absoluto de las "Siete Hermanas" que se manifestaba mundialmente tanto entre productores como en consumidores, había dado paso a numerosas manifestaciones de discordia en los continentes. Aunándose a esto sus muestras de prepotencia y la escasa o nula reserva observada para encubrir sus actividades vampirescas en las "naciones pozo petrolero", habían formado ya una gran inconformidad. Se habían hecho varios reclamos a la Organización de las Naciones Unidas, la cual sólo emitió una declaración sobre el derecho de los países insuficientemente desarrollados a disponer libremente de sus recursos nacionales, el 12 de enero de 1952. Emite, posteriormente, otro con mayor rigor, en base a las

---

<sup>93</sup>O'Connor, Harvey, *La crisis mundial del petróleo*, Buenos Aires, Editorial Platina, 1963, p. 412.

reclamaciones que se seguían haciendo el 21 de diciembre del mismo año y la Asamblea General dictó su recomendación 626 sobre el derecho de explotar libremente las riquezas y recursos naturales por parte de los estados carentes de industria propia.

Muchos serían los fundamentos que llevarían a los principales productores a encontrar finalmente su unión. En Egipto, el presidente Nasser publicó en 1954 su libro *The Philosophy of a Revolution*, mencionado en él al petróleo como uno de los tres factores del poderío árabe. También reconoce por medio del análisis de un tratado sobre el hidrocarburo de la Universidad de Chicago, que el costo de extracción de un barril de crudo en terrenos de la media luna costaba a las hermanas 10 centavos de dólar y el promedio de producción de un pozo islámico era de 4 mil barriles al día (b/d), mismo que en Estados Unidos era de 11 b/d.

Se nombra a Abdullah Al-Tariki, como nuevo Director General de Asuntos Petroleros y Mineros en Arabia Saudita, persona que conocía a esta industria desde su interior, como en Venezuela Pérez Alfonso. Egresado de la Universidad de Texas, había trabajado en la Texaco por algún tiempo y tenía suficiente conocimiento de la materia como para pensar en unir a los productores.

En mayo de 1957 el Consejo de la Liga Árabe consideró la posibilidad de convocar a un congreso regional sobre el petróleo, con el fin de estudiar los problemas que estaban presentes entre las naciones productoras. La ONU, por otro lado, reiteró su recomendación emitida en 1952. Pero ello no preocupaba a las siete mayores. En cambio la Exxon trataba de detener el sobreabastecimiento que había causado las rebajas de precios en todo el mundo, fomentado por la presencia de intrusos en el mercado petrolero. Consideraba que los Soviéticos utilizaban el crudo para afectar la

economía occidental, ya que Mattei en sus negociaciones había acordado comprárselos a 60 centavos de dólar, por debajo del precio del Medio Este, Japón ya había publicado la venta del hidrocarburo con grandes descuentos.

Los soviéticos, poco tiempo después, invadieron con su petróleo a la India, volviendo a crear la misma situación que llevó al Acuerdo de Achnacarry en 1928. El gobierno hindú señaló a tres refinerías de las mayores, a las que los soviéticos habían ofrecido el crudo a mejores precios, lo cual obligaba a los grandes consorcios a disminuir sus precios para continuar al mando del mercado. Todo esto llevó a las siete mayores, a rebajar sus precios a 18 centavos de dólar el barril, en febrero de 1959, lo que significó, apenas, una disminución entre los cuatro mayores productores, de no más del 10% del pago de impuestos, o 132 millones de dólares menos por año. En ese mismo año el proyecto de Congreso Petrolero Árabe era una realidad por la disminución de precios realizada. Celebrado en el Cairo, entre el 16 y 22 de abril de ese año, a la que asistieron como observadores Irán y Venezuela, este último encabezado por Pérez Alfonso, en su carácter de Ministro de Minas e Hidrocarburos. Los problemas a tratar de manera relevante eran: la necesidad de mejorar la participación de los países productores en todas las fases de la industria; hacer más eficiente el método de consulta entre los gobiernos y las compañías petroleras con relación a la conservación, producción y explotación de crudo; no aceptar cambio alguno en la estructura de precios o cotizaciones de los mismos sin consultar previamente con las naciones sede de su industria. Se hacía necesario, pues, analizar en cada país la formación de una Comisión Consultiva Petrolera, que se reuniría al menos una vez por año, haciendo como un primer paso, la recomendación de realizar un incremento del 60% la participación fiscal estatal y, por último, considerar el pago de regalías como un factor independiente del impuesto sobre la renta en el cálculo de la participación tributaria total.

En esta competencia de poder en el mercado internacional por el petróleo, los integrantes de la OPEP no se satisfacían con el hecho de restarles poder a las siete grandes, pues para que hubiese coherencia con los objetivos de la organización, según la ideología de Abdullah Al-Tariki (Rey de Arabia Saudita), debía pugnarse por la nacionalización del hidrocarburo. Para ello, decía, era necesario unirse, pues si sólo un país o en algunos se llevaba a cabo dicho acto, las "Siete Hermanas" podrían subsistir explotando el petróleo de los demás integrantes que no siguieran la iniciativa de nacionalización.

Desde el nacimiento de dicha Organización, hasta tres décadas posteriores, han sido variados los problemas que ha enfrentado, los primeros debido a las diferencias de desarrollo socio-económico, cultural y político, aunándose ello a la diferente capacidad de producción, así como a la cantidad de reservas probadas en sus territorios. Estas y otras razones han llevado a encabezar a dicha Organización a Arabia Saudita, Irak e Irán.<sup>94</sup>

En el año de 1967 la mayoría de los países árabes integrantes de la Organización decretaron un embargo petrolero a Estados Unidos de Norteamérica y Gran Bretaña, en represalia a su apoyo a Israel durante la guerra de los seis días. Dicha medida fue un completo fracaso, ya que las naciones bloqueadas aumentaron sus importaciones de algunos productores independientes. Entre Irán y Venezuela suministraron el 86% del crudo importado por el Reino Unido, a diferencia del usual 15%.

Para que esto no siguiera sucediendo la Organización acordó modificar las concesiones para poder recibir un mayor incremento en las participaciones del capital

---

<sup>94</sup>Noctezuma N., David, La política petrolera de la OPEP; México: UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (Aportes de Investigación, 7), 1986, p. 13.

de las trasnacionales, así como que el pago de impuestos y otros conceptos se harían de acuerdo a los precios de referencia fijados por cada gobierno; pero el deseo mayor e implícito era el recuperar la propiedad de su petróleo.<sup>95</sup>

### **El primer shock petrolero: 1973.**

Sin existir previsión alguna en el alza de los precios, 1970 y 1971, habían favorecido tanto a los países integrantes de la OPEP, como a las "mayores", cambiando la visión pues después de ser dominado el mercado por compradores ahora pasaba a ser dominio de vendedores. Recordemos que la utilización de este energético que para esos años era la mayor fuente de energía en los principales países industrializados. Así en tanto que en el año de 1950 el carbón representaba el 57% de la producción mundial de energía, y los hidrocarburos sólo un 39%, para 1973 la relación se había invertido gradualmente. El mineral pasaba a representar el 31% y el crudo un 67%. Asimismo, en este mismo periodo el dólar sufrió una depreciación de 34.7%, aplicado al ingreso unitario de 87.4 centavos por barril que era recibido de los países de Medio Oriente traduciéndose en un poder de compra real de 57.1 centavos el barril, resultando el 29.6% inferior al percibido en 1955.

Pero cada vez se hacía más creciente la demanda del hidrocarburo, y el aumento en su consumo se debía en gran medida a su bajo precio. Del año de 1961 a 1973, los países industrializados cuadruplicaron sus importaciones de crudo. En tanto la producción de Estados Unidos no había mostrado aumento alguno hasta el año de 1970. En ese mismo año el crudo utilizado en ese país era en un 28% importado,

---

<sup>95</sup>Castro Escudero, Alfredo, "La OPEP: 30 años navegando en los turbulentos mares del petróleo", Comercio Exterior, vol. 41, núm. 5, mayo de 1991, pp. 475, 478-479;

denotando así una dependencia de la producción de la OPEP, en particular de los países del cercano y Medio Oriente.<sup>96</sup>

Estados Unidos de Norteamérica vislumbraba una crisis mundial del petróleo, para evitarlo se debían concertar negociaciones con los países productores. El Presidente de dicha Nación ordenó a su gabinete especial que elaborara un reporte al respecto y su resultado fué el señalar un peligro de boicot árabe. Como respuesta el Presidente liberalizó la importación del crudo. A principios de 1971 las compañías estadounidenses decidieron actuar conjuntamente con los países productores, como lo hicieron con Teherán y Trípoli, pero las importaciones del Medio Este aumentaban gradualmente cada día.<sup>97</sup> Se hacían cálculos de que en ese tiempo las reservas del hidrocarburo en el Golfo Pérsico se agotarían antes de concluir el presente siglo, presentándose por otra parte estadísticas que demostraban que el consumo del hidrocarburo cada vez era mayor en los países industrializados.

Los controles para conservar el hidrocarburo se fueron dando como expropiaciones parciales de empresas como fué el caso de Libia y Argelia. Con decisiones unilaterales para mantener la producción en promedios por debajo de lo establecido, fué la estrategia tomada por Kuwait, así como Arabia Saudita, una actitud intransigente para aceptar negociaciones con las "mayores" y la supervisión estatal a

---

<sup>96</sup>Ministerio de Energía y Minas, OPEP: 20 años de soberanía, Caracas, Dirección General Sectorial de Hidrocarburos - Dirección de Planificación y Economía de Hidrocarburos, 1981, pp. 35-38, Citado por Miguel Angel Fernández Delgado, Revolución Tecnológica Estado y Derecho, Tomo II, p. 60. UNAM-PEMEX, México, 1993. p. 60.

<sup>97</sup>Grenon, Miguel, Pour une politique de l'énergie, Verviers, Marabout Université, 1972, pp. 118-119. Es significativo al respecto la vieja declaración del Presidente Franklin D. Roosevelt: "Lo molesto de este país es que sin el bloque petrolero no puedes ganar las elecciones y, con él luego no puedes gobernar [...]". Citado por Javier Lozada, Temple y Destello, Petróleos Mexicanos, México, 1988, p. 40.

las operaciones entre compañías dentro de campos petroleros en países productores. Tal fué el caso de los Emiratos Arabes Unidos.

En el año de 1973, (6 de octubre), Egipto y Siria invaden Israel, por lo que no se pueden presentar en la reunión de la OPEP, causando con ello graves trastornos. Para este tiempo se había formado la Organización de Países Arabes Exportadores de Petróleo (OPAEP), y sus miembros adoptaron la forma de utilizar el crudo como arma para obligar a los norteamericanos a cambiar su política proteccionista sobre Israel. El 17 de ese mismo mes y año Arabia Saudita, Irak, Kuwait, los Emiratos Arabes Unidos, Qatar, Libia y Argelia, representados por Yamani, anuncian que con el fin de mantener mayores precios, reducirían su producción por debajo de los niveles del mes anterior en un 5%, y en los meses posteriores seguirían reduciéndose también en un 5%, hasta que se obtuviera el completo abandono israelí de los territorios ocupados y el reestablecimiento de los derechos civiles de los palestinos. Las reducciones fueron cumplidas aún con mayores niveles a los que se habían previsto.

Para los primeros días del mes de noviembre la reducción se calculó en cerca del 20%, en el mismo mes y en el siguiente diciembre la cotización del petróleo árabe liviano se mantuvo por encima de 5 dólares por barril. Al presentarse esta situación, la OPEP se reunió en Teherán el 22 de diciembre del mismo año, tomando una decisión sin precedentes en los precios fijando un incremento de 131% en las cotizaciones oficiales, mostrando un aumento de 5.04 a 11.65 dólares por barril a partir de enero de 1974, dando como resultado que se había cuadruplicado su precio en cuestión de dos meses.

Los países industrializados no percibieron la aproximación de una crisis energética de vastos alcances. Estados Unidos de Norteamérica, Europa y Japón a finales del año de 1973, sufrieron serios trastornos, como escasez de gasolina, afectando gravemente a sus habitantes por las graves restricciones en el uso de calefacción y en la iluminación de algunas ciudades. Pero lo más sobresaliente es que conmovió las estructuras de estos países demostrando la susceptibilidad económica ante la acción conjunta de unos cuantos países subdesarrollados poseedores de petróleo, elevándose así como un cártel de estados soberanos. Por otra parte, ésto confirmaba que los precios del petróleo nunca serían sometidos a las reglas del mercado, su control había dependido primeramente por las "Siete Hermanas", y ahora por la Organización de Países Exportadores de Petróleo.<sup>98</sup>

Las siete "mayores" trasnacionales, con esta situación, perdieron parte del control de precios y fueron colocadas en una situación intermedia y conflictiva entre consumidores y productores. Quedaron atrapadas ya que tenían que cubrir la demanda de los países productores de tal manera que disminuía su pretendido papel de intermediarias neutrales y soporte beneficioso. Todo esto puso en evidencia su deslealtad hacia los países productores, así como el sacrificio que impusieron a los intereses económicos, de seguridad y defensa nacionales.<sup>99</sup> La reacción de éstas fué el tratar de desprestigiar a los integrantes de la OPEP, argumentando que eran responsables de la inflación, el desastre de la economía capitalista, el ahondamiento del retraso de las naciones subdesarrolladas y la causa del aumento de los precios de otros bienes. Estrategia desleal por su parte, pues aprovechando la oportunidad ellas aumentaban el precio de los productos derivados, el valor de los servicios, de la tecnología y las manufacturas en tal forma que no sólo atenuaron los supuestos

---

<sup>98</sup>Moctezuma, David, Opus cit. p. 5.

<sup>99</sup>Kaplan, Marcos, "El impacto del petróleo...", Opus cit., pp. 32-34.

efectos causados por los aumentos de los países productores, sino que se hicieron de ganancias poco acostumbradas.

Esa situación pudo superarse y a principios de 1974 el crudo se hizo accesible generalmente en todo el mundo, aunque a precios más elevados. Se hizo patente una nueva estrategia energética con tres principios fundamentales: a) se prestó mayor atención a la explotación de campos petrolíferos y de gas natural, fuera del área de la OPEP, además de las zonas nuevas, el fuerte aumento del precio del petróleo hizo factible la reapertura de lugares antes poco rentables (desarrollos sobresalientes con estos fines fueron los de Alaska y el Mar del Norte); b) se renovó el interés por el carbón en cuanto combustible primario y como fuente de gas fabricado, mediante procesos mucho más eficientes que el viejo método de carbonización y c) se estudiaron nuevamente otras fuentes de energía: solar, las mareas, el viento, el calor disponible en las profundidades terrestres, etc., para ser empleado como generador de electricidad. Hacia tiempo que se exploraba esa posibilidad a pequeña escala en donde las circunstancias eran favorables, pero dentro del nuevo entorno económico su utilización general apareció con mayor perspectiva.<sup>100</sup>

La ONU siempre manteniéndose al margen de los acontecimientos, vuelve hacer declaraciones de soberanía permanente sobre los recursos naturales en 1973 y 1974, teniendo una mayor precisión y alcance en la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional el 2 de mayo de 1974 y la adopción de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aprobada el 12 de diciembre del mismo año. Esta época fué considerada de esplendor para la OPEP, pero su poderío se vería posteriormente en declive. Los países consumidores no podían quedarse en desventaja ante el primer shock por lo que las economías de la

---

<sup>100</sup>Leuchtenburg, Williams E., Opus cit. pp. 39-40.

**OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), encabezada por los Estados Unidos de Norteamérica y con la única exclusión de Francia, crearon un año después a la Agencia Internacional de Energía (AIE) como digno rival de la OPEP y también para fijar los principios que limitarían su enorme dependencia de los productores de petróleo. Se destacan los siguientes acuerdos:**

- a) Establecimiento en cada país de una reserva estratégica de combustible líquido, suficiente para cubrir las necesidades internas de por lo menos dos meses (a partir de 1980 se fijó en tres meses).**
- b) Crear un mecanismo de redistribución de petróleo en caso de que alguna nación consumidora se enfrentara a una crisis energética, entendiéndose por tal la disminución del 7% o más del suministro normal de crudo.**
- c) La adecuación de programas permanentes de ahorro energético (a partir de 1975 se establecen estándares de rendimiento de combustible para los automóviles).**
- d) Incremento en el gasto que se destina a investigar y realizar proyectos de fuentes de energía alternativas.**
- e) Promover la exploración y explotación de campos petroleros en otros países de América Latina, África y Asia.**

A mediados de 1977 los países de Europa Occidental contaban con existencias comerciales y estratégicas de combustible líquido bastantes para 80 días; Japón para 70 y los Estados Unidos para 43 días, junto con las denominadas "reservas flotantes de petróleo" en barcos cisterna propiedad de las "mayores", que para 1982 alcanzaron los 350 millones de barriles.

Este paso de transición energética a escala mundial se inició antes del primer shock petrolero, pues respondía a factores relacionados con el desarrollo tecnológico a largo

plazo en el sector energético, con una disponibilidad física relativa de las diferentes fuentes de energía y el grado creciente de integración en la economía mundial. Con la alteración del patrón normal de precios, la OPEP solamente aceleró este proceso.

Después de los deslumbrantes aumentos de 1973 y 1974, a partir de 1975 y hasta 1978 los incrementos fueron reducidos, incluso por debajo de la tasa de inflación registrando en términos reales un decrecimiento. Los países que se encontraban en medio de ambos cárteles, excepto los de economía centralmente planificada, aumentaron considerablemente su producción en el período de 1973 a 1980 en un 33% aproximadamente.<sup>101</sup>

#### **Segundo shock petrolero 1979.**

El cartel de las "hermanas" tuvo que desplazar su control fundamental hacia áreas más rentables y estratégicas de la industria mundial del petróleo: comercialización externa de productos, transporte y otros servicios, provisión de tecnología para todas las fases del proceso, transformación y mercadeo finales del crudo y sus derivados (parte del refinado y petroquímica), y financiamiento en varias formas. Todo ello de acuerdo a las pautas reguladoras impuestas por sí mismas, pero ahora bajo formas de contratación entre partes libres e iguales.

A pesar de que la producción petrolera mundial alcanzó un tope máximo de 62.68 millones b/d durante los años 1978 y 1979, el consumo irracional de los países desarrollados occidentales provocó la insuficiencia del abastecimiento, siendo reducidas sus existencias de crudo considerablemente. Por eso y para subsanar el déficit, recuperar las reservas y lograr un buen margen de seguridad, las potencias

<sup>101</sup>Castro Escudero, Alfredo Opus cit., pp. 479-480.

comenzaron a adquirir el hidrocarburo en cantidades exageradas. Todo esto produjo una escasez ficticia y un incremento de precios que por segunda vez amenazaba el funcionamiento de las economías capitalistas. Las noticias señalaban que las reservas mundiales, sin tomar en cuenta las de Irán, Kuwait, Arabia Saudita y posiblemente México, estaban cerca de su límite. Estos países producían por debajo de su capacidad, atendiendo disposiciones gubernamentales que no deseaban someterse a las necesidades de las naciones industrializadas.

Venezuela era el único país sumiso de las mayores, pero no les podía ser indiferente la actitud asumida por la propietaria de las más grandes reservas probadas en el mundo, Arabia Saudita, que con su poderío podía controlar a la OPEP, realizando una sobreproducción que sólo se perjudicaría, porque no habría beneficios económicos, ni técnicos; por el contrario sus campos resentirían la sobreexplotación y por consiguiente un daño a sus reservas.

Las hermanas presionaban a fines de 1978 a la OPEP para que redujera sus precios a través de la huelga de compras, echando mano de reservas estratégicas. Pero nadie esperaba el estallido de la revolución de Irán. Por una huelga de los trabajadores petroleros iniciada en noviembre después de la cual se clausuraron los pozos petroleros, se presentó la disminución en su producción para el mercado mundial en aproximadamente un 40%, precisamente cuando las reservas occidentales se encontraban en su nivel más bajo.

Al inicio del año de 1979 el precio de referencia del petróleo era de 13.34 dólares, hasta 1980, y la revolución iraní lo incrementó en un 150%, llegando a vender el

barril a 40.00 dólares, como consecuencia en algunos Estados de la Unión Americana se racionalizó el uso de gasolina .<sup>102</sup>

Para el año de 1983, el mercado tenía una saturación petrolera, por lo cual la OPEP toma medidas fijando cuotas individuales de producción para hacer compatible la oferta con la demanda, siendo el tope de 17.5 millones b/d, y el precio promedio por barril de 34.00 dólares (posteriormente se reduciría a 29.00 dólares), para lo cual se creó un comité especial que vigilaría el debido cumplimiento de las cuotas asignadas, integrado por los Emiratos Arabes Unidos, Venezuela, Argelia e Indonesia. En marzo de este mismo año las cotizaciones del crudo declinaron. Para mediados del año de 1984 los productores independientes acordaron una disminución en los precios, tratando de establecer una competitividad en un mercado que cada vez era mayor. En reunión extraordinaria de la Organización, Nigeria considerado cuarto productor de petróleo, acordó reducir en 1.5 millones de b/d la producción total, siendo así de 16 millones de b/d. Arabia Saudita absorbería la mitad de la reducción, a dicha reunión asistieron como observadores México y Egipto para entablar un diálogo abierto y lograr un equilibrio en el abastecimiento de crudo a nivel mundial.

Por los graves problemas que afrontaba la Organización, en diciembre de 1984 se llevó a cabo la LXXII Reunión Ministerial para abordar temas inaplazables: la inobservancia en el cumplimiento de las cuotas de producción fijadas y las grandes diferencias en los precios de los diversos tipos de crudo manejados por la Organización. Como respuesta los integrantes acordaron cumplir debidamente las cuotas asignadas, los únicos que cumplían eran: Irán, Argelia, Kuwait y Qatar. Como no se daba un debido cumplimiento a los acuerdos, el Comité de Vigilancia es sustituido por un nuevo organismo formado por representantes de Arabia Saudita,

---

<sup>102</sup>Kaplán, Marcos, "El impacto del petróleo...", Opus cit., p. 37.

Venezuela, Indonesia, los Emiratos Arabes y Nigeria, sin que con esa nueva estructura se lograra el objetivo.

En el año de 1985 los consumidores aumentaban , era una situación cíclica: la Organización disminuía sus cuotas; sus integrantes las incumplían y los otros países aumentaban su producción; la sobreoferta presionaba para la disminución de precios; la OPEP recortaba sus cotizaciones y se iniciaba nuevamente el ciclo.<sup>103</sup>

La historia de la OPEP nos muestra la dificultad de conciliar intereses entre países que sólo cuentan con un recurso para mantener sus estructuras económicas. Los acuerdos de precios como de cuotas de producción no han sido respetados y resulta comprensible, debido a las necesidades particulares de cada nación. La defensa de los precios fué durante largo tiempo el objetivo central de la OPEP, aún cuando el límite de producción se ponderó desde el inicio de la Organización. Es hasta 1982 que no prospera ningún plan para controlar el nivel de la producción debido a que los miembros estaban más interesados en expandir su producción y conquistar nuevos mercados, que en establecer límites a aquélla. La OPEP discutió la necesidad de establecer límites a la producción sólo cuando bajó sensiblemente la demanda y cuando sus ingresos petroleros se vieron consiguientemente disminuidos. Pero ningún problema fué tan grave como el surgido a mediados de 1990 entre dos de sus miembros, Iraq y Kuwait, que involucraba directamente asuntos que se relacionan con la razón de ser de la Organización. Surge entonces la coalición de 28 países encabezados por Estados Unidos que participaron en la llamada guerra del Golfo Pérsico.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup>Castro Escudero, Alfredo, Opus cit. pp. 480-483.

<sup>104</sup>Béjar Navarro, Raúl, El Petróleo en el Mundo, Nos. 13-14, Mayo-Junio 1991, Petróleos Mexicanos, México, D.F., 1991, pp. 14-15.

Las repercusiones de este problema aún no han sido calculadas, pero se sabe que serán graves en lo económico, como puede señalarse, Estados Unidos de Norteamérica primera potencia económica del mundo, tiene una gran dependencia al consumo de energía que es, a todas luces, muy superior (salvo en el caso de Canadá) al de otros países occidentales. Para poder darnos una idea se hace necesario decir que ese país tiene alrededor de 249 millones de habitantes, Europea Occidental (sólo los 12 países de la Comunidad Económica Europea, 324 millones e incluyendo a Turquía, excede de los 400 millones de personas), en tanto que Japón cuenta con 123 millones de habitantes. El mundo en 1990, según estimaciones, cuenta con una población total de 5,292 millones de habitantes. Estados Unidos consume un porcentaje altísimo de la energía comercializada (por energía comercializada se entiende aquella que se ha producido y generado industrialmente y, por ende, ha aparecido en el mercado de acuerdo con esas mismas leyes): en 1989, Estados Unidos, consumió el 42.4% del total según se desprende del informe anual de Oil & Gas Journal.<sup>105</sup>

El petróleo representa un papel central en el funcionamiento de la economía internacional. Si los precios del crudo no se han disparado en el corto plazo, es gracias al uso de reservas estratégicas de naciones industrializadas, más de continuar la guerra del Golfo Pérsico se hubieran presentado tendencias alcistas, cosa que tendría un fuerte impacto en los países cuya provisión de crudo proviene de la zona en conflicto.

Las reservas probadas del mundo provienen fundamentalmente del Oriente Medio, la década anterior paso del 55.3% al 63% del total mundial. Hasta hace poco las llamadas economías socialistas, que conjuntaba a los países de Europa del Este, la

---

<sup>105</sup>Ruiz García, Enrique, Opus cit. pp. 2-7.

URSS y China, disminuyeron sus reservas petroleras en el contexto global. Lo mismo ocurrió con los países capitalistas de Europa, a pesar de las reservas con que cuenta la Gran Bretaña y Noruega en el Mar del Norte. En el Hemisferio Occidental, el aumento de reservas se registra fundamentalmente en México y Venezuela; los Estados Unidos de Norteamérica, por su parte no han tenido la misma suerte.

La dependencia de los países industrializados del petróleo del Golfo Pérsico es y ha sido notable ejemplo: Japón adquiere de esa región más del 52% del total de sus importaciones petroleras; Italia, por su parte el 36%; Francia un 34%; Holanda el 33%; Estados Unidos de Norteamérica el 19%; la República de Corea, el 18%; y el Reino Unido, el 15%.<sup>106</sup>

Lo anterior evidencia la necesidad de que tanto en los países ricos como los pobres los productores de petróleo como los importadores, deben establecer variables de eficiencia compatibles con un desarrollo económico concreto que plantea la conservación de los recursos no renovables. Ello se hace más y más indispensable. Sobre todo, porque si para los países opulentos una súbita elevación de los precios del petróleo plantea problemas (que se reflejan a escala al disminuir la importación de otros productos) esos mismos dilemas se multiplican para los países pobres.

Prueba de ello es que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han tenido que examinar ese "cuello de botella", como una prioridad total porque afecta al pago de la deuda, la liquidez y la crisis económica e industrial global.

---

<sup>106</sup>Indicadores elaborados con datos extraídos de: U.N. International Trade Statistics Year Book, p. 21, citado por Béjar Navarro, Raúl, opus cit. p. 18.

## **2.- A NIVEL NACIONAL.**

La industria petrolera estatal mexicana ha sido y es pieza fundamental en la economía y soporte insustituible de la independencia y soberanía nacional. La historia del petróleo en México se encuentra vinculada estrechamente al desarrollo económico y social de nuestras actividades.

Conviene recordar algunos datos ya consignados. Como se señala claramente en el Capítulo I de antecedentes, en la época prehispánica no existió regulación jurídica para la explotación de los hidrocarburos, por eso iniciamos su examen a partir de la época Colonial. Se puede señalar claramente que los beneficios de los descubrimientos de los "bitúmenes o jugos de la tierra" como se definían en las Ordenanzas Españolas (artículo 22), eran sólo en beneficio de la Corona Española, ya que ésta era propietaria del subsuelo. A la consumación de la Independencia en 1821, se siguió con ésta idea de que la propiedad del subsuelo, y en consecuencia de sus recursos naturales, eran de la Nación y por tanto recibiría beneficios de ellos.

A partir de 1884 se cambia este principio, específicamente en el Código Minero de 1884, por el de la propiedad absoluta, prevaleciendo así el criterio de que el dueño del suelo lo es también del subsuelo y lo que en él se encuentre. Así, pues, no debería mediar concesión para explotarlo y quien no tuviera la propiedad, podría hacer denuncia para obtener la concesión respectiva para explotarlo.

De esta nueva concepción jurídica partiremos ya que en estas fechas es cuando llegan a nuestro territorio dos grandes compañías petroleras extranjeras: la primera proveniente de los Estados Unidos de Norteamérica y la segunda de Inglaterra. En esta época comenzaba a tener importancia el petróleo que venía a substituir el uso del

carbón, mineral importante. Ante la nueva demanda se inician grandes inversiones extranjeras en México para explotar este recurso.

La expansión de la red ferroviaria hizo realidad la política económica del gobierno del General Porfirio Díaz y significó un gran apoyo al desarrollo de la industria petrolera en beneficio de capitales extranjeros que eran los que hacían grandes inversiones en las concesiones otorgadas. La Nación prácticamente no recibía ningún beneficio, ya que el único impuesto que se recaudaba era el de la Renta. La primera actividad en esta materia fué la refinación de petróleo importado de los Estados Unidos de Norteamérica, que se le reintegraba para su consumo interno.

El auge petrolero despunta en México en el momento en que las lámparas de queroseno son reemplazadas en los países industrializados por la electricidad, también generada por el hidrocarburo. La Ley del Petróleo de 1901 señala la importancia que empieza a tener la explotación del petróleo en México. Para el año de 1904 se da inicio realmente a esta actividad con las inversiones que hace el industrial norteamericano Doheny, explotando su primer pozo con una producción de 1,500 b/d, que se sostuvo durante varios años. Este negocio se iniciaba realmente comprendiendo la exploración, explotación y la comercialización del petróleo por la Compañía Mexican Petroleum.

Lorenzo Meyer, haciendo el análisis del periodo comprendido entre 1901 y 1938 observa las siguientes cuatro etapas en el desarrollo de la industria petrolera mexicana:

- 1) La primera de 1901 a 1910 que coincide con los últimos años del porfiriato, en este período la producción es baja y crece a un ritmo lento.

- 2) La segunda, entre 1911 y 1921, se considera la edad de oro de la industria petrolera mexicana (no se volverían a alcanzar los niveles de esta última fecha); ya que la producción de los campos perforados en México únicamente era superada por los Estados Unidos de Norteamérica.
  
- 3) En la tercera de 1922 a 1932, en la que se aprecia un descenso radical e interrumpido, y
  
- 4) La última etapa de 1933 a 1938, en que la producción asciende ligera pero de manera constante.<sup>107</sup>

Quiénes obtuvieron grandes ganancias en el primer período fueron Doheny con la Compañía "La Huasteca Petroleum" y Pearson con "El Aguila". Estos años son también de descubrimientos de yacimientos en la zona aledaña al Golfo de México, básicamente por extranjeros, quienes se disputaban el poderío del mercado iniciándose así una guerra de precios. Estos empiezan a caer llegando a 80 centavos de dólar una lata de 20 litros, que tenía un valor de 3.50 dólares. Para el año de 1910 llegan otras compañías internacionales que son: La Standard Oil Company de John D. Rockefeller y la Royal Dutch Shell, creada en 1907 por un consorcio de holandeses e ingleses. En este mismo año México contaba con una producción superior a la que exigía su consumo nacional, por lo cual se pensó en exportar el excedente. El primer embarque petrolero lo vendió "La Huasteca Petroleum" a la "Magnolia Petroleum Company" dejando solamente 26 mil pesos al Erario Federal.

---

<sup>107</sup>Meyer, Lorenzo, México y Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942; México, Petróleos Mexicanos, 1988, p. 28.

La producción petrolera en 1911 alcanzo 12 millones 546 826 barriles, muy superior a la de 1910, que fué de 3 millones 632 192 barriles.<sup>108</sup>

El petróleo mexicano jugó un papel imporante en la Primera Guerra Mundial. Al estallar el conflicto, Europa dejó de tener acceso al crudo de Rusia y los aliados recurrieron principalmente a nuestro país para abastecerse de combustible que seguía siendo controlado por británicos y norteamericanos. En el año de 1915 nuestra producción ascendió a 29 millones de barriles. La industria seguía creciendo y a finales de 1917 México se coloca en el tercer lugar en el mundo como productor de petróleo con 55,292,767 barriles.

Para la segunda década del siglo, la industria del hidrocarburo va en línea ascendente teniendo una producción de 193, 397 586 millones de barriles, colocando a México en el segundo productor mundial y el primero en exportaciones, beneficiando a las compañías extranjeras. Nuestro país no volvería, desde entonces, al mercado internacional sino hasta mediados de la decada de los setenta. Ese petróleo fué consecuencia de la explotación de la llamada "Faja de Oro" y de yacimientos terrestres localizados bajo la planicie costera del Golfo de México, en el Estado de Veracruz, extendiéndose también hacia Tamaulipas. A partir del año de 1923 cae la producción, volviéndose catastrofe para 1926, superando Venezuela a México como productor, disminuyendo así la importancia a nivel internacional de nuestro petróleo.

A la crisis anterior se sumó la depresión económica de 1929, que entre otros muchos efectos ocasionó el descenso del precio del petróleo, del dólar y del peso mexicano.

---

<sup>108</sup>Valadés, José C., Historia General de la Revolución Mexicana, Tomo 5, México, SERCONAFE, Ediciones Gernika, S.A., 1985, p. 296.

Un efecto favorable fué la disminución de las tensiones entre México y las dos naciones anglosajonas.<sup>109</sup>

Para el año de 1932 la producción de crudo en México fué de 352,805,492 barriles, su mínima desde 1914.

Al crearse "Petromex, S.A.", (12 de septiembre de 1934), se trataba de realizar una regulación de la explotación del hidrocarburo y que participaran en este negocio nacionales. Con el descubrimiento de nuevos yacimientos en Poza Rica, la mencionada empresa tendría como socio al gobierno, con una participación de acciones del 50%. Cosa que no fué aceptada, pues en ese entonces se discutía si el gobierno podría ser inversionista de una persona moral de índole mercantil, lo que muchos consideraban de inconstitucionalidad formal.

Como ya se dijo, desde su candidatura para la Presidencia de la República el General Lázaro Cárdenas del Río dejó sentir su interés por el Petróleo que ya figuraba en posición central dentro de la economía nacional, y como más tarde quedó demostrado durante los doce días que duró la huelga, que dió origen a la expropiación, ya que la falta de combustible dejó paralizada la Ciudad de México. La preocupación del Presidente, aparte de su sentido nacionalista, se debió a las experiencias que vivió cuando estuvo de servicio en la entonces principal zona de explotación petrolera de México.

---

<sup>109</sup>Meyer, Lorenzo, opus cit., pp. 43-46; Gastón García Cantú, "Comentario a la ponencia del Dr. Marcos Kaplan "El Impacto del petróleo en los países en desarrollo: elementos sociopolíticos", Petróleo y desarrollo en México y Venezuela, cit., p. 77.

"El petróleo es el artículo más extraordinario del mundo y lo único que retrasa su venta es su producción".<sup>110</sup> El oro negro significaba una fuente básica de energía y poder en nuestro planeta, razón por la cual no era casual que la producción del petróleo en México hubiera crecido de 12.5 millones de barriles al año en 1911 a 50 millones en 1936, con el precio en clara tendencia al alza. El pozo "Juan Casiano", en sólo nueve años, produjo 75 millones de barriles; el "Cerro Azul", 89 millones y el "Potrero del Llano" 127 millones en el mismo lapso.

El 18 de marzo de 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas del Río, al ver que las compañías se negaban a acatar el mandato de la justicia nacional y vulneraban la soberanía del país, decide expropiar los bienes de las compañías, y es así como nace la Industria Petrolera Estatal Mexicana, significando este acto, también un inicio de la independencia económica de México.

A raíz de este acto trascendental, el panorama para México se vislumbraba grave, ya que los intereses económicos de los extranjeros en México eran muy importantes y en esa proporción la presión que ejercieron sobre sus gobiernos. Venturosamente el Presidente Franklin D. Roosevelt, conocedor de los manejos de las compañías, no las apoyó como deseaban. Se suma a este grave problema otro, los rumores esparcidos por los afectados, que propalan noticias sobre una devaluación del peso cuya prioridad era de 3.60 pesos frente al dólar y que ellos aprovechan en operaciones cambiarias que aceleraron la salida de divisas. Por su parte el Banco de México hizo grandes esfuerzos para mantener el tipo de cambio durante los primeros meses de 1938. En tanto Norteamérica y Europa condenaban la expropiación solicitando la devolución de los bienes afectos a este acto de reivindicación de soberanía. El gobierno inglés intervino en defensa de la Compañía "El Águila" señalando que había

---

<sup>110</sup>Lozada, Javier, Opus cit. p. 33.

"El petróleo es el artículo más extraordinario del mundo y lo único que retrasa su venta es su producción".<sup>110</sup> El oro negro significaba una fuente básica de energía y poder en nuestro planeta, razón por la cual no era casual que la producción del petróleo en México hubiera crecido de 12.5 millones de barriles al año en 1911 a 50 millones en 1936, con el precio en clara tendencia al alza. El pozo "Juan Casiano", en sólo nueve años, produjo 75 millones de barriles; el "Cerro Azul", 89 millones y el "Potrero del Llano" 127 millones en el mismo lapso.

El 18 de marzo de 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas del Río, al ver que las compañías se negaban a acatar el mandato de la justicia nacional y vulneraban la soberanía del país, decide expropiar los bienes de las compañías, y es así como nace la Industria Petrolera Estatal Mexicana, significando este acto, también un inicio de la independencia económica de México.

A raíz de este acto trascendental, el panorama para México se vislumbraba grave, ya que los intereses económicos de los extranjeros en México eran muy importantes y en esa proporción la presión que ejercieron sobre sus gobiernos. Venturosamente el Presidente Franklin D. Rousevelt, conocedor de los manejos de las compañías, no las apoyó como deseaban. Se suma a este grave problema otro, los rumores esparcidos por los afectados, que propalan noticias sobre una devaluación del peso cuya prioridad era de 3.60 pesos frente al dólar y que ellos aprovechan en operaciones cambiarias que aceleraron la salida de divisas. Por su parte el Banco de México hizo grandes esfuerzos para mantener el tipo de cambio durante los primeros meses de 1938. En tanto Norteamérica y Europa condenaban la expropiación solicitando la devolución de los bienes afectos a este acto de reivindicación de soberanía. El gobierno inglés intervino en defensa de la Compañía "El Águila" señalando que había

---

<sup>110</sup>Lozada, Javier, Opus cit. p. 33.

arbitrariedad en el acto realizado. Por su parte Estados Unidos no solicitó la devolución de los bienes expropiados sino la indemnización por el pago de la expropiación. Como todo había sido realizado conforme a derecho, no se cedió a sus exigencias, por lo que decretaron un boicot que suspendió la incursión de México en los mercados petroleros, ingleses y norteamericanos. También los fabricantes de maquinaria, equipo y refacciones se negaron a vender al país expropiador.<sup>111</sup>

Como consecuencia de estos hechos, las importaciones de petróleo crudo mexicano en los Estados Unidos, habían bajado de 3.5 millones de barriles en 1937 a 2.5 millones en 1938. Además el impuesto que pagaba México era de medio centavo de dólar por barril, mientras que Venezuela y Colombia sólo pagaban un cuarto de centavo de dólar. Los capitalistas poderosos, Estados Unidos e Inglaterra, aún temiendo que Petróleos Mexicanos vendiera el hidrocarburo a Alemania, Italia y Japón, ante la sombra de la guerra que ya amenazaba hacia el año de 1939, no cesaron el bloqueo y México disminuyó su producción hasta en tanto se reestableciera el mercado. Finalmente para poder salvar del derrumbe a la industria, el país se ve precisado a negociar con los países antes del llamado Eje.

Así, Alemania inicia negociaciones con el gobierno mexicano para la compra de 10 millones de dólares a la Eastern States Petroleum Company, quien a su vez enviaba el producto a Suecia, Alemania e Italia. Un segundo contrato con este mismo País por 17 millones de dólares se llevó a cabo intercambiando petróleo por maquinaria y el equipo necesario para la industria. Por su parte Italia y Japón ofrecieron a México técnicos, mercados y maquinaria a cambio de petróleo. Japón aprovechó

---

<sup>111</sup>Cervantes, Hugo, El Petróleo, Petróleos Mexicanos, México, D.F., 1988 pp. 77-78.

notablemente el boicot impuesto a México para ampliar su intercambio comercial, sobre todo del hidrocarburo.

Los países organizadores del boicot se dieron cuenta que su medida no producía los efectos y el Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica pretendía volver a comerciar con México, aclarando que no pondría obstáculos en su territorio para que nuestro país negociara con su petróleo. Pronto se firmó un contrato de 1.5 millones de barriles de petróleo crudo y se realizaron convenios para la venta de grandes cantidades de gasoleo. En 1940 aumentaron las exportaciones de crudo hacia Estados Unidos hasta 12.3 millones de barriles, y comenzaron a realizarse las importaciones de maquinaria petrolera a México.

En 1942 las relaciones comerciales de Estados Unidos de Norteamérica y México se normalizan y las relaciones políticas fueron favorables. La Gran Guerra nos afectó por el hundimiento de cinco barcos petroleros, más por otra parte se aceleró el proceso de industrialización en el cual el petróleo tuvo y sigue teniendo un gran valor estratégico.<sup>112</sup>

Puede asentarse que en los años cuarenta la industria petrolera inició su crecimiento. De 51 millones de barriles de petróleo crudo producidos en 1940, ascendió a 86 millones en 1950. Como era natural, se aumentó la exploración y para 1956 había en producción 402 pozos contra 50 de 1945.<sup>113</sup>

La actividad petrolera durante esta época toma gran importancia a nivel interno y externo. En el primero por los avances tecnológicos registrados y en el segundo por

---

<sup>112</sup>Cervantes, Hugo, Opus. cit. p. 99-101.

<sup>113</sup>Meyer, Lorenzo, opus cit., p. 40.

los cambios políticos sufridos como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. La reactivación de las economías de la posguerra exigió un papel preponderante al petróleo, sentando las bases de su dominio como energético.

El crecimiento de la Industria Petrolera Estatal exigió la inversión de capitales extranjeros, específicamente de Estados Unidos de Norteamérica. Antes de finalizar el período presidencial de Adolfo Ruíz Cortines, (1952-1958) en la iniciativa de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958, se hace una enmienda a dicho ordenamiento de trascendental importancia ya que correspondía únicamente a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encontraban en territorio nacional, más este nuevo ordenamiento ampliaba considerablemente la actividad de la Industria Petrolera Estatal y prohibió los contratos llamados "riesgo". A partir de ese año correspondería en exclusiva a la Nación el manejo de la Industria Petrolera en cuanto a exploración, explotación, refinación, almacenamiento, transporte y venta de los artículos derivados del petróleo, a la vez que sólo el Ejecutivo Federal instauraría zonas de reserva petrolera en los terrenos que sus posibilidades lo necesitaran. Al cerrar esta puerta baja la inversión en la industria y para compensarla el Presidente Adolfo Ruíz Cortines promovió un aumento en el precio de los productos petrolíferos. Los problemas externos seguían afectando en gran medida a la Industria, tal es el caso al término de la guerra de Corea en 1953, que tuvo el efecto de producir una recesión económica en México y nuestro panorama económico se complicó aún más con la devaluación del peso de 1954 (12.50 pesos por dólar). A pesar de que tal medida resultaba atractiva para la exportación mexicana, seguía en declive la economía del País. En 1958 se importaron 419 millones de dólares más de lo

exportado y todo ésto propició un mayor endeudamiento, pues sólo así se pudo sostener el gasto del Estado sin modificar la estructura de los impuestos.<sup>114</sup>

El Presidente Adolfo Ruiz Cortines aclara que la explotación de un recurso natural de las características del hidrocarburo -que no puede ser renovado-, y que significa un factor esencial en el progreso de México, "debe inspirarse en un fin de interés general y no estar sometido al arbitrio de intereses privados que, por cualquier causa lícita o no, pudieran interferir con el adecuado desenvolvimiento de la industria petrolera".<sup>115</sup>

En el año de 1958 al asumir la Presidencia el Lic. Adolfo López Mateos, se encuentra con una delicada situación económica: de una parte, las actividades productivas se desarrollaban lentamente por la falta de inversiones pública y privada; por otra, la estabilidad monetaria que se había sostenido en el período presidencial anterior parecía desaparecer, ya que los precios de algunos artículos básicos tendían al alza que provocaría presiones inflacionarias. Pero esta situación en nuestro país guardaba estrecha relación con el petróleo, no obstante la austeridad impuesta por la crisis económica que se había vivido durante el gobierno anterior, se habían realizado inversiones en Petróleos Mexicanos capitalizadas en 1443 millones de pesos, llevándose a cabo obras destacadas como fueron: El gasoducto Monterrey-Monclova; las unidades de carga por destilación al vacío en la Refinería "18 de Marzo"; la unidad combinada de lubricantes y las plantas de estabilización y perfeccionamiento de gasolinas en la Refinería de Minatitlán, así como la Planta Termoeléctrica en la Refinería de Cd. Madero, Tamps., quedando en proceso varias obras más. El nuevo gobierno exenta del pago de impuestos a la Industria Petrolera para hacer más viable su desarrollo y poder equilibrar su deuda pública que era de 1,700 millones de pesos.

---

<sup>114</sup>Cervantes, Hugo, Opus. cit. pp. 106-107.

<sup>115</sup>Proyecto de Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958.

Se emitieron bonos de 99 años, que se saldarían con las utilidades que obtuviera la industria. PEMEX, en el año de 1960, cubría a la Tesorería de la Federación un impuesto único del 12% sobre sus ingresos brutos. Contribución que tenía más importancia en la medida que aumentaba la producción del crudo, que en ese año llegó a 174 millones de barriles. Por otra parte el consumo de los productos petrolíferos seguía en incremento.

La estrategia a seguir por el Presidente Adolfo López Mateos con respecto a la política económica, se traducía en una creciente participación del Sector Público en la economía, respondiendo al deseo gubernamental de tener un control amplio sobre la producción. Con ello se derribaba la paralización y abstención que habían caracterizado a la inversión privada, y ahora se desarrollaban actividades industriales básicas que no habían sido anteriormente impulsadas.

La segunda mitad de este período presidencial se caracteriza por la materialización de la participación del Estado en actividades principales como son: La petroquímica básica; la electrificación; la siderúrgica, y la asistencia social. El establecimiento por parte de Petróleos Mexicanos de la industria petroquímica básica representó un gran avance en el beneficio de los hidrocarburos. Aproximadamente el 50% de las inversiones públicas eran dirigidas de manera primordial a la electrificación del país, la extracción y refinamiento de petróleo, la petroquímica y la siderurgia. Se continuaba la política de fomento industrial, brindando toda clase de estímulos a los empresarios y continuando el programa de mejoramiento social que favorecía a sus propósitos revolucionarios.

La industria nacional contaba con un abastecimiento envidiable, pues desde 1961, se había cubierto el 97% de la demanda interna del hidrocarburo.

La última parte del gobierno de Adolfo López Mateos se caracteriza por el aumento del porcentaje del petróleo en el producto interno bruto del país. En 1958 la producción fué de 150 millones de barriles en tanto que para 1964 se elevó a 222 millones.<sup>116</sup>

El período del Presidente Gustavo Díaz Ordaz se caracteriza por grandes descubrimientos de yacimientos. De destacarse, es el famoso campo Reforma, con el cual se aumentaron las reservas de hidrocarburos a 5,568 millones de barriles. En pocos años México volvería ser exportador, ya que se promueve en PEMEX la fabricación de productos refinados y petroquímicos. En ese entonces el Director de la Industria considera pertinente formar una flota naviera nacional para el transporte de los productos petroleros.

Durante el período de 1966 a 1973 fueron suspendidas las exportaciones a pesar del ascenso de producción. En 1970 la industria produjo 340 millones de barriles que cubría únicamente el consumo interno. En este mismo año las ventas de productos agrícolas principalmente hacia Estados Unidos de Norteamérica representaron el 45% de las exportaciones totales del país.

Aún con el mejoramiento de muchas exportaciones no se frenaba el déficit que sufría nuestro país. En esas condiciones se recurrió a los préstamos del exterior. Nuestra deuda externa de 1960 que era de 810 millones de dólares aumentó a 4,700 millones de dólares en 1970. En 1971 México se clasificaba como el 15o. productor mundial de petróleo.

---

<sup>116</sup>Lozada, Javier Opus cit. pp. 197-249

Antes de iniciarse la crisis energética mundial, los nuevos precios inflacionarios prevalecientes en los mercados internacionales empiezan a dañar la economía de México. Para 1973 las reservas de hidrocarburos ascendieron a 5,400 millones de barriles. En noviembre la producción mensual promedio de crudo fué de 548,000 (b/d) y 52 millones de pies cúbicos diarios de gas. Su capacidad de refinación aumenta a 590 mil (b/d) en diciembre y las plantas petroquímicas elevaron su capacidad a tres millones de barriles. En 1973 las reservas probadas ascendieron a once mil millones de barriles.<sup>117</sup>

Al inicio del gobierno del Presidente Luis Echeverría Alvarez nuestra economía mostraba el siguiente panorama: crisis relacionada con el cambio económico que provocó a nivel mundial la nueva estrategia de los países de la OPEP en relación con los precios del petróleo; el sector gubernamental crece en gran medida, disminuyendo el privado. Esta situación requirió de más inversiones por parte del sector público, que a su vez provenía de bancos privados y así asciende la deuda exterior del sector público de 4,700 millones de dólares en 1970 a 19 mil millones de pesos en 1976.

El petróleo estaba convirtiéndose en el eje central de grandes cambios en las relaciones del mundo. El entorno internacional en el que dominaba el petróleo, hace necesario que el energético contribuyera al equilibrio de la balanza económica. Se hacia indispensable volver a colocarlo en el mercado internacional y para ello se invierten mayores recursos en la exploración, con lo cual se aumentó la producción y se multiplicaron las plantas de proceso de refinación y petroquímica, hasta alcanzar la autosuficiencia.

---

<sup>117</sup>Lozada, Javier Opus cit.pp. 251-299.

Como resultado de los grandes hallazgos, se observó una elevación cuantitativa de productividad que hizo posible la reanudación de las exportaciones en 1974. En el año de 1976, las exportaciones ascendieron a 34 millones de barriles de crudo. Con esos ingresos, más los obtenidos por el aumento en los precios internos de los productos petrolíferos, se abatió la carga financiera del Organismo. La situación económica era tan grave que originó una nueva devaluación del peso en septiembre de 1976 (19.70 por dólar) y otra en octubre (26.50 por dólar). Esta última conllevó a la fuga de grandes capitales de nuestro país al exterior. Los países que nos habían hecho préstamos, no tenían ningún temor pues veían un futuro promisorio de la industria petrolera mexicana ya que las reservas probadas de hidrocarburos ascendían a 11 mil millones de barriles. El gobierno del Lic. Luis Echeverría destinó un 17% de la inversión pública a esta industria, con un especial interés a la exploración. Para 1977 los descubrimientos de la Sonda de Campeche revelan que la producción logró sobrepasar el millón de (b/d) y las reservas se elevaron a 16,800 millones de barriles, sumándose los grandes descubrimientos que se hicieron en esta época en Tabasco y Chiapas.<sup>118</sup>

El Gobierno del Lic. José López Portillo fomentó el avance de la producción petrolera, pues pensaba que el futuro de México estaba ligado al petróleo y que con los recursos que de él se obtuvieran el país avanzaría a grandes pasos. En el entorno mundial el petróleo seguía registrando alza en los precios ya que la OPEP asumió la responsabilidad de manejar por sí misma el precio de las exportaciones de petróleo a partir de las principales zonas productoras, surgiendo un nuevo mecanismo regulador de los precios. Se cambia de una relación gobierno-compañía a una relación internacional y así mismo intra-OPEP.

---

<sup>118</sup>Cervantes, Hugo, Opus cit. pp. 107-114.

Los precios del petróleo comenzaban a desempeñar un papel esencial no sólo en la determinación de tasas de desarrollo económico y social de los países productores, sino también de la conformación del orden energético mundial así como en su influencia sobre la economía. Para el año de 1982 la producción diaria ascendía a 2 millones 750 mil (b/d). México y Pemex, se embarcan en una dramática política de crecimiento económico basada en el petróleo, haciendo necesario revolucionar completamente la producción nacional. La producción se eleva de 849 mil (b/d) a 2.5 millones de (b/d), colocando al país dentro de los de mayor importancia en la materia. El auge petrolero Mexicano rebasó las fronteras, y pronto el Departamento de Estado Norteamericano avaló las cifras dadas a conocer aquí, por lo que México se empezaba a considerar como cualquiera de los países del Golfo Pérsico. Surgieron problemas paralelos, por una parte los Japoneses previsores, revolucionaban y abarataban todo, obteniendo un dominio de gran parte de los mercados que necesariamente ahora buscaban por encima de cualquier otra cosa el ahorro.

Por otra parte, tal vez lo más importante, y no observado por muchos, fué que ahora los nuevos ricos eran sólo los países productores, sobre todo los árabes, pero también los bancos norteamericanos en los cuales los hombres del petróleo pertenecientes al Golfo Pérsico, depositaban sus dólares sobrantes, que eran bastantes. Así estos bancos con esas grandes cantidades de dinero se dieron a la tarea de convencer a los países tercermundistas, con grandes necesidades, con la magnífica idea de endeudarse aprovechando que había algo aparentemente barato en el mercado, los dólares, concediendo las máximas facilidades y tasas bajas de interés.

Los créditos internacionales se empiezan a incrementar, ya que no había problema porque el precio del hidrocarburo seguía una escala ascendente lo cual favorecía a

México para continuar los trabajos de exploración y explotación de manera ininterrumpida.

Convirtiéndose de esa forma el petróleo de México en principal fuente de divisas del país, siendo un 75% de su ingreso total anual. Asimismo México se transforma en una Nación tan importante como los países árabes, abriéndose para él los créditos del exterior de igual manera que la producción de barriles. Con la perspectiva de una reserva petrolífera de 72 mil millones de barriles, el país entraba en una fase de esplendor y abundancia.

En tanto, asciende a la Presidencia de los Estados Unidos de Norteamérica Ronald Reagan, quien inicia estrategias políticas y económicas para abatir el precio del petróleo, mismo que complementa ordenando un alza desmedida a las tasas de interés de los países deudores. Como resultado de estas medidas, México se queda con una gran deuda por cubrir y sin tener una solvencia suficiente para liquidarla.

Para mediados de 1981, los precios del crudo bajan paulatinamente y no era de 40 o 42 dólares lo que se pagaba por barril en ningún punto del mundo, sino que la oferta era alrededor de 35 dólares, en los meses siguientes siguió la caída del precio a nivel mundial.

El acelerado crecimiento de la Industria Petrolera de 1978 a 1982, trajo consigo beneficios económicos al país; más por otra parte, se agudizaron algunos problemas; crecieron las importaciones de bienes de capital, aumentó la deuda externa y quedó en evidencia un grave descuido de la planta productiva.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup>Cervantes, Hugo, Opus cit. pp. 114-115

Se inicia un nuevo régimen presidencial, el del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado; México contaba con una extensa infraestructura; una importante planta industrial; la cuarta reserva petrolera del mundo e instalaciones extractivas de primera magnitud, ya existía el Complejo Petroquímico "La Cangrejera", considerado único en el mundo de la petroquímica básica por sus dimensiones y por la celeridad de su desarrollo.

Tratando de enmendar errores anteriores, el Ejecutivo Federal, que reconoce la grave crisis en que se encontraba México, se dispone a utilizar la capacidad de compra del sector público para orientar la demanda hacia el mercado, apoyar la planta industrial y crear empleos. En interpretación de esta política se tuvo como guía conceptual el sistema de sustitución de importaciones, apoyándose en la diversidad y capacidad de la compra. El hidrocarburo se convierte en el eje de reactivación industrial del país.

México padecía una carga que sentía provocada individualmente, pero no sólo era nuestra la causa, sino que era a nivel mundial originado por los países poderosos en respuesta a la inconformidad e irritación que les produjo el alza de los precios petroleros. A la América Latina le costó 50 mil millones la fuga de capitales entre 1978 y 1983. Era lógico suponer que los países poderosos no permitirían que, por el petróleo, países en vías de desarrollo los dominarán.

Nuestros hidrocarburos son fuente del 95% del total de energía primaria que consume el país. En los primeros años de ese sexenio significó el 75% de divisas. A partir de él se buscaba la integración de las fuerzas que generaban la economía, sumándose la banca otorgando créditos a los proveedores de la Industria Petrolera Mexicana.

La Institución seguía en crecimiento para sostener el nivel fijado de sus reservas, cumpliendo con las necesidades internas y sus compromisos hacia el exterior. La

Industria Petrolera redujo sus importaciones de un 66% a un 20%. Como resultado se obtuvo un alto grado de suficiencia tecnológica en exploración, perforación, refinación y petroquímica, y su ingeniería de proyecto y construcción. Como ejemplo tenemos las plataformas marinas, que son fabricadas por conciudadanos en los márgenes de los ríos Pánuco, Tamaulipas y Pantepec en Veracruz, así como las embarcaciones para la transportación de productos petrolíferos también construidos en astilleros mexicanos.

Otro aspecto de renovación fueron los logros del Instituto Mexicano del Petróleo, para producir mejores gasolinas reduciendo las porciones de plomo hasta niveles aceptables por las más rigurosas exigencias. Todo esto ha hecho a nuestra Industria Petrolera la más completa y autosuficiente del país. En este período es de destacar que las necesidades de la Industria en un 80% fueron cubiertas con recursos propios. El patrimonio financiero de Petróleos Mexicanos en 1984 ascendió a 945 mil millones de pesos, permitiendo un 36% de ingresos directos al fisco.

A pesar de que seguía la caída del precio del petróleo, las exportaciones ascendieron a 16 millones de dólares. México ocupa el 4o. lugar en producción y 4o. en exportador de petróleo a nivel mundial, por debajo de la URSS, Estados Unidos y Arabia Saudita. Las condiciones del mercado habían bajado las exportaciones nacionales a 800 mil (b/d).

En su política energética, el período presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado determinó que la producción de crudo debía estabilizarse en 2 millones 750 mil (b/d) y la exportación en millón y medio, cifras que fueron modificadas a causa del comportamiento de los precios en el mercado internacional. Dicha producción satisface el consumo interno y también el ingreso de divisas, antes de la crisis de

precios. Al iniciarse ésta, en febrero de 1986, la situación se tornó difícil para la economía del país, cuyo signo más impactante fué la deuda externa de 97,000 millones de dólares. La situación anterior se agudiza con problemas internos tales como los sismos de 1985, sumándose la caída de los precios del petróleo en el mercado mundial, descendiendo a un tercio el ingreso de las divisas petroleras, lo que mostró ajustes en la inversión en ciertas áreas de la industria petrolera como en la exploración. México tenía asegurado su futuro en base a los 70 millones de barriles de sus reservas probadas, que aumentaron por el descubrimiento, en octubre de 1986, de dos campos de alta productividad situados en el mar, a 50 kilómetros de Villahermosa, Tab., de los que se esperaba obtener gas y aceite.

Como resultado de la situación económica se da un giro en su política. Se elevan los precios de algunos productos para colocarlos en condiciones reales de intercambio y los subsidios a los consumidores prácticamente se eliminan con lo que se enfrenta a la crisis de un modo más realista.

Ante la caída inesperada de los precios del petróleo, la industria resolvió en un principio que no habría aumentos en las cuotas de producción ni de exportación y al poco tiempo, de manera solidaria con la OPEP, para evitar el derrumbe y recapturar el nivel de precios, disminuye ligeramente su producción.

México ha tenido diversificación en sus compradores y para cumplir sus compromisos, no participa con su producto en el mercado libre. Esta había sido su política tradicional y no realizó cambios aún con la caída de los precios.

Al iniciarse la recuperación parcial de los precios en el mercado internacional, en 1987 aumentó el del barril a 18.00 dólares, lo que permitía a la industria petrolera

mexicana recobrar parte de su ingreso en divisas que se había visto fuertemente disminuido.

Ante la caída de las reservas en el lapso que se analiza, se tomó la resolución de incrementar la exploración. En 1987 la industria destinó el 38% de su presupuesto a esta actividad y se previó para los próximos cinco años la perforación de 750 pozos de exploración y desarrollo. No sólo fué esta actividad la que se vió acrecentada, sino también las complementarias: terminales portuarias de almacenamiento, transporte marítimo y ductos, entre otros. La extracción de crudo en ese año fué de 2 millones 550 mil (b/d) y en promedio las exportaciones de 1 millón 360 mil barriles. Estos montos permitieron el abastecimiento de productos petrolíferos para el consumo interno y la entrega de petróleo crudo hacia el exterior.

La situación económica de México inicia su resurgimiento lento a principios de 1985, pero la situación económica declina al bajar nuevamente el precio del petróleo a nivel internacional.

Para el año de 1986 se presenta el máximo derrumbe de precios del petróleo, que llegó a descender hasta 9.00 dólares por barril, lo cual afectó gravemente la economía por depender fundamentalmente del hidrocarburo.

Nuevamente en 1967, la industria puso en juego sus mejores recursos, de genio e ingenio, como lo hizo anteriormente en 1938.<sup>120</sup>

Con este panorama inicia el período presidencial del Lic. Carlos Salinas de Gortari, planteando cambios estructurales para hacer más eficiente y productiva a la empresa

<sup>120</sup>Cervantes, Hugo, *Opus cit.* pp. 393-439.

y poder competir en los mercados internacionales. Desde 1988 se va gestando este cambio de fondo; pero sus manifestaciones más señaladas se dan con la publicación de la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios,<sup>121</sup> donde ya se define una nueva estructura de la Industria Petrolera Mexicana. Sus antecedentes los encontramos consignados en el Plan Nacional de Modernización Energética 1990-1994.

Durante su campaña el actual Titular del Ejecutivo Federal, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, con referencia a la Industria Petrolera Estatal señaló:

"Mantener la propiedad y el control directo del Estado sobre los hidrocarburos extraídos del territorio nacional constituye un compromiso político, plasmado claramente en nuestra Constitución. Hoy lo refrendo con convicción y orgullo de mexicano: El petróleo es de los mexicanos y seguirá siendo de los mexicanos.

Para que PEMEX apoye más el crecimiento y la creación de empleos productivos, propongo fortalecer su capacidad de respuesta estratégica y su eficiencia operativa.

Debemos concentrar los esfuerzos de PEMEX en la exploración y extracción, pero también tomar acciones para que el suministro de combustibles industriales, incluyendo el gas natural, sea rápido, confiable, a precios competitivos, y en las cantidades requeridas por los productores nacionales.

Sólo así podrá PEMEX administrar racionalmente un recurso no renovable, propiedad de la nación, y proveer a la planta productiva nacional con los insumos que requiere para crecer".

---

<sup>121</sup>Diario Oficial de la Federación de 16 de julio de 1992.

La Industria Petrolera Estatal hará el recorrido de los últimos seis años del milenio con una nueva estructura que, al buscar la especialización por actividad y la asunción plena de responsabilidades, le ha llevado a dividirse formalmente en cinco Organismos Descentralizados, sin que ello signifique la dispersión de objetivos y propósitos, pues existe, por imperativo legal que recoge la lógica de su esencia, el deber de continuar unitariamente siendo firme sostén del desarrollo de México.

En el capítulo siguiente nos referimos con detalle a esta nueva estructura y las referencias conducentes. Cerraremos éste con una cifra: 106,000 millones de dólares, son los recursos que Petróleos Mexicanos entregó al sexenio 1988-1994 y sus activos suman 50 mil millones de dólares; el valor de las reservas probadas, valuadas a 13.00 dólares por barril, es de alrededor de 850 mil millones de dólares.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup>Rojas, Francisco, Director General de Petróleos Mexicanos. Informe Anual de Labores, Marzo 18, 1994., México, pp. 20-22.

## **CAPITULO IV.**

### **LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.**

#### **1.- HACIA UN NUEVO ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DE LA INDUSTRIA PETROLERA ESTATAL.**

1.1.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

1.2.- Programa Nacional de Modernización de la Empresa  
Pública 1990-1994.

1.3.- Programa Nacional de Modernización Energética  
1990-1994.

#### **2.- ANALISIS DE LA LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.**

## **CAPITULO IV**

### **LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.**

#### **1.- HACIA UN NUEVO ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DE LA INDUSTRIA PETROLERA ESTATAL.**

Por un sinnúmero de ordenamientos jurídicos ha transitado la regulación de la propiedad del subsuelo de nuestro Territorio y por ende la de los hidrocarburos, pero es hasta nuestra Constitución de 1917 donde se consagra el principio fundamental del dominio directo de la Nación sobre los recursos del subsuelo y en particular de los hidrocarburos. Es precisa la intención del Legislador de terminar con el despojo de los recursos naturales de que había sido objeto nuestro País, lo cual implicó, en su momento, un demérito en el desarrollo y bienestar nacional. Siguiendo los ideales de ese principio se decreta la expropiación petrolera en 1938. La disposición de la Ley Fundamental fué un acto de soberanía en sentido estricto y, el segundo la expropiación si bien se apoyó en la soberanía de México tuvo grandes repercusiones para el logro de nuestra independencia económica. Conviene subrayar que esta acción reivindicatoria derivada de nuestro estado de derecho, afianzó y fué expresión de la defensa de nuestra soberanía, al imponer el cumplimiento de nuestras leyes y procurar la conservación de los recursos naturales del país.

Ya inmersos en ese proceso de integración y búsqueda que se inicia con la Constitución de 1917 y la Expropiación de 1938, el siguiente paso hacia el perfeccionamiento de nuestro régimen petrolero se da en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958, cuyo principal objetivo fué el de cancelar la posibilidad de celebrar contrato "riesgo", todo ésto, en una continuidad política de defensa del petróleo mexicano.

Por otra parte, nuestra Constitución señala las pautas para que el Estado Mexicano participe en el desarrollo económico y social, y con base en ella se realizaron un buen número de nacionalizaciones y expropiaciones, así como la compra de acciones de diferentes industrias política económica que perduró durante varias décadas y con la cual el Estado tuvo una estructura fuerte y vigorosa de la Administración Pública Federal, aunque en ocasiones obesa y costosa. Es hasta los años ochenta y con excepción de lo ocurrido con la Banca en 1984, que se pasa a las privatizaciones, para formar un nuevo esquema del sector público. El mecanismo financiero que se abandonaría fué, sin duda, trascendente y funcionó mientras las condiciones del país soportaron el modelo de desarrollo hacia adentro y satisficieron necesidades sociales, en grandes ocasiones con cargo al erario público, vía subsidios.

La Constitución ha sufrido modificaciones para poder dar una intervención directa al Estado en la economía nacional, sustituyendo o compartiendo con la economía privada para introducir las empresas públicas.<sup>123</sup>

En nuestro país, el presupuesto de la Nación se volvió insuficiente en estos años para seguir sosteniendo una administración gigante y costosa en su forma centralizada, también algunas veces improductiva y fraudulenta en su sector paraestatal. Al no tener límites legales para su crecimiento, éste se tornó desmedido, ahora para su privatización continuarán sus reformas para poder lograr, el equilibrio de las finanzas públicas. Todo esto se realiza con la finalidad de reducir gastos y costos en la Administración para aliviar la situación económica que prevalece de endeudamiento externo e interno. Las reformas deben servir para un mejor y más sano desarrollo de la Nación. México transforma al sector público con un carácter prioritario, para

---

<sup>123</sup>Se engloban en esta denominación al sector paraestatal contemplado en el Artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

racionalizar los gastos públicos, y utilizando también la privatización, como forma de allegarse recursos. Pero esto no sólo obedece al problema económico, sino también al crecimiento demográfico poblacional.<sup>124</sup>

Es a partir de 1982 que se hace necesaria y urgente la modernización económica; implantándose un proceso a través del cual se supone la organización del ámbito económico con mejores resultados y eficientes políticas nacionales.

El período Presidencial de 1982-1988, se caracteriza por tratar de reducir la intervención del Estado en la vida económica del país, aunque enfrentando múltiples problemas como son: desempleo, falta de políticas estatales, desequilibrio en la política con relación a la economía y un aumento desmesurado de la inflación.

Se inicia el régimen Presidencial de 1988-1994, en el que se trata de superar la crisis económica e implantar una reforma democrática. La modernización del Estado, conlleva en forma paralela la transformación de la Administración Pública, tanto en su sector central como en el paraestatal. No se trata sólo de quitar funciones, sino de señalar y cumplir las esenciales y prioritarias, por lo que la actualización política económica y social de México debe transitar por esta vía.

Aquí se puede señalar que la creación de empresas públicas se explica por la necesidad que el Estado tiene de cumplir con los requerimientos sociales de generar bienes y servicios. En este orden de ideas, la empresa pública puede definirse como: "Unidad económica destinada a la producción de bienes y servicios esenciales, sujeta

<sup>124</sup>Nava Negrete, Alfonso, *Las Tendencias Sociales del Derecho Administrativo*, Revista Pemex-Lex, *Petróleos Mexicanos*. Nos. 63-64, Septiembre-Octubre, México, D.F., 1993. pp. 21-24.

a una regulación estatal con el fin de que opere bajo propósitos sociales de desarrollo".<sup>125</sup>

Se parte de la idea de que un Estado más grande no es necesariamente el más capaz; un Estado propietario no lo hace justo y que en México esta situación debilita al Estado al restarle capacidad para atender los reclamos sociales, por ello se planteó la necesidad de reformarlo, pues mientras el Estado acumulaba propiedades, la sociedad acumulaba necesidades. El propósito de la reforma es regresar capacidad para atender los rezagos, procurar justicia a los mexicanos y garantizar la soberanía de la Nación. Con relación a la transformación que el Estado requiere, esta debe realizarse a partir de la vigencia del derecho y sólo con apoyo en la legalidad deberá fortalecerse el Estado.

El Estado que vislumbró el Presidente Carlos Salinas de Gortari, es capaz de orientar y canalizar la vitalidad social sin abandonar el manejo nacional y soberano de los recursos naturales, capaz de proporcionar empleo remunerado, satisfactores básicos y educación a los ciudadanos. La organización estatal que se visualiza debe ser, al mismo tiempo que apegada a los principios fundamentales de la Constitución, capaz de promover desarrollo y justicia.

Pero como toda transformación de fondo, no puede ser llevada a cabo en forma inmediata, sino que tiene que pasar diversas fases. Para realizar la modernización en su primera etapa (1982-1988), se modificaron los Artículos 25, 26, 27 y 73 Constitucionales. Dichas reformas se refieren a las responsabilidades económicas del

---

<sup>125</sup>Pardo, Ma. del Carmen, Investigadora del Colegio de México, ¿Y la Administración Pública?, Revista Enlace-Ensayo y controversia, Boletín del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., No. 28, Septiembre Noviembre 1993, México, D.F., 1994, p. 18.

Gobierno y explican su papel de conductor del proceso económico: Con esos propósitos se expidieron la Ley General de Planeación, el Sistema de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo.

Se puede apuntar que el imperativo económico ha generado grandes cambios del quehacer gubernamental; es indudable que los cambios en la orientación de la gestión administrativa responden a transformaciones económicas de fondo.

La reforma del Estado en México significa darle mayor viabilidad al gobierno mediante la redefinición de la política económica de prioridades.

En la segunda etapa (1988-1994) han sido modificados los Artículos 3º, 4º, 5º, 24, 27, 28, 35, 36, 41, 54, 60, 73, 102, 123 y 130 Constitucionales, en materia de educación, tenencia de la tierra y relación del estado-iglesia.

De las reformas realizadas en esta fase, las que más controversias han despertado, son las relativas a:

- Reforma Política.- Modificaciones a los Artículos 50., 35, 36, 41, 54, 60 y 73, derogándose los Artículos Transitorios 7º, 8º y 19º, y creando un nuevo Marco Regulatorio para los Procesos Electorales y modificación a la integración del Poder Legislativo.
- Reformas y Adiciones a los Artículos 28 y 123.- Se inicia el proceso de reforma al Estado. Liberándolo de tareas ajenas a su función pública de gobierno. Con el cambio legislativo reestableció el carácter mixto de la Banca. La adición hecha al

Artículo 123 Apartado A, dio garantía a los trabajadores de la Banca, protegiendo sus derechos laborales.

- Reforma al Artículo 27.- Con respecto a desarrollo rural y reforma agraria.

La política económica del sexenio 1988-1994, fué consecuencia de una crisis política social de los regímenes que le precedieron, obligando a un ajuste hacia un nuevo modelo de desarrollo que privilegiaría las crecientes demandas sociales, políticas y económicas de la sociedad en su conjunto.

Continuando con esta fase y para llevarla a cabo, se instrumenta y publica el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en cuyo contenido se establecen los criterios a seguir para efectuar la modernización de la Administración Pública en su sector paraestatal y para hacerlo más específico es publicado el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994.

Siguiendo con la importancia de estas entidades, finalmente se concreta uno de los sectores que cada día cobra mayor importancia a nivel mundial, por su consumo en los países industrializados, aunque por otra parte preocupa su agotamiento se suscribe el Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994.

El Plan y los Programas antes enunciados, serán analizados en párrafos subsecuentes, bajo el enfoque y como antecedente de la actual estructura de la Industria Petrolera Estatal.

## **1.1. "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994."<sup>126</sup>**

### **Evolución y Situación económica y social.**

Las ideas que en forma reducida vamos a glosar a continuación forman parte de este Plan y de los Programas que soportaron la política del sexenio.

Al finalizar la revolución social del país se experimentan profundas transformaciones y avances económicos. De 1930 a 1988, el producto interno bruto se cuadruplicó, manteniéndose un crecimiento mayor al 6% anual durante varias décadas. Fué un cambio significativo en la estructura económica y social, pues se pasó de ser un país fundamentalmente agrícola y rural, a una sociedad predominantemente urbana. Existió una disminución significativa en la contribución relativa a la agricultura, así como la participación de la población rural.

Estas transformaciones, primeramente la económica, abarca diversos aspectos: un crecimiento en la infraestructura económica, con un correlativo aumento de la capacidad productiva del país, reflejándose en un intenso y creciente proceso de industrialización, traduciéndose en un gran cambio en la estructura de la producción. Durante el período que se está analizando se multiplica la producción manufacturera, se pasa del 13 al 27%. La urbanización social del país propició un aumento importante en el sector de los servicios.

### **La política económica**

---

<sup>126</sup>Crf. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1989.

Es a mediados de los años setenta en que algunos indicadores denotan un inminente agotamiento de la etapa del crecimiento de industrialización, se habían logrado grandes avances por lo cual no se deseaba abandonar este rubro. Pero en lugar de realizar una transformación a fondo de las estructuras creadas, se trató de compensar el debilitamiento de la producción con medidas para aumentar la demanda, que se tradujeron en la adquisición por parte del Estado, de empresas privadas en difícil situación financiera y la creación de nuevas empresas públicas en áreas de actividades limitadas a la acción de los sectores social y privado. Aunándose los subsidios de todo tipo se generalizaron de manera sistemática, tratando de compensar en forma parcial el impacto sobre el bienestar social del acrecentamiento estructural de la economía. Economía cerrada por una industria con consumidores cautivos y por ende, carente de competitividad.

Todo esto provocó una acumulación continua de desequilibrios económicos y financieros, hasta llegar al punto de hacerse necesario ajustes severos en lo económico tales como la disminución de la demanda, sumándose una devaluación cambiaria. Las adecuaciones que se hicieron en un principio a las estructuras económicas del país a las nuevas realidades fueron insuficientes, no teniendo alguna repercusión de fondo.

Cada vez se hacían mayores los problemas, sumándose el crecimiento de la población lo que obligó a mayores erogaciones públicas, debilitándose la economía en gran medida.

Es preciso señalar, que a fines de los años setenta, el petróleo se vislumbraba como la solución para evitar la necesidad de efectuar grandes esfuerzos para la atención de los problemas económicos del país. Los ingresos provenientes del petróleo, que

umentaban significativamente, dieron como respuesta prolongar el modelo económico.

Tratando de corregir los ya tan conocidos desequilibrios estructurales, inyectados de los recursos abundantes provenientes del petróleo y el endeudamiento externo, el cual se proyectaba financiar con los ingresos futuros del país, estimándose un aumento gradual en escala ascendente de los precios de los hidrocarburos en el mercado internacional. Apoyándose en esta idea el sector público llevó a cabo grandes y costosas erogaciones en proyectos de inversión, cuya viabilidad económica dependía de un probable crecimiento de la demanda interna, también apoyadas en el precio del petróleo. Al no cumplirse las expectativas deseadas muchas inversiones quedaron sin cumplir la finalidad para la cual fueron creadas.

Este panorama se percibió no sólo a nivel interno sino que también por los acreedores del país, quienes se vieron en la necesidad de otorgar varios créditos más.

Al no concretarse las perspectivas que se crearon en torno al petróleo, se sucedió el flujo de recursos externos. El país dejó de ser un receptor de recursos reales para convertirse en fuente de los mismos para los acreedores por el pago de la deuda y sus intereses, con lo que la economía sufre un descenso pronunciado a partir de la segunda mitad de 1982, siendo característica principal el elevado endeudamiento externo, el déficit fiscal es acentuado y una balanza de pagos sumamente desfavorable dando origen a un creciente desequilibrio de estructuras.

Hacia el segundo tercio de los años ochenta, el Gobierno de la República inició un cambio encaminado a transformar la planta productiva, a hacer más eficiente la economía y desarrollar el sector exportador capaz de generar los recursos para el

desarrollo. Agregándose a los cambios el saneamiento de las finanzas públicas incluyendo la reestructuración del sector paraestatal. Obedecía esto último al crecimiento desmedido que había tenido el sector público. Los rezagos económicos y sociales hacían indispensable el cambio estructural.

El crecimiento de la urbanización del país ha dado como resultado una concentración de la actividad productiva, propiciando grandes desequilibrios en el uso de recursos y en la distribución de los beneficios del progreso. El gran problema que se presenta es la concentración poblacional. Conforme va evolucionando una sociedad, sus necesidades van cambiando y para satisfacerlas el Estado va requiriendo la ampliación de sus servicios.

En nuestra Carta Magna se consagran todas nuestras relaciones como personas así como el quehacer del gobierno, como se ha venido manejando en su actividad administrativa, que conlleva la económica. Dicho de otra forma, la Constitución de 1917 contempla la conformación del patrimonio del pueblo mexicano así como el marco de referencia de la manera de conducirse de gobernantes y gobernados, para lograr el progreso y el bienestar de las mayorías. En esto se traduce nuestra democracia.

La organización económica de nuestro país se ha ido conformando en una evolución histórica que se va vislumbrando, en la década de los ochenta hasta nuestros días. A partir de 1983, se incorporan en nuestro Marco Regulatorio Fundamental económico en tres principios esenciales: en el artículo 25 se reconoce y regula la economía mixta bajo la rectoría del Estado, con lo cual los sectores sociales y privados adquieren un reconocimiento pleno para participar en el desarrollo económico y social. Esta idea ya se encontraba presente desde el constituyente de Querétaro.

Asimismo el artículo 26 establece que la rectoría estatal debe ser ejercida a través de la planeación, para obtener la participación de los sectores social y privado logrando con ello el objetivo de desarrollo nacional integral.

Por lo tanto, economía mixta, rectoría estatal y planeación democrática, son los principios en base a los cuales se desarrolla una amplia e innumerable legislación que sustenta al derecho económico mexicano. La rectoría estatal, que deriva del artículo 27 y que es actualizada en los artículos 25 y 26, configura así la nueva dirección y orientación del desarrollo económico y social del país, la responsabilidad en que en algunas ramas es exclusiva la titularidad pública en recursos naturales no renovables y en áreas estratégicas no compartidas; y otras que sí comparte con los sectores social y privado.

La economía mixta, prevista en los artículos 5o., 11, 16, 25 y 28, se vincula con las áreas estratégicas del Estado contenidas en los artículos 25, 26, 27 y 28 fracción IV. La planeación democrática jurídico-administrativa concerta al Estado, con las entidades federativas, que vincula con las paraestatales y sectores sociales.

La economía mexicana deberá ser estructuralmente fuerte para responder a los retos del mundo moderno. Estamos inmersos en una economía globalizada sujeta a grandes transformaciones, como nunca antes en la historia. Estas transformaciones representan grandes oportunidades para aquellos países que con decisión y eficacia se dedican a hacer frente a los retos de la modernidad; al mismo tiempo aquellos que se refugian en actitudes del pasado pretendiendo ignorarlas, se enfrentan a rezagos y retrocesos.

México, para hacer frente al reto del crecimiento, demanda la modernización profunda de sus estructuras económicas. Es preciso alcanzar una mayor competitividad en lo interno y en lo externo; abrir los canales para que se haga patente el potencial del país y de sus habitantes; alentando sus iniciativas y promoviendo, sin paternalismos su materialización.

Queremos modernizarnos, para que todos como Nación, seamos más eficientes. Si no hay eficiencia en el manejo de los recursos para crecer serían insuficientes los esfuerzos que realicemos y continuaremos con el problema de la transferencia de recursos al exterior. Debemos alcanzar más y mejores resultados con los recursos disponibles. En esto se traduce el reto de la modernización y debe hacerse en todos los aspectos de nuestra economía.

La modernización económica significa un sector público eficiente para satisfacer los requerimientos de infraestructura económica y social del desarrollo; una mayor competitividad del aparato productivo en el exterior; un sistema de regulaciones económicas que en lugar de detenerse eleve la actividad económica eficiente de los particulares, elimine inseguridades y nos permita fomentar la concurrencia de todos en las actividades productivas.

La modernización económica demanda la descentralización de decisiones y la desconcentración geográfica de la actividad para propiciar un mejor aprovechamiento de recursos nacionales, disminuir costos, aprovechar las potencialidades económicas del territorio, realizar una distribución equitativa en toda la extensión del territorio; los beneficios del progreso y las responsabilidades en el desarrollo nacional. La descentralización y la desconcentración son ejes esenciales en las políticas.

## **Extracción y uso de los hidrocarburos**

El petróleo es una de nuestras principales riquezas, como lo es, y ha sido este recurso propiedad de la Nación y por ende, su explotación y control seguirán reservados al Gobierno Federal como representante de la Nación, tal y como se encuentra plasmado en nuestra Constitución.

Nuestras reservas de hidrocarburos equivalen a 69 mil millones de barriles; pero este energético no es renovable, y aún con su actual abundancia al cabo de un tiempo los hidrocarburos serán escasos en el país y en el mundo, por lo que deberá racionalizarse su uso, en forma congruente con los avances tecnológicos. Se debe moderar también su uso en la generación de energía eléctrica, sustituyéndolos gradualmente por otras fuentes primarias. En la industria petroquímica los hidrocarburos tienen posibilidades más rentables. Se aprovecharán las oportunidades y las perspectivas del mercado mundial a través de una participación ampliada de los particulares en la petroquímica secundaria. Por otra parte, se apoyará el desarrollo agrícola con mayor eficiencia en la producción, distribución y comercialización de fertilizantes.

Tendrán mayor impulso las tareas de explotación de hidrocarburos para reforzar las reservas; se fomentará la investigación y el desarrollo de tecnologías para un mejoramiento en el proceso de extracción, refinación y transformación, teniendo especial cuidado en la política petrolera internacional para mantener la presencia de México en el mercado mundial.

La regulación de nuestra actividad en su mayoría data de varias décadas, esto trae como consecuencia una obsolescencia en ellas, ya que nuestra Nación ha sufrido

diversas transformaciones y actualmente se enfrentan nuevos retos al abrir nuestra economía al exterior, independientemente de no ser funcional, no se adecúa al marco de lo externo, ya que hemos llevado una economía interna, limitando la competencia que trae como consecuencia el alza de los precios, disminución entre diversos agentes productivos, desalienta la productividad y fomenta una asignación inadecuada de los recursos. La excesiva regulación afecta a los que menos tienen, castigando principalmente a la pequeña y mediana industria y, en general, perjudica a los que menos recursos tienen.

Como consecuencia es la obtención de ganancias para unos cuantos, sobre el bienestar de los demás.

Se imprimirá la aplicación discrecional e injustificada de las normas que regulan la actividad económica. Para poder eliminar estos excesos se promoverán reglas claras y estables para que permitan hacer planeaciones a mediano y largo plazo a las empresas, que haya confianza en las transacciones con costos moderados, para contar con la capacidad de exigir el cumplimiento de contrato de una manera barata y expedita.

### **Modernización de la Empresa Pública**

Un propósito fundamental de todo Estado Moderno como el Mexicano, es el de salvaguardar la soberanía nacional y promover la justicia social en un ambiente plural y de concertación democrática y desarrollo económico y social. Nuestro Estado tiene la responsabilidad de orientar la energía y vitalidad sociales hacia un desarrollo que nos permita el uso soberano y racional de nuestros recursos naturales, con una distribución equilibrada de las actividades en el territorio, avances tecnológicos y

productivos que den sustento a una participación competitiva de nuestro país en la economía mundial. En uso de las facultades constitucionales del Estado mexicano, propicia y regula la acción de los sectores privado y social y actúa utilizando sus propios recursos. Su principal instrumento de la acción de Gobierno, son las entidades paraestatales que actúan en áreas estratégicas y prioritarias de la economía.

Las primeras áreas constituyen la actividad exclusiva del Estado cuya administración, aprovechamiento y conservación, es de interés para la soberanía de la nación, ya que constituyen recursos no renovables o unidos a la seguridad nacional, son servicios públicos esenciales o constituyen la infraestructura fundamental para el desarrollo de otras actividades como son la económica o social en su conjunto; por ello dichas áreas deben ser administradas con criterios de interés eminentemente social y público, por formar parte de nuestro proceso histórico y del Proyecto Nacional. Su importancia para el país implica una responsabilidad especial de eficiencia y honestidad en su manejo.

Como ha sido y seguirá siendo, el Estado mantendrá la propiedad de las áreas estratégicas que se encuentran señaladas en el artículo 28 Constitucional, que son: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radio telegrafía y comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles.

Por otra parte el Estado mantendrá su participación en aquellas empresas consideradas como prioritarias, cuyas actividades son de beneficio social, demandando una atención preferente, como son los servicios de salud, vivienda,

educación y las actividades de regulación y garantía de abasto de productos básicos; que son desarrollados a través de entidades como el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, IPN, El Colegio de Bachilleres y CONASUPO entre otras.

La modernización será profunda en las entidades que su actividad sea de las áreas estratégicas y prioritarias.

Con claridad en los criterios a usar para poder evitar confusiones entre las empresas públicas propiamente dichas con las entidades de servicio institucional, útiles para la prestación de servicios públicos o para realizar las actividades promocionales y de investigación, cuya eficiencia y productividad no se miden en aspectos de rentabilidad financiera.

Las empresas públicas han sido y son uno de los instrumentos mas efectivos con los que cuenta el Estado mexicano para el logro de sus objetivos económicos y sociales. Si se denotan los aciertos y los errores, el resultado de su actividad es positivo para el desarrollo del país. Para mantener este balance en crecimiento, las entidades que no reúnan las características de estratégicas, prioritarias o de ambas, serán desincorporadas bajo los siguientes criterios:

Serán liquidadas o extinguidas las entidades que ya cumplieron sus objetivos, que ya no son viables para la economía o que la actividad que realizan sea conveniente para mayor eficiencia en otras entidades paraestatales o dependencias del gobierno;

- **Fusión de entidades para el mejoramiento de servicios con la integración o complementación de los procesos productivos de comercialización y de gestión administrativa;**
- **Serán transferidos a gobiernos de las entidades federativas empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo; y**
- **Se venderán empresas que no sean prioritarias ni estratégicas y, que por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.**

La desincorporación y redimensionamiento de las entidades, aparte de dar un mayor espacio de participación a los sectores social y privado, permite reducir recursos públicos para atender mejor lo estratégico y prioritario. Así la desincorporación no significa reducción del Estado ni conceder espacios que son propios; un Estado no tiene que ser enorme para ser eficiente, la modernidad de una Nación se mide por la satisfacción de las necesidades de su sociedad.

La empresa pública se concibió como organización que lleva a cabo políticas de estado; es una organización peculiar por su calidad de empresa y su carácter público. No se debe perder su carácter empresarial, producto de las políticas nacionales sujetándose a ellas, por ello debe atender exigencias de eficiencia y productividad dentro de un nuevo marco legal y cumpliendo las políticas estrictamente, los programas y presupuestos. Su principal propósito será la calidad y la oportunidad de la oferta de los bienes y servicios que producen.

Será impulsado y fortalecido el sector paraestatal de tal manera que las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia, cumplan los objetivos para los cuales fueron creados con apego a las normas que les rigen. El administrador público tiene un compromiso muy claro en ese sentido con la sociedad, propietaria de los recursos que administra. Será perfeccionado el marco normativo de la empresa pública, para que coincidan sus fines de servicio concebidos en el derecho público con la eficacia, eficiencia y productividad que su modernización reclama; con este propósito coadyuvará la promulgación del reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Un paso necesario es la desregulación interna del sector público para elevar la productividad y mejorar los incentivos en la empresa pública, así como para profundizar la descentralización. Se eliminarán obstáculos y prácticas obsoletas que impiden ser más dinámica a la empresa, así como su actividad para el interior y exterior del país. Serán definidas las líneas de autoridad, como los objetivos globales y particulares de cada empresa, para evaluar certeramente sus resultados; se perfeccionará el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los convenios de modernización de las empresas, con compromisos claros de sus administradores.

Para ello, las empresas públicas recibirán el respaldo indispensable para que puedan cumplir con las tareas encomendadas; eliminándose la reglamentación excesiva a la que están sujetas, para que no sean las instancias centrales las que pretendan administrarlas. Serán dotadas de una verdadera autonomía de gestión a través del fortalecimiento de sus órganos de gobierno tal y como es planteado por la ley respectiva, al mismo tiempo asumirán el compromiso de alcanzar una mayor autonomía financiera. Se hará exigible la formación de empresarios públicos

modernos, con claro compromiso social, que estén a la altura de su responsabilidad de dirigir y administrar los recursos de la Nación.

El incremento de la productividad será el apoyo sustantivo para poder superar la problemática actual de las empresas públicas.

Para cumplir los objetivos institucionales se depende fundamentalmente de quienes con su trabajo lo hacen posible, para ello, se fortalecerá el diálogo y la concentración de organizaciones de los trabajadores a fin de que se avance con un común acuerdo en los esfuerzos de modernización.

## **1. 2.- "Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994"<sup>127</sup>.**

Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática previsto en la Constitución General de la República, Artículo 26, conforme a lo estipulado en la Ley de Planeación, y en estricta congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación elaboró el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, el cual establece los lineamientos generales en esta materia.

En la realización práctica de este Programa, resulta fundamental la intervención corresponsable y participativa de los diferentes niveles de decisión de la Administración Pública, especialmente, de los cuadros directivos de las propias entidades, para hacer posible, en el mediano plazo, cumplir con acciones concretas tendientes a la materialización de una de las líneas directrices consignadas en el Plan de Desarrollo, que postula a la modernización económica como inconcebible sin la modernización del sector paraestatal por el papel estratégico y prioritario que éste desempeña en la promoción del desarrollo económico y social de la Nación.

### **Rectoría del Estado y Modernización del Sector Paraestatal.**

Salvaguardar la soberanía nacional y promover la justicia social en un ambiente plural de concertación democrática y desarrollo económico y social, son los objetivos fundamentales del Estado mexicano; orientar la energía y la vitalidad sociales hacia un desarrollo que permita el uso soberano y racional de los recursos naturales, una distribución equilibrada de las actividades en el territorio, avances tecnológicos y

---

<sup>127</sup> Cfr. Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación 16 de abril de 1990.

productivos para sustentar la participación competitiva del país en la economía mundial, la satisfacción de necesidades básicas de la población, y sobre todo, la ampliación de las oportunidades para poder elegir el tipo de vida deseado, son retos que tiene que enfrentar el Estado Moderno.

Simultáneamente, la modernización implica el fortalecimiento de las entidades que actúan en las áreas estratégicas y prioritarias, para lo cual habrá que allegarles los recursos que les permitan desempeñarse con criterios de alta eficacia, eficiencia y productividad.

La desregulación y simplificación, tanto al interior como al exterior del sector público, es un paso necesario para elevar la productividad en la empresa pública y para profundizar en el proceso de su descentralización. Se eliminarán obstáculos y prácticas obsoletas que impiden dar un mayor dinamismo a la empresa pública y obtener la óptima actividad de la misma en el interior del país o en el exterior, cuando sus características de operación y competitividad así lo requieran.

El Plan Nacional de Desarrollo consigna que, para modernizar a México, debemos modernizar a la Administración Pública. La modernización de la economía exige la participación de todos. El Gobierno Federal no puede ni debe ser el único actor. El Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 cumplirá su cometido en la medida en que su propia implantación concite las voluntades para la acción y asegure la participación corresponsable de todos en esta gran tarea, en la que estamos comprometidos.

### **Reestructuración del Sector Paraestatal.**

En congruencia con los propósitos de transformación nacional de la administración, la modernización administrativa constituye una de las políticas prioritarias que responde a las circunstancias económicas y a la realidad del país. Las acciones en este aspecto se orientarán a fortalecer la función social del Estado y a vincular estrechamente la organización de las dependencias y entidades a sus objetivos, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él derivan.

Para lograr estos propósitos, en primer término habrán de promoverse las adecuaciones al marco jurídico donde se requieran.

#### **Áreas Estratégicas y Prioritarias.**

El Estado mantendrá la propiedad y control de las áreas estratégicas a que se refiere el Artículo 28 de la Constitución, las cuales son: acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y prestación de servicios de banca y crédito. En relación a las sociedades nacionales de crédito, se preservará el régimen mixto de inversión pública y privada.

El Estado también mantendrá su participación en áreas prioritarias que son aquellas que se establezcan con sujeción a los lineamientos de la planeación democrática, en los términos del Artículo 26 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

#### **Desincorporación de Entidades Públicas.**

El redimensionamiento del sector paraestatal debe concebirse como un proceso dinámico, adaptable a las condiciones actuales del país y a las relaciones que mantenemos con el exterior. En consecuencia, con base en lo dispuesto en los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales y demás leyes y ordenamientos aplicables, las propuestas de desincorporación de entidades paraestatales que en su caso sean formuladas, tomarán en cuenta los criterios de política económica vigentes en ese momento; los indicadores macroeconómicos presentes en esa coyuntura y los previsible para el mediano plazo; así como el impacto social, económico y ecológico.

#### **Racionalización del Esquema de Organización y Funcionamiento de las Entidades.**

En este sentido, las entidades, para su desarrollo y operación deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales formulados por la coordinadora de sector, que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales de corto, mediano y largo plazos.

Por su parte, las coordinadoras sectoriales asumirán las responsabilidades de coordinación programática, eficacia técnica y administrativa y elevación de la productividad. Asimismo, reforzarán su funcionamiento de conducción sectorial en materia de planeación, programación, presupuestación y control.

### **1.3.- "Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994".<sup>128</sup>**

#### **Introducción**

La Constitución de 1917 consagra para la Nación, en su Artículo 27, el manejo exclusivo de los recursos energéticos, y en el Artículo 28, los reserva como actividades estratégicas para el Estado mexicano. La creación de la Comisión Federal de Electricidad en 1937 y la nacionalización de la industria petrolera un año después, confirmaron la convicción nacionalista del constituyente y abrieron el camino para que el Sector Energético se convirtiera en uno de los pilares del crecimiento económico de México por más de tres décadas.

El Sector Energético mexicano ocupa en la actualidad el octavo lugar mundial en cuanto a sus reservas de hidrocarburos y el sexto lugar por su producción petrolera; la capacidad instalada en la rama eléctrica se ubica entre las primeras veinte del mundo. El Sector Energético en nuestro país es signo de progreso y modernización. Cada vez más población tiene acceso a sus beneficios.

Los tres grandes Acuerdos Nacionales a que convoca el Plan Nacional de Desarrollo así lo indican: el Acuerdo para la Ampliación de la Vida Democrática; el Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios; y el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida. Sobre estos tres Acuerdos se finca la modernización y es en este marco en el que se inscribe el Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994.

---

<sup>128</sup> Cfr. Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994, publicado en el Diario Oficial 7 de mayo de 1990.

La modernización de la infraestructura energética ocupa un lugar primordial en la modernización global de la economía y la sociedad mexicana; un soporte importante, pero no el único.

El Programa recoge las propuestas y las conclusiones del Foro de Consulta Popular sobre Energéticos celebrado en distintas partes del país durante febrero y marzo de 1989. Este proceso de consulta se enriqueció con la participación de miembros del Poder Legislativo a través de representantes de las comisiones especializadas; también participaron los sectores social y privado. El Programa Nacional de Modernización Energética es, en síntesis, el producto de la concertación en el interior y hacia el exterior del mismo sector.

De la consulta se desprendió como una de las conclusiones fundamentales la necesidad de hacer un uso más eficiente de la energía, con el fin de no comprometer la disponibilidad de ésta para las futuras generaciones. Se destacó como prioridad el fomento de una cultura del ahorro de energía, que al mismo tiempo contribuya a no deteriorar el equilibrio ecológico, propósito central de la política social de la presente administración. Asimismo, se recogió la necesidad de armonizar en el tiempo el desarrollo del Sector Energético, para enfrentar el reto que significa asegurar la disponibilidad de energía que requiere el proceso de desarrollo.

El Programa Nacional de Modernización Energética tiene como característica la de ser integral, toda vez que considera el desarrollo de todas las fuentes de energía (primarias y secundarias) con que cuenta el país, y plantea que su aprovechamiento será acorde con la dotación relativa de esos recursos, junto con otros criterios de diversa índole, desde financieros hasta ambientales.

El Programa propone atender cinco prioridades: productividad; ahorro y uso eficiente de la energía; financiamiento del desarrollo y expansión de la oferta; diversificación de fuentes; y, participación eficaz en el mercado internacional. Estas líneas de política son la base de la política energética nacional y a través de su ejecución se conformará el Sector Energético moderno que reclama la sociedad mexicana.

### **Balance General**

Es en este sentido que el reto de la modernización de la sociedad, la política y la economía, conlleva necesariamente a la del propio Sector Energético.

Para que la energía sirva efectivamente a aquél fin, es imperativo tanto producirlo en cantidad y calidad suficientes, cuanto darle una utilización apropiada. En paralelo, la protección ambiental es también tarea básica en la actividad cotidiana del Sector Energético.

Se configuró de hecho, un mercado de compradores con crisis frecuentes de precios, alcanzando su situación más crítica durante 1986, cuando el precio del petróleo llegó a estar por debajo de los 10 dólares por barril, además de que, para todo efecto práctico, desapareció la estructura de precios oficiales.

El consumo mundial de petróleo observó crecimientos importantes, cercanos a 1,5 Mil Millones de Barriles Diarios como promedio anual entre 1986 y 1988, para alcanzar en este último año un promedio de 50.8 Mil Millones de Barriles Diarios; diversos países industrializados frenaron en cierta medida su tendencia al mejoramiento de la productividad energética, mientras que algunos países en desarrollo, principalmente los del Sudeste de Asia, alcanzaron niveles de consumo sin precedente.

Del lado de la oferta, la producción petrolera de los países no miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, registra entre 1986 y 1988 incrementos netos apenas marginales. En consecuencia, la demanda por crudo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo ha aumentado de manera significativa, llegando hasta niveles entorno a 22.0 Mil Millones de Barriles Diarios, frente a un mínimo de 16.0 Mil Millones de Barriles Diarios en 1985.

En este contexto, México ha desarrollado una política petrolera internacional activa, orientada al diálogo y la concertación con países productores y consumidores, a efecto de contribuir a estabilizar el mercado y lograr precios razonables. Esta política se ha visto recientemente impactada por los menores márgenes de maniobra en términos de capacidad de producción petrolera y de la composición de la mezcla de exportación (derivados en buena medida de un mayor consumo interno). Al mismo tiempo, se han venido realizando ajustes tácticos a los esquemas de comercialización de crudo, a fin de mantener su competitividad.

A corto plazo, factores coyunturales del propio mercado petrolero, junto con expectativas de los participantes y decisiones políticas, determinan en buena medida su comportamiento.

En diversos escenarios se considera que en los próximos años (por lo menos hasta mediados de los noventa) persistirá un significativo exceso de capacidad instalada de producción de petróleo, ubicado básicamente en el Golfo Pérsico. En tanto perdure tal excedente, se mantendrá el desequilibrio estructural del mercado petrolero internacional y, en consecuencia, habrá constantes presiones sobre los precios, dando paso a una situación de incertidumbre y con altas probabilidades de caer en crisis recurrentes.

Una situación de equilibrio del mercado y mayores niveles de precios pudiera ser alcanzada en el transcurso de la próxima década, en la medida en que un aumento moderado de la demanda, combinado con una disminución gradual de la producción de petróleo de diversos países con reservas declinantes, permitiera acercar los niveles de producción de la Organización de Países Exportadores de Petróleo a su capacidad instalada.

Para entonces, seguramente el perfil de la oferta de petróleo habrá cambiado, en la medida que un buen número de países podrían dejar de ser exportadores, con lo que el mundo sería más independiente de los suministros de crudo de la zona del Golfo Pérsico. México podría ser otro de los países que quedara como actor relevante en la escena petrolera, que sin duda ofrecerá oportunidades importantes, lo que requiere de decisiones a corto plazo en materia de inversiones.

En un mercado de compradores, como el que prevalecerá todavía por varios años, para los países productores resulta difícil fijar de manera simultánea objetivos de precio y volumen; tienen que optar por uno u otro. En este contexto, no se prevé que pudiera plantearse una estructura de precios oficiales fijos y, de hecho, la tendencia reciente muestra que se ha evolucionado hacia esquemas de fijación de precios cada vez más variados, que restan transparencia de las transacciones y no son necesariamente coincidentes con los esfuerzos de estabilización del mercado. En cierta medida, la fijación de precios depende actualmente de parámetros de referencia basados en cotizaciones de crudo (como el WTI y Brent), que presentan comportamientos erráticos y con frecuentes distorsiones.

Así, no se espera que los precios internacionales de petróleo aumenten significativamente en los próximos años, mientras persista un amplio exceso de capacidad de producción.

Por otra parte, es previsible que la industria petrolera mundial siga evolucionando hacia una redefinición de los papeles tradicionales de los distintos participantes y de reestructuración institucional. Se considera que todavía algunas empresas petroleras continuarán avanzando en el sentido de la integración vertical y empresas estatales de países productores seguirán ampliando su participación en operaciones de refinación y distribución de derivados del petróleo. De igual manera, las multinacionales buscarán consolidar su posición y alcanzar niveles superiores de eficiencia y competitividad. Estos movimientos se verán complementados con asociaciones entre empresas nacionales de países productores y empresas multinacionales de países consumidores.

Para los años que restan de este siglo, se prevé que la demanda mundial de petróleo crecerá a tasas moderadas, entre 0.8% y 1.2% promedio anual; se considera que serán los países en desarrollo los que observen los mayores crecimientos en su consumo petrolero, como reflejo de un crecimiento económico relativamente más elevado, siempre y cuando resuelvan su problema financiero, y de una capacidad limitada para generar el capital requerido para desarrollar fuentes alternas de energía.

Por el lado de la oferta, aún cuando diversos países en desarrollo continuarán incrementando su producción de petróleo, los descensos en países con reservas declinantes como Estados Unidos de Norteamérica y Gran Bretaña, comenzarán a sobrecompensar los aumentos de los primeros, con lo que la producción de la OPEP podría alcanzar el 80% de su capacidad instalada hacia mediados de los noventa.

A lo anterior resulta fundamental agregar otro factor que ya es importante, y lo será más a futuro, en la determinación del comportamiento energético internacional y que se refiere a la cuestión ambiental. En mayor o menor medida, el cuidado del ambiente constituye una preocupación creciente de la sociedad, lo que implicará regulaciones cada vez más estrictas para las actividades de exploración y explotación, así como para limitar las emisiones de gases y otros componentes tóxicos y para elevar la calidad de los combustibles, en particular de las gasolinas.

Ello conllevará necesariamente la realización de mayores inversiones desde la localización de reservas de crudos ligeros y bajo contenido de azufre, hasta en instalaciones y tecnologías de procesamiento, tanto de refinación como de combustión interna. Con lo anterior, el cuidado del ambiente jugará un papel central en la determinación de las participaciones de las diversas fuentes energéticas en el balance, así como de sus precios relativos.

Se espera que el petróleo siga siendo la principal fuente de energía primaria, aún cuando su importancia relativa podría verse disminuida de 37.6% en 1988 a cerca de 35% para el año 2000. Otros combustibles fósiles como el carbón y particularmente, el gas natural aumentarán su participación; en menor medida, lo hará la energía nuclear. La ligera declinación esperada en la participación del petróleo, se basa principalmente en el supuesto de que la generación eléctrica continuará incorporando carbón y combustible nuclear. El petróleo mantendrá su preponderancia en el sector de transporte y la petroquímica. El mayor potencial del carbón para la generación eléctrica se ubica en la Cuenca del Pacífico y Estados Unidos.

### **Evolución del Sector Energético en México.**

- Proporciona la energía necesaria para el funcionamiento y expansión del aparato productivo y para la elevación del bienestar social. Como demandante de bienes y servicios, y a través de sus encadenamientos hacia adelante, impulsa el desarrollo de múltiples industrias.
- El sector aporta el 4.2% del PIB (1988) y emplea de manera directa a más de 300 mil personas.
- La inversión realizada del sector, respecto del total del sector público, fué de 34.6% en 1988 (40.6% en 1982).
- Entre 1983-1988, sus aportaciones fiscales sumaron alrededor de 180 billones de pesos, a precios de 1988, que significa una participación promedio de 43% en los ingresos de la Federación. Para 1988, dicha participación fué de 35%.

En el último cuarto de siglo, la producción de energía primaria se multiplicó por cinco y el consumo nacional por 3.5 veces.

En energía eléctrica en el mismo período, la capacidad instalada se incrementó en 500%, la generación lo hizo en 593% y se amplió la cobertura del servicio a 11.5 millones más de usuarios.

En congruencia con la política de cambio estructural, se optó por reducir el peso relativo del sector, más que por acciones autónomas, por el desarrollo de otros sectores, en el marco de una economía diversificada.

El sector respondió a los requerimientos de la economía y cuantitativamente mantuvo el abasto necesario de energía, crecientes aportaciones fiscales e importantes flujos de divisas. Ello cobra mayor relevancia si se considera el entorno adverso, tanto nacional como internacional, que persistentemente enfrentó el sector en estos últimos años.

### **Problemática Actual**

En los últimos años, aún cuando el Sector Energético perdió peso relativo en la economía, su importancia se magnificó en ciertas áreas críticas de la coyuntura: ingreso de divisas y finanzas públicas, sobre todo esta última. En consecuencia, prioridades de orden financiero-presupuestal se constituyeron en eje básico para determinar el desarrollo del sector, quedando éste sometido a una evolución de "pare-siga".

El gasto de inversión en el sector disminuyó de manera significativa; la inversión realizada en 1988, representó apenas 28.5% de la ejercida en 1981, en términos reales; en el caso de PEMEX, significó 23.5% y en la rama eléctrica 41.8%. Ante tales rezagos, los significativos esfuerzos hechos vía productividad no alcanzaron a compensar sino una pequeña parte.

En hidrocarburos, la producción de crudo manifiesta síntomas de declinación, los procesos primarios de refinación operan al máximo de su capacidad, la insuficiente integración de los procesos secundarios limita la producción de derivados de mejor calidad y se presentan problemas en las áreas de transporte y almacenamiento de crudo y derivados.

En este comportamiento cabe destacar la evolución desigual del consumo de productos refinados y el de electricidad: los primeros crecieron en 1.7% como promedio para el lapso 1983-1988, en tanto que la electricidad lo hizo en 4.9%. Tal comportamiento fué reflejo de la caída en el ritmo de actividad económica y, en menor medida, de incrementos en precios y tarifas.

La mayor dotación de recursos energéticos de nuestro país se finca en los hidrocarburos, mismos que representan 90% de la producción de energía primaria y 84.5% de la oferta interna bruta; si bien esta participación ha descendido (92.1% y 85.7% en 1982), se considera que subsiste una dependencia excesiva.

Por el lado financiero, la situación que presentan las entidades del sector resulta muy distinta. PEMEX ha logrado mantener una posición superavitaria, enterando crecientes volúmenes de recursos al fisco; en tanto la rama eléctrica, aún cuando en los últimos años ha mejorado su situación financiera, continúa presentando déficit.

En productos refinados, los precios cubren los costos, si bien para algunos productos el ingreso de PEMEX se ve mermado por la carga fiscal. Además, persiste una política sumamente rígida, en la medida en que se conservan precios nacionales únicos; hay necesidad de revisar la estructura de precios relativos, así como el régimen fiscal de los diferentes combustibles, que en la actualidad recae primordialmente en la gasolina.

**Se debe plantear la necesidad de revisar estructuras organizacionales, descentralizar funciones y delimitar responsabilidades, a fin de que se puedan alcanzar nuevas circunstancias de magnitud y eficiencia. En este esfuerzo, es**

**fundamental la participación de los trabajadores y sus organizaciones gremiales;**

### **Objetivos**

Se definen los siguientes objetivos del Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994:

I.- Garantizar la suficiencia energética.- Entendida como la conciliación racional y equilibrada entre objetivos económicos por un lado, y sociales y de carácter estratégico, por el otro; la suficiencia deberá darse al menor costo posible y no proyectarse como sinónimo de autarquía.

II.- Fortalecer su vinculación con la economía, la sociedad y la protección ambiental.- Significa armonizar y hacer más eficientes los eslabones del sector con el resto de la economía y sociedad; mantener el equilibrio adecuado en cuanto al personal relativo del sector en el aparato productivo nacional; y apoyar la generación de divisas y recursos fiscales.

III.- Consolidar un Sector Energético más moderno y mejor integrado.- Implica alcanzar niveles superiores de productividad y eficiencia técnica, administrativa y operativa, a un mayor grado de coordinación entre las entidades del sector y reorganización estructural y territorial.

## **2.- ANALISIS DE LA LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.**

A fin de realizar uno de los objetivos de este capítulo pasaremos a comentar, de manera somera, el itinerario legislativo que recorrió la actual Ley que rige y organiza a la Industria Petrolera Estatal, empezando por la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal y concluyendo con la promulgación y publicación de la misma.

El Titular del Poder Ejecutivo Federal autor de la Iniciativa, el legislador que elaboró la nueva Ley, y los demás que intervinieron con estudios y trabajos preparatorios informaron sus criterios, teniendo siempre presente una situación y una realidad concreta, que demandaron algunas peculiaridades, plenas de valores históricos aún presentes y de principios institucionales.

El preparar un proyecto de Ley Orgánica para la Industria Petrolera Estatal limitándolo a simples técnicas de productividad y eficiencia, sin tomar en cuenta las apreciaciones políticas y sociales, no hubiera tenido los efectos necesarios, sólo habrían sido parciales, quizás irrelevantes e incluso erróneos; además esa actitud se habría apartado de los lineamientos básicos recibidos y de las decisiones a instrumentar.

Por ello se partió de las normas constitucionales que atañen a los hidrocarburos y al subsuelo, y de ahí se inició el análisis de los grandes temas de la materia, con el objetivo de alcanzar una transformación administrativa de fondo para la Industria que le permita avanzar cualitativamente, en la medida de la importancia que la Institución tiene para la Nación y de los retos del tiempo por venir.

Es a partir del Derecho Constitucional que se configura una ley administrativa, así que para entender cabalmente ésta habrá que conocer esos lineamientos fundamentales que enmarcan las relaciones entre el poder y los ciudadanos, mismas que siempre son, de variadas maneras, materia del Derecho Administrativo. La referencia constitucional es un necesario contexto de las normas administrativas, pero sobre todo es así cuando la materia de una ley es constitucional, como es el caso de la Orgánica de Petróleos Mexicanos, y para ser más precisos la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, con la que la primera tiene una estrecha vinculación. Una y otra expresan modo, forma y extensión de la puesta en práctica de opciones y valores constitucionales que tiene que ver con la justicia social, la independencia económica nacional, las atribuciones del Estado, el aprovechamiento de una riqueza de la Nación, el petróleo y la soberanía.

Ambas Leyes, la Reglamentaria y la Orgánica, constituyen interpretaciones legítimas de los preceptos constitucionales de los que emanan las disposiciones que atañen al subsuelo, al dominio directo, a las áreas estratégicas a cargo del Estado y a la propiedad y control del patrimonio petrolero.

En el contexto de estas leyes, el legislador se expresa con apego a los principios de la Constitución, haciendo una interpretación exacta con base en técnicas jurídicas, en lecturas políticas, sociales y económicas, congruente a la historia escrita de la Industria Petrolera Estatal, con más de cincuenta años de lucha por asegurar conforme a los cambios que se van suscitando que el aprovechamiento de los hidrocarburos del subsuelo sea en beneficio de la Nación. Se asegura así la eficacia normativa directa de la Constitución.

Esta fué la convicción del Titular del Poder Ejecutivo Federal, que diseñó básicamente y envió la Iniciativa de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios a los Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el día 2 de julio de 1992, de cuya Exposición de Motivos, entresacamos los párrafos que juzgamos pertinentes.

En el contexto de este documento se plantea que la modernización se hace necesaria a fin de incrementar la eficiencia y la eficacia de la Industria para hacerla más productiva.

A fin de ilustrar esta parte, la Iniciativa consignó los datos sobresalientes en la vida de esta Industria, como fué su expropiación; las adecuaciones que se han hecho en el orden jurídico respectivo, y puso de relieve cómo los recursos por ella aportados han impulsado de manera relevante el desarrollo económico y social del país.

El dominio directo de la Nación sobre el subsuelo y su exclusividad en lo relacionado con la explotación y el aprovechamiento del petróleo y el gas, son por ello factores constitutivos del Estado, incorporados a nuestra Constitución como tesis política fundamental.

Se hizo necesario adecuar estructuras, abatir costos, agilizar y simplificar procedimientos, aprovechar al máximo los mercados, equilibrar y ampliar líneas de producción, suprimir dispendios y producir lo que demandan los usuarios.

Los objetivos señalados al inicio de la modernización tenían que ser plasmados en una nueva forma de organización de nuestra Industria Petrolera Estatal.

Dentro de ese proceso de modernización, se inicia la transformación más trascendental de Petróleos Mexicanos desde su creación. Es modificada la estructura tradicional de las Subdirecciones Operativas para convertirlas en divisiones especializadas que atendieran líneas integradas de negocios, con centros de costos para evaluar los resultados de su productividad, con poder de decisión, con mayor autonomía de gestión y con un sistema general de precios de transferencia para determinar costos reales y precisar las responsabilidades de cada una de ellas.

Sin embargo, las divisiones operativas, si bien cumplieron sus propósitos, fueron insuficientes para satisfacer la profunda modificación que exigía una eficiente administración de la Industria. La disyuntiva era clara: de no llevarse a cabo una reestructuración a fondo seguirían creándose nuevas unidades dentro de la Institución para corresponder al desarrollo, a las características y a las necesidades específicas de la cadena industrial, con el consiguiente aumento en los tramos de control de por sí ya excesivos y a la exorbitante centralización de decisiones y responsabilidades en el Consejo de Administración y el Director General.

#### "1. Objetivos de la reforma.

En tal virtud, el Ejecutivo Federal, instruyó al Titular de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal<sup>129</sup> y Presidente del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, y al Director General de este Organismo, para proceder a la intensificación de su proceso de reestructuración, mismo que se sustenta en dos premisas:

---

<sup>129</sup>Actualmente Secretaría de Energía, modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1994.

- 1 "Mantener la propiedad y el control del Estado mexicano sobre los hidrocarburos.
2. "Conservar la conducción central de Petróleos Mexicanos sobre cada una de las áreas en que se estructuran las actividades de la industria, que van desde la exploración hasta la comercialización de los productos".<sup>130</sup>

Es por ello, que se llegó a la conclusión de convertir en organismos descentralizados a las áreas operativas, dándoles personalidad y patrimonio propios y responsabilizándolas de funciones técnicas, industriales y comerciales, y se modificó la obligación de Petróleos Mexicanos de atender en toda su amplitud el quehacer petrolero para encargarle únicamente la conducción central y la dirección estratégica de toda la Industria. Consecuentemente, se confieren a Petróleos Mexicanos las facultades indispensables para conservar y auspiciar esa unidad; ellas son: el mando, la evaluación, la disciplina, la revisión y la resolución de conflictos de funciones.

"En consecuencia, se optó por separar las tareas industriales y comerciales de Petróleos Mexicanos sin desarticularlas o desintegrarlas, para encargar las actividades que abarca la industria a organismos descentralizados distintos, que tendrán un objeto específico, y proponer a esa H. Representación Nacional la creación de cuatro organismos descentralizados de propiedad del Estado y controlados por éste; con personalidad jurídica y patrimonios propios; estructurados como empresas subsidiarias para apoyar y robustecer a Petróleos Mexicanos en el desarrollo integral de la industria petrolera estatal, observando cabalmente el mandato constitucional de la exclusividad del Estado en el manejo de esta área estratégica".

---

<sup>130</sup>Salinas de Gortari, Carlos, Exposición presentada ante los Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de la Iniciativa de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, el día 2 de julio de 1992, p. V.

"También serán objeto de estos organismos todas aquellas actividades que directa o indirectamente se relacionen con la industria petrolera, o sirvan para el mejor logro de sus objetivos".<sup>131</sup>

"De ser aprobada la Iniciativa por ese H. Congreso de la Unión, funcionarían, además los siguientes organismos descentralizados:

Pemex-Exploración y Producción;  
Pemex-Refinación;  
Pemex-Gas y Petroquímica Básica; y  
Pemex-Petroquímica.

Con lo anterior, se establecería una distribución lógica de las actividades que abarca la industria petrolera en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y sus reglamentos, acorde con el Artículo 4o. de la propia Ley, que dispone que la Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades de la industria petrolera por conducto de Petróleos Mexicanos o por cualquier otro organismo que en el futuro establezcan las leyes".<sup>132</sup>

Por lo que respecta a la industria petroquímica no básica, que es producida por Petróleos Mexicanos y que no es exclusiva de la Nación, por no constituir un área estratégica, uno de los cuatro organismos descentralizados Pemex-Petroquímica, se ocupará de ella, para asegurar su competitividad, flexibilidad y agilidad en los

---

<sup>131</sup>Salinas de Gortari, Carlos, Opus. cit. p. VI.

<sup>132</sup>Salinas de Gortari, Carlos, Opus. cit. p. VII.

mercados, podrá crear, liquidar, fusionar o enajenar empresas subsidiarias o filiales, con aprobación del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos.

Es de destacarse que el órgano superior de gobierno de la industria petrolera estatal será el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos. Por otra parte, para descentralizar las decisiones y fortalecer la autonomía de gestión, cada uno de los cuatro organismos será dirigido y administrado por un consejo de administración y por un Director General. Asimismo, se señala la forma en que estarán integrados los consejos de administración de los organismos subsidiarios, presididos por el Director General de Petróleos Mexicanos y con representantes del Gobierno Federal y los Directores de los otros Organismos Subsidiarios. Se reservó al Titular del Ejecutivo Federal la facultad de nombrar a los directores generales de todos los organismos; a los miembros de los consejos de administración de los cuatro organismos subsidiarios representantes del Gobierno Federal, así como a los miembros del consejo de administración de Petróleos Mexicanos, con la excepción de los representantes de los trabajadores.

## "2. La integración de la industria petrolera.

En los términos de la Constitución y de su Ley Reglamentaria, las funciones que integran esta área estratégica, sólo pueden ser cumplidas por organismos descentralizados cuya propiedad y control sean exclusivos de la Nación; a su vez, el Artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo precisa las actividades que abarca la industria petrolera; ellas son:

"Artículo 3o. La industria petrolera abarca:

- I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos;
- II. La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del gas artificial;
- III. La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas."<sup>133</sup>

Las actividades industriales antes anotadas, consideradas por la propia Constitución como estratégicas, quedan a cargo exclusivamente de la Industria Petrolera Estatal.

Se atribuye a la Nación no solamente la propiedad de los hidrocarburos, sino también la exclusividad de su primera transformación y el aprovechamiento del mercado nacional, lo cual es llevado a cabo por medio de la Industria Petrolera Estatal.

A más de tres décadas de haber sido promulgada la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo, la industria petrolera de aquel entonces, e incluso la que existía en 1971, año en que se promulga la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, no es la misma, ha crecido en producción para satisfacer los requerimientos actuales, lo que pretendió alcanzar mediante la reestructuración de la Industria creando los nuevos organismos ha que ya hemos aludido.

"3. La conducción central."

---

<sup>133</sup>Salinas de Gortari, Carlos, Opus. cit. pp. VIII-IX.

"Por conducción central debe entenderse el establecimiento de un régimen que confiere el mando estratégico general de la industria a Petróleos Mexicanos, y que descentraliza la operación técnica en organismos, dentro de un esquema de colaboración unitaria y coordinada".<sup>134</sup>

El concepto anterior seguramente se adoptó tomando en consideración que en el mercado petrolero internacional no priva una competencia perfecta, sino formas oligopólicas de producción y comercialización, por lo cual las corporaciones petroleras propenden a integrarse verticalmente.

La formación de los cuatro Organismos Descentralizados ha que hemos hecho referencia, conservan la articulación de las actividades industriales y comerciales, en tanto que la conducción central y el mando institucional los conserva Petróleos Mexicanos, manteniendo así a la Industria como empresa integrada, con grandes vínculos entre sus diversas áreas.

Por lo tanto no hay lugar a fragmentación ni división alguna sino que se establece una nueva y moderna forma de organización que permita un eficiente y ágil manejo de la Industria. Cada uno de los cuatro Organismos se dedicará a sus áreas específicas y controlará todas las funciones operativas y de apoyo relevantes. De esta manera se da responsabilidad plena a cada uno de éstos en relación con los resultados económicos.

Petróleos Mexicanos definirá la dirección estratégica institucional, asignará recursos y mantendrá el control de los organismos mediante la integración de planes operativos, la optimización global de las actividades y la revisión de presupuestos de operación e

---

<sup>134</sup>Salinas de Gortari, Carlos, Opus. cit. p. XII.

inversiones. Asimismo, vigilará las normas que reglamentarán las funciones de apoyo.

"El órgano superior de Gobierno, será el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, y cada uno de los nuevos organismos dispondría de un Consejo de Administración de ocho miembros, presidido por el Director General de Petróleos Mexicanos. Contarían, además, con un comisario designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

"Los organismos descentralizados cuya creación se propone, tendrán como meta lograr un manejo administrativo autónomo y responsable, con competencia para decidir sobre múltiples áreas técnicas, financieras y funcionales relativas a partes específicas de la industria. Podrá realizarse así una reforma administrativa de fondo que permita particularizar responsabilidades, especializar funciones y superar los inconvenientes de un régimen central, complejo y extenso, para reservarles tan sólo las facultades necesarias para mantener la unidad de acción".<sup>135</sup>

"Cabe destacar que las relaciones laborales de los organismos en cuestión, se regirán por el apartado "A" del Artículo 123 Constitucional; que se conservará la relación contractual con el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana; que estarán autorizados a realizar contratos de obras, adquisiciones y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiera; y que tendrán libertad de gestión en el manejo y explotación de su patrimonio y en su organización y funcionamiento, en virtud de la personalidad propia de que serán dotados.

---

<sup>135</sup>Salinas de Gortari, Carlos, Opus. cit. pp. XIV-XV.

"En suma, la presente Iniciativa de Ley responde al reiterado propósito de modernización de la industria petrolera, a efecto de dar satisfacción oportuna y eficiente a sus requerimientos, buscar nuevas formas de organización para sustituir a las actuales que se han visto superadas por su acelerado desarrollo, y constituir estructuras y sistemas específicos de aprovechamiento de las actividades que abarca la propia industria, a fin de alcanzar una mayor productividad en beneficio de la Nación, con estricto apego a los mandatos constitucionales y a las disposiciones legales que de ellos emanan.

"Por lo expuesto, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión la siguiente:<sup>136</sup>

**Iniciativa de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos  
Subsidiarios".<sup>137</sup>**

Consta de dos Capítulos: el primero, señala las Disposiciones Generales y el segundo la Organización y funcionamiento.

A continuación se hace la transcripción de la Iniciativa presentada, cuyo texto en términos generales se respeto al ser aprobada por el Poder Legislativo Federal.

**"Capítulo I.  
Disposiciones generales.**

---

<sup>136</sup>Salinas de Gortari, Carlos, Opus. cit. p. XV.

<sup>137</sup>Salinas de Gortari, Carlos, Opus. cit. pp. 1-13.

**Artículo 1o.** El Estado realizará las actividades que le corresponden en exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica, por conducto de Petróleos Mexicanos y de los organismos descentralizados subsidiarios en los términos que esta Ley establezca, y de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y sus reglamentos.

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

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

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

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

**III. Pemex-Gas y Petroquímica Básica:** procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y el gas artificial; almacenamiento, transporte,

distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; y

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

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

**Artículo 4o.** Petróleos Mexicanos y los organismos, de acuerdo con sus respectivos objetos, podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios y contratos y suscribir títulos de crédito con sujeción a las disposiciones legales aplicables.

## **Capítulo II**

### **Organización y funcionamiento**

**Artículo 5o.** El patrimonio de Petróleos Mexicanos y el de cada uno de los organismos subsidiarios estará constituido por los bienes, derechos y obligaciones que hayan adquirido o que se les asignen o adjudiquen; los que adquieran por cualquier título jurídico; las ministraciones presupuestales y donaciones que se les otorguen; los rendimientos que obtengan por virtud de sus operaciones y los ingresos que reciban por cualquier otro concepto.

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

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

**Artículo 6o.** Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por un Consejo de Administración, que será el órgano superior de gobierno de la industria petrolera, sin perjuicio de la autonomía de gestión de los organismos. El Director General será nombrado por el Ejecutivo Federal.

**Artículo 7o.** El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos se compondrá de once miembros propietarios, a saber:

Seis representantes del Estado designados por el Ejecutivo Federal y cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que deberán ser miembros activos de dicho Sindicato y trabajadores de planta de Petróleos Mexicanos.

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

Por cada uno de los consejeros que se designe se nombrará un suplente. Los suplentes de los consejeros que representan al Estado serán designados por los

respectivos titulares y los de los consejeros sindicales serán designados por el Sindicato, debiendo reunir los mismos requisitos exigidos para los propietarios.

**Artículo 8o.** Cada uno de los organismos subsidiarios será dirigido y administrado por un Consejo de Administración y por un Director General nombrado por el Ejecutivo Federal.

**Artículo 9o.** El Consejo de Administración de cada uno de los organismos subsidiarios, se compondrá de ocho miembros y sus respectivos suplentes. Los titulares serán: cuatro representantes del Gobierno Federal, designados por el Ejecutivo Federal; tres representantes de la industria petrolera, y el Director General de Petróleos Mexicanos, quien lo presidirá.

**Artículo 10.** Los consejos de administración de Petróleos Mexicanos y los de los organismos, tendrán las atribuciones que les confieren las disposiciones legales aplicables y esta ley, conforme a sus respectivos objetos. Quedan reservadas al Organismo de Gobierno de Petróleos Mexicanos las facultades que requiera la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera incluyendo, en forma enunciativa mas no limitativa: aprobar, conforme a la política energética nacional, la planeación y presupuestación de la industria petrolera estatal en su conjunto y evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la misma. Asimismo se reserva al propio Organismo de Gobierno el establecimiento de las políticas y lineamientos necesarios para lograr un sano equilibrio económico y financiero entre los organismos, así como para permitir el adecuado manejo y administración de los bienes que el Gobierno Federal destina a la industria petrolera.

Los consejos de administración de los organismos deberán proponer al de Petróleos Mexicanos el establecimiento, liquidación, enajenación o fusión de empresas

subsidiarias o filiales e instalaciones, para realizar actividades no reservadas en forma exclusiva a la Nación.

**Artículo 11.** Serán facultades y obligaciones de los directores generales las siguientes:

**I.** Administrar y representar legalmente a los organismos;

**II.** Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazos, así como los presupuestos de los organismos, y presentarlos para su aprobación al Consejo de Administración que corresponda;

**III.** Cumplir los fines del organismo de manera eficaz, articulada y congruente con Petróleos Mexicanos y los otros organismos, conforme a la planeación y programas estratégicos de la industria petrolera estatal.

**IV.** Remitir, por los conductos debidos, la información presupuestal y financiera que corresponda al organismo, para su integración a la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal. Los directores generales de los organismos subsidiarios deberán hacerlo a través de Petróleos Mexicanos;

**V.** Someter a la aprobación del Consejo de Administración que corresponda, los proyectos de organización, y los de creación, liquidación, enajenación o fusión de empresas subsidiarias o filiales;

**VI.** Establecer sistemas de control y mecanismos de evaluación, vigilar la implantación y cumplimiento de medidas correctivas e informar trimestralmente los resultados a su órgano de gobierno;

**VII.** Asignar responsabilidades, delegar atribuciones y proponer al Consejo de Administración que corresponda el nombramiento y remoción de los funcionarios de los dos niveles inferiores al propio;

**VIII.** Ejercer las facultades que en materia laboral determinen la Ley Federal del Trabajo y el Contrato Colectivo de Trabajo que regule las relaciones laborales de la industria petrolera estatal, y opinar sobre los asuntos de su competencia en la contratación colectiva;

**IX.** Cuidar de la observancia de las disposiciones relativas a seguridad industrial y medio ambiente; y

**X.** Las otras que determinen las leyes y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 12.** En su carácter de representantes legales, los directores generales tendrán todas las facultades que les corresponde a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, para actos de administración y de dominio, así como las que requieran cláusula especial conforme a la ley, en los términos de los primeros tres párrafos del Artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal aplicable en materia federal; para formular querellas en los casos de delitos que sólo se pueden perseguir a petición de la parte afectada y para otorgar el perdón extintivo de la acción penal; ejercitar y desistirse de acciones judiciales, inclusive en el juicio de amparo, así como comprometerse en árbitros y transigir. Los directores generales podrán otorgar y revocar poderes generales o especiales, pero cuando sean en favor de personas ajenas a los organismos, deberán recabar previamente el acuerdo de su Consejo de Administración.

En su carácter de representantes legales, los directores de Petróleos Mexicanos y los funcionarios inmediatos inferiores a los titulares de los organismos, tendrán también

las facultades de mandatarios generales en los términos antes apuntados, exclusivamente para los asuntos relacionados con las funciones de su competencia y para aquellos que les asigne o delegue expresamente el Director General correspondiente.

**Artículo 13.** Quedan además reservadas al Director General de Petróleos Mexicanos las siguientes facultades:

- I. Elaborar, con la participación de los organismos subsidiarios, la planeación y presupuestación estratégica de la industria petrolera en su conjunto y someterla a la aprobación de su Consejo de Administración;
- II. Formular los programas financieros de la industria; definir las bases de los sistemas de supervisión, coordinación, control y desempeño de los organismos para optimizar su operación conjunta; y administrar los servicios comunes a los mismos;
- III. En los términos del apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y de la Ley Federal del Trabajo, convenir con el Sindicato el Contrato Colectivo de Trabajo y expedir el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza, que regirán las relaciones laborales de Petróleos Mexicanos y de los organismos;
- IV. Resolver conflictos que se susciten entre los organismos sobre sus ámbitos de actividad; y conocer de asuntos trascendentes para la industria;
- V. Las demás que le confieran las leyes y demás disposiciones legales aplicables.

**Artículo 14.** En todos los actos, convenios y contratos en que intervengan los organismos descentralizados a que esta Ley se refiere, serán aplicables las leyes federales; las controversias nacionales en que sean parte, cualquiera que sea su

naturaleza serán de la competencia exclusiva de los Tribunales de la Federación, quedando exceptuados de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aun en los casos de controversias judiciales.<sup>138</sup>

**Artículo 15.** El órgano de vigilancia de cada uno de los organismos descentralizados estará integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quienes desarrollarán sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

Petróleos Mexicanos establecerá un órgano de control de la industria petrolera estatal, que coordinará las actividades de los órganos internos de control de los organismos subsidiarios, y que podrá realizar la fiscalización directa de los mismos, conforme a las disposiciones legales procedentes.

#### **Transitorios:**

**Primero:** La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo:** Se abroga la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos de 23 de enero de 1971 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1971.

---

<sup>138</sup>Este Artículo fué modificado y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993, quedando su texto de la siguiente manera:

"Artículo 14.- Los actos jurídicos que celebren Petróleos Mexicanos o cualquiera de sus Organismos Subsidiarios se registrarán por las Leyes Federales aplicables y las controversias nacionales en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia de los tribunales de la Federación, salvo acuerdo arbitral, quedando exceptuados de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aun en los casos de controversias judiciales.

Tratándose de actos jurídicos de carácter internacional, Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios podrán convenir la aplicación de derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto.

**Tercero:** En tanto el Ejecutivo Federal expide el Reglamento de esta Ley, se aplicará el vigente en lo que no se oponga a la misma.

**Cuarto:** El domicilio legal de los organismos creados por esta Ley será el Distrito Federal, hasta en tanto en disposiciones reglamentarias se establezca, en su caso, otro diverso.

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

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

**Séptimo:** Al asumir la realización de los objetos que esta Ley les asigna, los organismos descentralizados que se crean se subrogarán en los derechos y obligaciones de Petróleos Mexicanos que les corresponda; por consiguiente, competarán a los propios organismos las pretensiones, acciones, excepciones,

defensas y recursos legales de cualquier naturaleza, deducidos en los juicios o procedimientos en los cuales Petróleos Mexicanos tenga interés jurídico en la fecha de la transferencia de los asuntos.

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

**Noveno:** La adscripción de los trabajadores a los organismos se hará en los términos previstos por el Contrato Colectivo de Trabajo vigente, con la intervención que al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana le confieren la Ley Federal del Trabajo y dicho Contrato Colectivo, y con pleno respeto de los derechos de los trabajadores.

**Décimo:** Los laudos de carácter laboral se ejecutarán en los términos que determinen las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje competentes.

**Undécimo:** Las menciones que leyes o reglamentos vigentes hacen de Petróleos Mexicanos, se entenderán referidas al propio Petróleos Mexicanos o a los organismos subsidiarios, según corresponda, atendiendo al objeto de cada uno, en los términos de esta Ley.

Reitero a ustedes C.C. Secretarios, las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Palacio Nacional, a 1 de julio de 1992.

**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.**

## EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

RUBRICA

CARLOS SALINAS DE GORTARI".

Con vista en la Iniciativa de Ley antes transcrita, y con fundamento en el artículo 93, segundo párrafo de la Constitución, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Energéticos de la H. Cámara de Diputados, solicitaron al Sr. Francisco Rojas, Director General de Petróleos Mexicanos, su comparecencia con relación a la Iniciativa enviada por el Presidente de la República; la cual se realizó el 7 de julio de 1992. A continuación nos permitimos señalar algunos puntos sobresalientes:

Su intervención partió de un análisis histórico, que va desde la Promulgación de nuestra Constitución en 1917, resaltando su contenido en lo que respecta al derecho social en beneficio de todos los ciudadanos; los cambios que se han llevado a cabo a partir de este acto legislativo, de acuerdo con las modificaciones que va teniendo la sociedad y las necesidades que se presentan, y señaló que en el tiempo actual se hace necesario adecuar estructuras conforme a las transformaciones que se viven a nivel nacional y mundial, para continuar nuestro desarrollo, para enfrentar la apertura a los mercados y ser competitivos en este nuevo contexto mundial.

A estos cambios no escapó la Industria Petrolera Mexicana, que debe sufrir transformaciones de fondo y forma. La transformación propuesta responde, continuó diciendo, a la necesidad de seguir conservando la independencia económica de

nuestro país, en lo que respecta al manejo de los recursos naturales, que también representan la soberanía de la Nación.

Asimismo, señaló que la idea central de la Iniciativa de Ley presentada, es hacia formas modernas de organización; primeramente hacer de la Industria una empresa económicamente eficiente, competitiva, que aumente sus resultados y minimice costos, sin abandonar su papel, como lo ha sido, un instrumento de la política económica y social del Estado Mexicano.

También expresó que, al crear los organismos mencionados se ofrece a la Industria diversas ventajas de gran importancia, que son:

**"Primero.** Al ser entes con personalidad jurídica y patrimonio propios, tienen la obligación de formular estados financieros, mismos que estarán basados en transacciones comerciales entre organismos y con terceros. Esto permitirá separar los resultados de cada rama de actividad, evaluar su desempeño y administrarla de manera autónoma.

**Segundo.** Permitirá también establecer fronteras eficientes entre los organismos, creando así las condiciones para negociar precios de cada uno de los flujos de productos y servicios que pasen de un organismo a otro. Más importante aún, estas negociaciones tenderán a generar una mayor conciencia del valor de los insumos y productos de cada organismo.

**Tercero.** Se hará posible la delegación de autoridad a centros de beneficio, siendo éstos responsables por sus resultados.

**Cuarto.** La formación de organismos alentará la competencia por recursos entre ellos, asegurándose que éstos se destinen a las actividades más rentables.

Por último, permitirá a cada organismo adoptar la estructura organizativa que mejor se adapte a las particularidades de las actividades que le sean propias".<sup>139</sup>

Ya para finalizar su intervención manifiesto:

Concluyendo, la petroquímica de la Industria que no forme parte de la exclusividad reservada al Estado, presentaría un rezago inevitable hasta con riesgo de quedar fuera del mercado.

"Señores Diputados:

De aprobarse la Iniciativa que comentamos, se iniciaría de inmediato el proceso de reestructuración, que requiere de trabajo intenso y complejo, al mismo tiempo que se desempeñan las labores cotidianas. No es una tarea que pueda quedar concluida de un día para otro; requiere orden y precisión en lo que se haga. Presentaremos al titular del Ejecutivo Federal y al Consejo de Administración de PEMEX, el calendario de actividades que permita que en un lapso razonable y sin escatimar esfuerzo ni entrega, Petróleos Mexicanos se reorganice a fondo.

Para finalizar se debe aclarar que no hay nada oculto en la reestructuración organizativa de la Industria Petrolera Mexicana que vulnere la soberanía del país sobre sus hidrocarburos o que limite su cabal aprovechamiento en beneficio de la

---

<sup>139</sup>Rojas, Francisco, Director General de Petróleos Mexicanos, Revista Pemex-Lex Nos. 49-50, Julio-Agosto 1992, Petróleos Mexicanos, México, D.F., 1992, p. 17.

nación. Asimismo, el marco jurídico básico de la industria petrolera no sufre alteración alguna. Ya que se ha afirmado reiteradamente que la industria petrolera estatal no se cede a particulares, ni se comparte con ellos, ni se negocia en el extranjero; que se conserva la exclusividad que la Ley le otorga a la Industria para explorar, explotar, refinar y comercializar los hidrocarburos. Por ello se afirma que existe manifiesta voluntad política del Presidente de la República de conservar el petróleo bajo la propiedad y el control del Estado.

La Industria Petrolera Mexicana no se reorganiza para debilitarse; se reestructura para acceder al modelo de una industria petrolera integrada y aumentar su eficiencia, productividad y competitividad a fin de servir mejor a la verdadera dueña de la industria: la nación mexicana.

Existen argumentaciones sobre que la Industria está en el contexto de negociaciones del Tratado de Libre Comercio. Este punto se puede aclarar con las argumentaciones del Presidente Salinas de Gortari en innumerables ocasiones; en el sentido de que nada hay en la reorganización planteada que sea motivo de negociación con otros países u otros intereses distintos a los estrictamente nacionales.

Para no caer en ánimos privatizadores y poder defender la Industria, se hace necesario convertirla en modelo de eficacia de la empresa pública. Se presenta una valiosa oportunidad para demostrar que el Estado sí sabe administrar y que en los petroleros hay patriotismo, talento e imaginación.

Aclaremos que el régimen jurídico al que está sujeto el petróleo mexicano, no se modifica en ningún sentido es por ello que ratificamos que la Industria Petrolera Mexicana, ni cambia de rumbo ni cambia de dueño. La reestructuración de la

nación. Asimismo, el marco jurídico básico de la industria petrolera no sufre alteración alguna. Ya que se ha afirmado reiteradamente que la industria petrolera estatal no se cede a particulares, ni se comparte con ellos, ni se negocia en el extranjero; que se conserva la exclusividad que la Ley le otorga a la Industria para explorar, explotar, refinar y comercializar los hidrocarburos. Por ello se afirma que existe manifiesta voluntad política del Presidente de la República de conservar el petróleo bajo la propiedad y el control del Estado.

La Industria Petrolera Mexicana no se reorganiza para debilitarse; se reestructura para acceder al modelo de una industria petrolera integrada y aumentar su eficiencia, productividad y competitividad a fin de servir mejor a la verdadera dueña de la industria: la nación mexicana.

Existen argumentaciones sobre que la Industria está en el contexto de negociaciones del Tratado de Libre Comercio. Este punto se puede aclarar con las argumentaciones del Presidente Salinas de Gortari en innumerables ocasiones; en el sentido de que nada hay en la reorganización planteada que sea motivo de negociación con otros países u otros intereses distintos a los estrictamente nacionales.

Para no caer en ánimos privatizadores y poder defender la Industria, se hace necesario convertirla en modelo de eficacia de la empresa pública. Se presenta una valiosa oportunidad para demostrar que el Estado sí sabe administrar y que en los petroleros hay patriotismo, talento e imaginación.

Aclaremos que el régimen jurídico al que está sujeto el petróleo mexicano, no se modifica en ningún sentido es por ello que ratificamos que la Industria Petrolera Mexicana, ni cambia de rumbo ni cambia de dueño. La reestructuración de la

Industria se apeg a al espíritu de la expropiación de 1938 y es sustentada en un nacionalismo activo que nos permita afianzar identidad, defender soberanía y consolidar independencia.

#### **"Sesión de preguntas y respuestas".<sup>140</sup>**

Concluida la comparecencia del Director General de Petróleos Mexicanos, se abrió la sesión de preguntas y respuestas que formularon por varias horas los señores diputados, a las cuales el Sr. Francisco Rojas dio cumplida respuesta.

A manera de conclusiones se glosan algunas intervenciones finales.

Diputado Adolfo Kunz Bolaños, del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana:

"Considero que como parte de la modernización de PEMEX, debemos ver también que se vayan corrigiendo y se vayan puliendo las formas, y democratizando la participación".

Diputada Gabriela Guerrero, del Partido Popular Socialista:

"Resulta altamente satisfactorio para el Partido Popular Socialista el hecho de que para la reestructuración de Petróleos Mexicanos, se adopte como premisa de los cambios el mantenimiento de la propiedad y el control del Estado sobre los hidrocarburos y la conservación de la conducción central de Petróleos Mexicanos, para asegurar la integridad de toda la industria y la unidad de acción de los Organismos que la habrán de conformar y en los que la iniciativa privada no podrá tener participación alguna".

---

<sup>140</sup>Revista Pemex-Lex, Nos. 49-50, Julio-Agosto 1992, Petróleos Mexicanos, México, D.F., 1992, pp. 19-20.

Diputado Israel González Arreguin, del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional:

"A nuestro Partido le interesa que la industria petrolera, representada por PEMEX, se modernice, pero de acuerdo a la filosofía constitucional, y nos satisface el señalamiento expuesto en la iniciativa y ratificado por usted, en el sentido de que PEMEX no se privatiza. Conviene al desarrollo nacional que la empresa permanezca como propiedad del Estado; es importante que no se desintegre.

"Señor Director General de Petróleos Mexicanos, Francisco Rojas: consideramos que esta reestructuración será positiva si realmente conlleva a hacer más eficiente la administración y operación de PEMEX, y a corregir los errores y problemas que se han originado en la industria petrolera".

Diputado Raúl Álvarez Garín, del Partido de la Revolución Democrática:

"¿Qué es el proyecto de reestructuración?, aquí nos han estado manejando los conceptos de eficiencia, eficacia, modernización, etc., y en realidad nos están planteando un proyecto de un nuevo lanzamiento de PEMEX a otras metas, a otros objetivos que no habían sido discutidos, en donde implícitamente, quizá, vamos a tener también un debate muchos de los legisladores, porque se acepta rápidamente esta idea de competitividad, pero lo que está atrás es esta transformación de PEMEX de una empresa estratégica, y vamos a decir cuáles son los rasgos de una empresa estratégica, no nada más a darlo por sentado, a una empresa que supone que va a incursionar en mercados internacionales y que casi está adoptando una estructura de empresa transnacional".

"Y por cierto que la técnica que se adopta en la reestructuración es la de una empresa transnacional y los mecanismos que se están utilizando para ser comparables una

rama con otra son los de una empresa transnacional; ellos sí tienen el problema de hacer comparables una empresa en un país con la de otro país".

"¿Es esto lo único que necesitamos los mexicanos?, no, nosotros necesitamos asegurar también nuestro interés nacional y para eso tenemos que pensar en términos de vulnerabilidad.

"Con este tipo de consideraciones generales es que vamos a normar nuestra posición final Gracias".

Siguiendo el itinerario legislativo de la Iniciativa presentada, fué formulado el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Energéticos de la H. Cámara de Diputados, derivado del análisis de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, que pasamos a transcribir en la parte relevante.

#### **"4. Modificaciones propuestas a la Iniciativa."<sup>141</sup>**

El grupo plural que trabajó para elaborar el proyecto del presente Dictamen recibió de diversas Fracciones Parlamentarias la opinión de que era necesario hacer las siguientes modificaciones al texto de la Iniciativa:

En su Artículo 3o. después de la fracción IV se incluye el párrafo siguiente:

---

<sup>141</sup>Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Energéticos, Dictamen de la Cámara de Diputados, México, D.F., 8 de julio de 1992.

**"Las actividades estratégicas que esta Ley encarga a PEMEX-Exploración y Producción, PEMEX-Refinación y PEMEX-Gas y Petroquímica Básica sólo podrán realizarse por estos organismos".**

En el **Artículo 4o.** se da mayor claridad con la siguiente redacción:

**"Artículo 4o.- Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios podrán celebrar toda clase de actos, convenios y contratos; suscribir títulos y celebrar operaciones de crédito; y llevar a cabo todos los actos jurídicos que requieran para el cumplimiento de sus respectivos objetos, con sujeción a las disposiciones aplicables".**

En el **Artículo 9o.** con el objeto de aclarar quiénes integrarán el Consejo de Administración de los organismos subsidiarios, en vez de la expresión "...tres representantes de la industria petrolera", queda en los términos siguientes:

**"...los tres Directores Generales de los otros organismos públicos descentralizados subsidiarios".**

En el **Artículo 10o.** se cambia el último párrafo de este Artículo, para quedar como sigue:

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

Con esta redacción se resalta que dichas empresas son las que pudieran realizar actividades no reservadas a la Nación.

En el **Artículo 11** se ejecutan las siguientes modificaciones:

En la **Fracción V** se agrega:

**"..., así como la enajenación de instalaciones industriales";**

En la **Fracción IX** se adiciona:

**"Cuidar de la observancia de las disposiciones relativas a normalización, seguridad industrial y medio ambiente";**

Se agrega otra **fracción, será la X**, recorriéndose el orden al numeral siguiente:

**"X.- Proponer medidas para asegurar la calidad de los productos, así como el desarrollo tecnológico correspondiente".**

En el **Artículo 12** se precisa el trámite legal correspondiente y se agrega un párrafo igual al que tiene la Ley en vigor en su Artículo 7o., dejando aquí establecido que se requiere del Decreto de desincorporación correspondiente, dictado por el Ejecutivo Federal, cuando se trate de bienes inmuebles del dominio público.

El texto aprobado es el siguiente:

**"Cuando las operaciones tengan por objeto bienes inmuebles del dominio público de la Federación, se someterá al Ejecutivo Federal el Decreto de desincorporación correspondiente".**

Finalmente, en el **Artículo DECIMO Transitorio** deberá usarse el nombre adecuado de los órganos jurisdiccionales, para quedar como sigue:

**"ARTICULO DECIMO.- Los laudos de carácter laboral se ejecutarán en los términos que determinen la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como las Juntas Especiales del referido Tribunal".**

"Por estas razones, las Comisiones Unidas ponen a consideración del Honorable Pleno de la Cámara de Diputados, el presente proyecto de LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS."

Posterior al Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de Energéticos de la H. Cámara de Diputados, y llevando a cabo las modificaciones sugeridas, el siguiente paso fué someter dicho proyecto a la consideración de la Cámara de Senadores, donde fué aprobado por unanimidad de votos sin enmiendas el día 13 de julio de 1992.

El paso siguiente fué su publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de julio de 1992, la LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.

La reforma administrativa de fondo consignada en la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, vigente a partir del 17 de julio de 1992, tiene

como propósito superar los inconvenientes de un régimen central en extremo complicado y extenso al que sólo se le reservan las facultades necesarias para mantener la integridad y la unidad de acción de la Industria, particularizando responsabilidades y especializando funciones en los organismos subsidiarios descentralizados, con el firme propósito de conformar una empresa productiva, con capacidad para competir en los mercados internacionales, satisfacer los requerimientos del mercado nacional, atender y responder eficazmente a las demandas de la globalización comercial y obtener colegiadamente el aprovechamiento de un recurso propiedad de la Nación, a fin de realizar en forma conjunta y de manera eficiente y eficaz, actividades y funciones que forman parte de un área estratégica.

Podemos ver que la complejidad de la empresa Petróleos Mexicanos obligó a buscar nuevas estructuras administrativas para facilitar su manejo e impulsar su desarrollo. De esta forma surgen cuatro organismos (Pemex-Exploración y Producción; Pemex-Refinación; Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica), encargados de apoyar y robustecer al ya existente, el cual se responsabiliza tan sólo de la unidad de la empresa, la estrategia a seguir, la solución de los problemas que se presentan entre las entidades subsidiarias y la puesta en práctica de medidas que considere no sólo útiles sino globalmente necesarias, en la inteligencia que sólo los tres primeros realizan acciones que corresponden al área estratégica del petróleo. Las funciones que la anterior Ley atribuía a un sólo organismo descentralizado -Petróleos Mexicanos-, la nueva Ley Orgánica los distribuye en cuatro organismos descentralizados subsidiarios, quedando a cargo del principal la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la Industria Petrolera Estatal, mecanismo unificador al que la Ley recurre para dar coherencia al sistema y para preservar la unidad de acción en toda la Industria.

Como autoridad y con poderes de decisión en el mecanismo unificador, coexisten el Director General de Petróleos Mexicanos y el Consejo de Administración al que la propia ley califica como órgano supremo de Gobierno. En consecuencia, la propia Ley reserva determinadas facultades al Organo de Gobierno y al Director General de Petróleos Mexicanos, tomando en cuenta el criterio de que ciertas actitudes o circunstancias pudieran afectar a la industria petrolera en su conjunto. Las tareas del Consejo y del Director General establecidas por la Ley en sus artículos 10 y 13, corresponden a una tarea común, totalizadora. Sus facultades, las del Consejo y las del Director General, se encuentran enmarcadas en un esquema que persigue el bien general de la industria; por tanto, con un criterio global ellos deben resolver lo que pueda afectar a la Industria Petrolera Nacional en su conjunto.

Los Organismos Subsidiarios están ahora encargados de acciones inherentes a un sector específico de la Industria Petrolera Nacional. Su labor, reducida en relación a la empresa original, genera mayor eficiencia y atención en el trabajo emprendido. La Ley les otorga autonomía de gestión por lo que pueden actuar en su respectivo sector, sin tomar ninguna acción que menoscabe o afecte las facultades que el mismo ordenamiento reserva al Director General o al Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos y que individual o colectivamente atañen a dichos organismos. De manera congruente, aquéllos no pueden tomar decisiones que afecten la autonomía de gestión de los subsidiarios, a menos que se trate de asuntos trascendentes para la totalidad de la Industria. En esta forma la Industria continúa articulada a través de estrategias, políticas, programas, etc., que le son comunes, dentro de un marco regulatorio compartido, principalmente en aspectos administrativos y financieros, para mantener la unidad conceptual, la unidad de acción y la congruencia en todo el quehacer petrolero.

Por último, cabe señalar que Petróleos Mexicanos a través de su historia ha cumplido satisfactoriamente sus encomiendas y respondido a las responsabilidades asignadas, multiplicado su tamaño, por lo que fué necesario reestructurar la Empresa para garantizar y conservar su importante papel en la economía nacional, a fin de que sus recursos sigan impulsando, de manera relevante, el desarrollo económico y social del país.

Esta tesis se acabó de escribir en el mes de enero de 1995, y como todos sabemos el año anterior resultó de gravísimos problemas políticos y sociales, desembocando en una crisis económica de gran envergadura.

El neoliberalismo que aplicaron los dos sexenios anteriores ya había demostrado en países como Inglaterra que no era el modelo económico más adecuado para buscar una real equidad. Nosotros lo utilizamos como un "liberalismo social", que a pesar de las justificaciones que nuestros funcionarios dieron incluye, en su propia denominación una grave contradicción.

El día 26 de diciembre de 1994, en la Revista Proceso se publicó parte de la conferencia impartida por el Doctor Rudiger W. Dornbush, profesor de economía y administración en el Instituto de Tecnología de Massachussets (MIT), el día 24 de noviembre de 1992, en la Ciudad de México, organizada por Nacional Financiera, y advirtió en esa fecha:

"El crecimiento económico nunca debe sacrificarse por una batalla sin fin contra la inflación.

La inflación cero no es una meta razonable, y el crecimiento cero significa la muerte económica.

Hasta las economías más sanas del mundo tienen inflación.

Asumir que la inflación debe ser combatida hasta que el país alcance un ritmo de crecimiento de 3% es una política que "no garantiza el éxito y podría resultar en un desastre económico".

Es necesario "hacer algo por los pobres, hacerlo bien, y eso será sano para el crecimiento, será moralmente correcto y políticamente bueno".

Y señaló que la situación económica del país era estable en ese momento, más valía ser honesto: México tendría que modificar la paridad de su moneda frente al dólar, porque el peso estaba "sobreevaluado". Explicó que no era una medida extremadamente urgente, que el gobierno podría tomarse un tiempo para llegar a un consenso con otros factores políticos y económicos y que, quizá, una solución podría ser la aceleración del declive en la paridad que ya tenía lugar. Lo que no podía hacer el gobierno, aseveró, era desentenderse de la necesidad de modificar la paridad. Argumentó que cuando una devaluación se hace necesaria, la situación se parece un poco a una ida al dentista: Mientras antes se haga, mejor.

Sugirió que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari pusiera la vista en Chile, cuyo gobierno había aceptado una inflación más alta a cambio de un crecimiento mayor. Y comentó que los gobiernos de Italia, España y Portugal habían defendido la paridad de su moneda sin éxito. Adherirse ciegamente a una cotización del peso como política de gobierno, advirtió, podría causar una devaluación forzosa de la moneda hacia finales del sexenio.

No lo escucharon. Es más, esos comentarios de Dornbusch merecieron la satanización del economista del Instituto de Tecnología de Massachussets (MIT) por parte del gobierno mexicano."

Pero el no fué el único en hacer ese tipo de comentarios, sino también su colega del MIT, Paul Krugman, afirmó el 25 de marzo de 1993, en una conferencia en la Ciudad de México, organizada por el periódico el Financiero:

"Los próximos dos o tres años son particularmente peligrosos si se trata de evitar una devaluación ", señaló ante inversionistas, quien fué consejero para asuntos económicos de Bill Clinton, cuando era candidato a la Presidencia de Estados Unidos. Tal medida, añadió, podría desacelerar el crecimiento o hacer que el interés de los mercados financieros hacia México desaparezca, "si no lo ha hecho ya."

"Haciendo eco de la posición de Dornbusch, Krugman rechazó la versión oficial de que el peso estaba subvaluado. Sin embargo, discrepó de su colega en el sentido de que una devaluación lenta, o desliz, podría resolver la situación. "Yo prefiero la estrategia de un solo golpe".

Krugman, atribuyó los titubeos gubernamentales en aplicar una devaluación a fondo, a las reservas de la escuela hegemónica del pensamiento económico de poner en duda las políticas escogidas por los organismos financieros internacionales para los países en desarrollo. Krugman había sido asesor tanto del Banco Mundial como del Fondo Monetario Internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo.

El especialista señaló que mientras que el pensamiento económico había evolucionado en las naciones industrializadas en el último año, por el desarrollo de

hechos dramáticos en la Comunidad Europea y las dificultades surgidas en los inicios del reaganismo, las viejas políticas de tasas de interés fijadas de acuerdo con la inflación seguían en boga en el mundo en desarrollo.

Por último, señaló que no le extrañaría que hubiera una devaluación (en México) en los próximos dos años."

Tal vez no en forma expresa, pero de alguna manera subyacente en las palabras de los especialistas antes mencionados, se dejaron ver algunos desfasamientos en política económica, tales como pretender una inflación similar a la de sus socios comerciales, sobrecalentando la economía y, quizá, una recaudación excesiva vía impuestos, sin que éstos retornaran a la población vía bienes y servicios; emitiendo por otra parte, instrumentos financieros pagaderos al tipo de cambio del dólar norteamericano.

Todo ello, además de los múltiples y trágicos acontecimientos ocurridos en el año de 1994, trajeron consigo una fuga de capitales, que se habían incrustado en el área especulativa de la economía nacional, propiciando una merma importante en las reservas nacionales y una paulatina falta de liquidez; que al final detonó en una crisis tanto de tipo económico, como de credibilidad, que concluyó con una drástica devaluación de nuestra moneda a finales del mismo año.

Propiciado por todo lo anterior se reavivó la más que teórica discusión sobre la privatización de la Industria Petrolera Estatal, y que a lo largo de nuestra historia reciente ha sido punto importante de fricción entre hegemonías internas, externas y el Estado Mexicano.

En otras palabras, desde antes y hasta ahora, no han cesado las presiones de intereses hegemónicos por volver a poner bajo su control esta riqueza. México, fiel a las más nobles de sus tradiciones, ha mantenido el principio de que el petróleo, como una expresión de su soberanía e independencia, no es negociable. Así ocurría durante los largos meses que fueron necesarios para concluir el TLCAN. Así lo dijo, en diferentes foros, nuestro Gobierno con motivo de las negociaciones del aval financiero solicitado para solventar el problema de liquidez que ominosamente se nos presentó en el mes de enero.

Una serie de factores sociales, políticos y económicos se conjuntaron para poner a prueba, una vez más, nuestro futuro y hubo que recurrirse a negociaciones con el Gobierno de Estados Unidos en busca de un paquete de garantías como respaldo a los compromisos de corto plazo contraídos por el nuestro.

Dada la vinculación tan grande que se da en las economías del mundo, como consecuencia del alto grado de globalización alcanzado, nuestro problema de falta de liquidez inmediata pudo tener graves repercusiones para el resto de los países en vías de desarrollo y aún de los ya capitalizados. Intereses mezquinos, motivados solamente en un desmedido afán de apropiación y lucro quisieron aprovechar la circunstancia anterior para imponer a México condiciones atentatorias contra su ser y su soberanía.

Desconocer la historia conlleva, frecuentemente, a apreciaciones equivocadas. Los responsables de nuestro Gobierno, aún antes de este lamentable acontecimiento ya habían definido cual sería su actuación en materia de hidrocarburos.

Ya en pleno ejercicio de su elevado encargo, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, reiteró su discurso pronunciado en su campaña y, en esos días de desconcierto,

precisamente el 24 de enero, el Director General de Petróleos Mexicanos Lic. Adrián Lajous Vargas, dijo al Consejo de Administración lo siguiente:

"La defensa del petróleo y de la soberanía sobre los recursos naturales de México, es un punto de consenso que une a todos los mexicanos. En una sociedad plural como la nuestra, es natural que haya temas que nos dividen. Sin embargo, el control y propiedad estatal de la industria petrolera son parte integral de la visión compartida que vincula al petróleo con la soberanía económica de la nación".

[...]

"Corresponde a la nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos que se encuentran en el territorio nacional. Sólo la Nación puede llevar a cabo las distintas actividades que constituyen la industria petrolera y lo hace por conducto de Petróleos Mexicanos, institución pública descentralizada.

Los objetivos económicos de la empresa –hoy más importantes que nunca– se insertan en una visión estratégica amplia y de largo plazo que define la propiedad y el control directo de los hidrocarburos por parte del Estado. El gobierno de la República ha reiterado en forma consistente e inequívoca su compromiso con el marco constitucional en el que se inserta el petróleo. Esta característica estructural de la industria petrolera mexicana se fundamenta en razones de carácter político, jurídico e histórico. Son éstas las fuentes originarias de la continuidad de la política petrolera. Por estos motivos la Industria Petrolera Estatal no se privatiza, no está en venta.

El Presidente de la República lo ha dicho contundentemente: "En el paquete de garantías, (para obtener el aval solicitado a los Estados Unidos de Norteamérica) la privatización de Pemex no es un asunto a discutir. Bajo ninguna circunstancia, bajo ninguna presión, voy a discutir el tema de la privatización de Petróleos Mexicanos,

porque no vamos a ceder no únicamente lo que vale mucho desde el punto de vista económico, sino lo que significa tanto desde el punto de vista de la soberanía nacional".

Ante la resistencia de los intereses políticos y económicos que lógicamente representa en su pluralidad el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, la solicitud de apoyo para México presentada por el Titular del Ejecutivo de ese País encontró dificultades tan insuperables que, con visión de estadista perfectamente consciente de las nuevas dimensiones globalizadoras de la economía mundial optó por la solución de buscar otros canales financieros para dar un apoyo por más de 50 mil millones de dólares al gobierno de México para superar esta etapa. Sus razones, que serán valoradas con el tiempo de manera adecuada por el pueblo que Governa, tuvieron en cuenta, desde luego, la protección de los intereses de ese Gran País, ya que una interrupción de nuestra corriente comercial significaba para los Norteamericanos "graves riesgos para nuestros trabajadores, para nuestra economía y para la economía global....".

Justificó este acto, además, en la circunstancia de que "... una prolongada crisis económica en México empeore el problema ya delicado de la migración ilegal, de que pueda esparcirse la crisis no sólo a otros países en el continente, sino a otras naciones en desarrollo en todo el mundo y (qué) podría interferir en la cooperación con México en el esfuerzo conjunto contra el narcotráfico".

Al agradecer el Ejecutivo Federal este apoyo de el Titular del Ejecutivo de los Estados Unidos de Norteamérica apuntó que este apoyo no significará un mayor endeudamiento, sino que servirá para atender las necesidades de corto plazo, transformando ésta en una deuda de largo plazo y a menos costos financieros y que no implicará, de ningún modo, un relajamiento en los esfuerzos a nivel interno.

## CONCLUSIONES

- **PRIMERA.**- El derecho positivo no es más que la expresión normativa de las ideas prevaletentes en un tiempo y en una sociedad determinada. Por ello, tratándose de la explotación de los recursos naturales del subsuelo hablamos secuencialmente de un derecho colonial de corte medieval, de otro individualista y liberal y del actual que tiene un profundo contenido social. Cada uno de ellos nos presentan formas y estilos diferentes, de acuerdo con los modos, usos, costumbres y necesidades de sus respectivas épocas.
- **SEGUNDA.**- Durante el Siglo XIX se sucedieron dos posturas: la primera nacionalista, conforme a la cual se debía distinguir la propiedad del suelo de la de los recursos naturales del subsuelo, correspondiéndole la propiedad de estos últimos a la Nación; y más tarde con las ideas del liberalismo los recursos del subsuelo se adjudicaron al propietario de la superficie, en base a la teoría de la accesión y en consecuencia los productos que se encontraran en ella pertenecían al dueño del terreno, colocando así el interés individual sobre el nacional.
- **TERCERA.**- Al ser promulgada la Constitución Federal de 1917 surge el principio de que el derecho de propiedad debe desempeñar una función social, señalando que la Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Todo esto vino a conformar el escudo protector de la soberanía nacional.

- **CUARTA.**- La reivindicación de los derechos de la Nación sobre el petróleo es el resultado de un movimiento proyectado a través del tiempo, que se inicia con la promulgación de la Constitución de 1917, continuando con una serie de medidas legislativas que se suceden en los gobiernos emanados de esa Revolución y concluyen, en su primera etapa, con el Decreto Expropiatorio de la Industria Petrolera Mexicana del 18 de marzo de 1938.
  
- **QUINTA.**- La intervención directa del Estado en la vida económica y social, por la vía de la administración paraestatal, no se da en función a un programa estructurado o rigurosamente deliberado, sino a la necesidad de satisfacer las demandas que surgen como consecuencia de los diversos cambios que sufre nuestro país en sus estructuras económica, política y social.
  
- **SEXTA.**- No existe en México un sólo modelo de empresa pública, sino varios. En consecuencia, su creación, reglamentación y control obedecen a patrones diversos, según sea el tipo que adopte la empresa pública. Por lo tanto existen unas en las que la participación estatal es exclusiva y excluyente de cualquier otra, generalmente adoptan la estructura de organismos descentralizados, y su actividad se refiere a la explotación de recursos o la producción de servicios públicos, constitucionalmente reservados a la Nación por considerarse estratégicos (en el caso de la Industria Petrolera Estatal, la explotación de hidrocarburos).
  
- **SEPTIMA.**- Al hacer el análisis del comportamiento del petróleo en los mercados internacionales se puede establecer que la estructura misma de las Industrias Petrolera y Petroquímica han sido sometidas a cambios espectaculares durante la

posguerra. El petróleo pasa a ser la fuente energética por excelencia de la nueva civilización.

- **OCTAVA.**- El mercado internacional del petróleo no es privativo de un régimen de competencia, pues en el fondo es resultado de interrelaciones entre grandes consorcios de productores, distribuidores y consumidores, es decir, un mercado oligopólico cuyo comportamiento está altamente politizado.
- **NOVENA.**- El petróleo genera rentas importantes cuya distribución es y ha sido motivo de acalorados debates y conflictos entre países o grupos de interés. Por eso, las naciones exportadoras de petróleo y otros energéticos siempre buscan retener en beneficio propio el máximo posible de los beneficios derivados de la explotación de sus yacimientos.
- **DECIMA.**- Conforme al régimen mexicano de economía mixta, a lo largo de nuestra historia las entidades paraestatales han constituido un importante instrumento de intervención y planeación para la política económica del País. Sin embargo, un Estado obeso no es el más eficiente para la rectoría del país. Por el contrario lo hace ineficiente para atender las áreas que realmente son fundamentales para su desarrollo económico. Bajo este juicio se estimaron necesarias las reformas a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de nuestra Carta Magna, a fin de modernizar con ello la rectoría económica estatal. Es decir, fortalecer nuestra soberanía y cambiar la definición del Estado mexicano intervencionista, para introducirse en la nueva y compleja dimensión de la planificación, señalado específicamente en el párrafo segundo del artículo 25 constitucional. Con la planeación existe una intervención deliberada basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y político, así como de sus leyes. Lo anterior se confirma en lo

dispuesto por el artículo 25, Constitucional, párrafos tercero al octavo, que establecen las bases de nuestro sistema de economía mixta.

- **DECIMA PRIMERA.**- El caso de Petróleos Mexicanos, como Organismo Público Descentralizado, desde su creación (Decreto de 7 de junio de 1938), hasta su actual funcionamiento, incluidos ahora sus Organismos Subsidiarios (Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios de 16 de julio de 1992), ha satisfecho todos los requerimientos de forma y esencia que actualmente prevén los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Es decir, tiene (en el caso concreto de carácter estratégico), una denominación, domicilio legal, personalidad jurídica y patrimonio propios, órgano(s) de gobierno, director general, órgano de vigilancia y régimen laboral (artículo 123, Apartado "A", Constitucional).
- **DECIMA SEGUNDA.**- Petróleos Mexicanos experimentó un crecimiento considerable en los años 1976-1982. Ahora bien, a partir del inicio de los ochentas la economía mundial tiende a manejarse por bloques y a globalizarse, por lo que la Industria líder de nuestro país debió armonizar su estructura al nuevo diseño económico mundial; pero no es sino hasta 1992, con la expedición de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, que la Industria Petrolera Estatal, sin perder la unidad de mando y sin renunciar a la soberanía que implica la propiedad de los hidrocarburos, racionaliza y divide los quehaceres de la Industria, reservando a Petróleos Mexicanos la conducción central y la dirección estratégica y a los Organismos Subsidiarios entregándoles la responsabilidad de las actividades técnicas, industriales y comerciales, en áreas específicamente delimitadas, para así estar en posibilidad de alcanzar los niveles de competitividad de esa economía globalizada.

- **DECIMA TERCERA.**- Si bien es cierto que la reestructuración de la Industria Petrolera Estatal se da como consecuencia de la economía de bloques y de la globalización del comercio, no lo es menos que la dinámica económica mundial es mutante, y por ende Petróleos Mexicanos y sus cuatro Organismos Subsidiarios deben estar atentos a los cambios que en el universo económico se susciten para armonizar sus estructuras, actividades operativas tales como las técnicas, industriales y comerciales. En otras palabras; toda obra legislativa, como es la actual Ley que rige a la Industria Petrolera Estatal, es perfectible y adecuado a los vaivenes económicos que se den en lo futuro.
- **DECIMA CUARTA.**- Por lo que al petróleo se refiere y a pesar de los grandes intereses que los países hegemónicos tienen por volver ha apropiarse de esta riqueza nuestra, evocamos la necesidad de que se respete la Constitución y las Leyes que de ella emanen en materia de hidrocarburos y nuestra experiencia se valoriza al examen de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995, aparecida en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1994 en la que se ven las cargas impositivas tan fuertes para esta Industria que vuelve a ser, como en todas las últimas crisis que hemos padecido, una palanca de apoyo para nuestra economía y más ahora que ya son pocos los recursos con que cuenta el Estado Mexicano con motivo de la venta tan constante y que lo será más con el tiempo de muchas empresas propiedad del Estado que no sólo eran rentables sino que contribuían ha que tuviera una posición relevante en la conducción económica del país.

En ningún tiempo de la historia del mundo las fuerzas libres del mercado han creado economías justas y tampoco lo harán ahora.

## BIBLIOGRAFIA

**ACOSTA**, Romero Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", 9a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1990.

**ANDRADE**, Manuel. "Codificación petrolera. Todas las leyes, circulares, disposiciones, acuerdos, reglamentos y aclaraciones dictadas desde el año de 1887 a 1920 en materia del petróleo", México, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, 1920.

**ARCHIVO**, Central de Pemex: Caja 2668-R2846-2852 A.G.P.N.

**BARQUIN**, A. Manuel, "Anuario Jurídico VIII, Estudios sobre la empresa pública", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.

**BURGOA**, Orihuela Ignacio, "Las Garantías Individuales", 12a Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1976.

**CASTRO**, Escudero Alfredo, "La OPEP: 30 años navegando en los turbulentos mares del petróleo", Comercio Exterior, vol. 41, núm. 5, mayo de 1991.

**CERVANTES**, Hugo. "El Petróleo", Petróleos Mexicanos, México, D.F., 1988.

**CHAVEZ**, Padrón Martha. "El Derecho Agrario en México", 10a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1991.

**DE IBARROLA**, Antonio, "Derecho Agrario", 2a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1983.

**DUBLAN**, Manuel y LOZANO, José Ma., "Legislación Mexicana o Colección completa de las disposiciones expedidas desde la Independencia de la República (1880)". México, Edición Oficial, Imprenta y Litografía de Eduardo Dublán y Comp., 1886, Vol. XV.

**FERNANDEZ**, Delgado Miguel Angel, "Revolución Tecnológica, Estado y Derecho", Tomo II, UNAM-PEMEX, México, 1993.

**FRAGA**, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., 29a. Ed., México, D.F., 1990.

**GARCIA**, Maynes Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho", 18a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1984.

**GOJMAN**, de Bacal Alicia (Coordinadora), "La Industria Petrolera Mexicana. Una Crónica", Tomo I, *Petróleos Mexicanos*, México, D.F., 1988.

**KAPLAN**, Marcos. "El derecho y los hidrocarburos en la experiencia internacional contemporánea", *Estudios de derecho económico*; vol. IV, México: UNAM, 1983.

**KAPLAN**, Marcos. "El impacto del petróleo en los países en desarrollo: elementos sociopolíticos", *Petróleo y desarrollo en México y Venezuela*; México: UNAM, Ed. Nueva Imagen, 1981.

**LABASTIDA**, Horacio.-(Coordinador) "Código Petrolero", Tomo I-VIII, *Petróleos Mexicanos*, México, D.F., 1988.

**LEUCHTENBURG**, William E., "Breve historia de los Estados Unidos", 3a. Ed.; México: FCE, 1987.

**LOZADA**, Javier, "Temple y Destello", *Petróleos Mexicanos*, México, 1988.

**MENDIETA**, y Nuñez Lucio, "El Sistema Agrario Constitucional", 4a. Ed., Editorial Porrúa, México, D.F., 1975.

**MEYER**, Lorenzo, "México y Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942"; México, *Petróleos Mexicanos*, 1988.

**MEYERHOFF**, Arthur, "Efectos económicos e implicaciones geopolíticas de los yacimientos gigantes de petróleo", *El petróleo en México y en el mundo*; México: CONACYT, 1979.

**MOCTEZUMA**, N. David, "La política petrolera de la OPEP"; México: UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (Aportes de Investigación, 7), 1986.

**O'CONNOR**, Harvey, "La crisis mundial del petróleo", Buenos Aires, Editorial Platina, 1963.

**PATIÑO**, Camarena Javier, "La hazaña jurídica petrolera (1914-1938)". *Petróleos Mexicanos*, México, D.F., 1990.

**PEREZ**, de León Enrique. "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo", 6a. Ed., México, D.F., 1984.

**SECRETARIA**, de Industria, Comercio y Trabajo: "Legislación Petrolera (1783-1921)", Vol. I y VIII, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1921.

**SERRA**, Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", 4a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1968.

**SERRA, Rojas Andrés**, "Derecho Administrativo", Tomo II, 5a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1972.

**TENA, Ramírez Felipe**, "Derecho Constitucional Mexicano", 13a Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1975.

**TREVOR, Williams**, "Historia de la tecnología. Desde 1900 hasta 1950 (I)", 2a. Ed.; México: Siglo XXI Editores, 1988.

**VALADES, José C.**, "Historia General de la Revolución Mexicana", Tomo 5, México, SEPCONAFE, Ediciones Gernika, S.A. 1985.

### **PUBLICACIONES PERIODICAS**

**BEJAR, Navarro Raúl**, "El Petróleo en el Mundo", Nos. 13-14, Mayo-Junio 1991, Petróleos Mexicanos, México, D.F., 1991.

**NAVA, Negrete Alfonso**, "Las Tendencias Sociales del Derecho Administrativo", Revista Pemex-Lex, Petróleos Mexicanos. Nos. 63-64, Septiembre-Octubre, México, D.F., 1993.

**PARDO, Ma. del Carmen**, Revista Enlace-Ensayo y controversia, Boletín del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., No. 28, Septiembre- Noviembre 1993, México, D.F., 1994.

**REVISTA, Pemex-Lex**, Nos. 49-50, Julio-Agosto 1992, Petróleos Mexicanos, México, D.F., 1992.

**ROJAS, Francisco**, Director General de Petróleos Mexicanos, Revista Pemex-Lex Nos. 49-50, Julio-Agosto 1992, Petróleos Mexicanos, México, D.F., 1992.

**ROJAS, Francisco**, "Informe Anual de Labores 1993", del Director General de Petróleos Mexicanos, Petróleos Mexicanos, México, D.F., 1993.

**ROJAS, Francisco**, "Informe Anual de Labores, Marzo 18, 1994", Director General de Petróleos Mexicanos, Petróleos Mexicanos, México, 1994.

**RUIZ, García Enrique**, "El Petróleo en el Mundo", Nos. 13-14, Mayo-Junio 1991, Petróleos Mexicanos, México, D.F., 1991.

**DIARIO Oficial de la Federación.**- Diversas publicaciones cuyas fechas se consignan en el contexto de esta tesis.

## LEGISLACION

**CONSTITUCION** Política de los Estados Unidos Mexicanos, 102a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1994.

**LEY de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995**, Diario Oficial de la Federación 28 de diciembre de 1995, pp. 5-10 (Segunda Sección).

**LEY Federal de las Entidades Paraestatales**, 30° Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1994, pp. 58-84.

**LEY General de Bienes Nacionales**, 30° Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1994, pp. 452-500.

**LEY Orgánica de la Administración Pública Federal**, 31° Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1995, pp. 3-24.

**LEY Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios**, Diario Oficial de la Federación 16 de julio de 1992.

**LEY Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo**, Diario Oficial de la Federación 29 de noviembre de 1958.

## EXPOSICIONES DE MOTIVOS.

**AVILA**, Camacho Manuel, Exposición presentada ante los Secretarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de la Iniciativa de "Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de petróleo", el día 15 de febrero de 1941.

**CARDENAS**, del Río Lázaro, Exposición presentada ante los Secretarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de la Iniciativa de "Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de petróleo", el día 26 de diciembre de 1939.

**RUIZ**, Cortines Adolfo, Exposición presentada ante los Secretarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de la Iniciativa de "Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia del petróleo", el día 25 de noviembre de 1958.

**SALINAS**, de Gortari Carlos, Exposición presentada ante los Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de la Iniciativa de "Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios", el día 2 de julio de 1992

## **OTROS.**

**CAMARA** de Diputados, Dictamen de la Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Energéticos, México, D.F., 8 de julio de 1992.

**PLAN** Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1989.

**PROGRAMA** Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación 16 de abril de 1990.

**PROGRAMA** Nacional de Modernización Energética 1990-1994, publicado en el Diario Oficial 7 de mayo de 1990.

## INDICE

	Página
<b>INTRODUCCION</b>	<b>I</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b>ANTECEDENTES.</b>	
<b>1.- EL REGIMEN JURIDICO DEL PETROLEO EN MEXICO, HASTA ANTES DE LA CONSTITUCION DE 1917.</b>	<b>1</b>
1.1.- Determinación del derecho de propiedad del suelo y del subsuelo.	<b>1</b>
1.2.- El Petróleo y su Industria en México a partir de la Constitución de 1917. (5 de febrero de 1917).	<b>15</b>
<b>CAPITULO II</b>	
<b>LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.</b>	
<b>1.- GENERALIDADES.</b>	<b>37</b>
<b>2.- ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.</b>	<b>52</b>
<b>3.- ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL.</b>	<b>59</b>
3.1.- Organismos Descentralizados.	<b>68</b>
3.2.- Empresas de Participación Estatal.	<b>90</b>
3.3.- Fideicomiso.	<b>93</b>

### **CAPITULO III.**

#### **LA IMPORTANCIA DEL PETROLEO EN LA VIDA ECONOMICA MODERNA. 96**

##### **1.- A NIVEL INTERNACIONAL. 97**

##### **2.- A NIVEL NACIONAL. 123**

### **CAPITULO IV.**

#### **LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.**

##### **1.- HACIA UN NUEVO ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DE LA INDUSTRIA PETROLERA ESTATAL. 145**

###### **1.1.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. 151**

###### **1.2.- Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994. 164**

###### **1.3.- Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994. 168**

##### **2.- ANALISIS DE LA LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. 179**

#### **CONCLUSIONES. 219**

#### **BIBLIOGRAFIA 224**

#### **INDICE IV**