

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE TEORÍA GENERAL DEL ESTADO**

**“ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DEL ESTADO  
MEXICANO EN EL SECTOR PETROLERO”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

**MIGUEL FRANCISCO AVALOS CERVANTES**

**DIRECTOR DE TESIS: DR. MIGUEL ANGEL GARITA ALONSO**

MÉXICO, D. F.

ENERO 2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# **ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO EN EL SECTOR PETROLERO**

## **INDICE**

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
--------------------------	----------

### **Capitulo Primero**

#### **El Estado como garante del bien común a través de sus Instituciones**

1.1 - Los fines del Estado.....	09
1.2 - Los fines económicos, patrimoniales y financieros del Estado.....	18
1.3 - Los fines personalistas del Estado al servicio del pueblo.....	22
1.4 - Análisis del artículo 27 constitucional en lo concerniente a los hidrocarburos desde la perspectiva de la teoría del Estado en México.....	24

### **Capitulo Segundo**

#### **La política petrolera en su devenir histórico**

2.1 - El petróleo y su dominio por parte de los extranjeros.....	31
2.2 - El inicio de la industria petrolera (1900–1937).....	35
2.3 - La normatividad petrolera de la época.....	38

### **Capitulo Tercero**

#### **La Industria Petrolera Estatal (1938)**

3.1 - El pensamiento Cardenista de la época.....	63
3.2 - La Expropiación de los bienes de las compañías petroleras extranjeras.....	66
3.3 - El inicio de la industria petrolera Estatal.....	71
3.4 - La legislación derivada de la expropiación.....	75

## Capítulo Cuarto

### La Política actual en la Industria petrolera Estatad, sus perspectivas y la participación del sector privado nacional e internacional (1988 - 2005)

4.1 - La Política Industrial Estatal, que incide en el ámbito del petróleo.....	79
4.2 - La Política Fiscal en Petróleos Mexicanos.....	85
4.3 - Los cambios y propuestas legislativas en materia petrolera actual.....	102
4.4 - La política del Estado derivado de los nuevos hallazgos petroleros.....	110
4.5 - La participación del sector privado nacional e internacional en la Industria Petrolera Estatal.....	117
4.6- Perspectivas de la política Petrolera.....	121
<b>Conclusiones.....</b>	<b>130</b>
<b>Glosario de términos.....</b>	<b>141</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>143</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>147</b>

## Introducción

El devenir histórico de la industria petrolera en nuestro país ha estado llena de grandes acontecimientos, los cuales a través de este análisis se comentaran de acuerdo a la estructura del capitulo, el cual esta diseñado para tratar de dar respuesta a algunas de las interrogantes actuales que gran parte de la ciudadanía tiene.

El Estado como ente cohesionador de la sociedad, dentro de sus fines y funciones tiene por excelencia la consecución del bien publico general, lleva a cabo sus actividades administrativas en el caso particular del Estado mexicano a través del Poder Ejecutivo de la Unión por medio de la Administración Pública Federal.

Conformado por Instituciones políticas, económicas y sociales sólidas realiza las tareas que a todo estado moderno corresponde de acuerdo a los diferentes tipos de recursos con los que se cuenta.

En México, corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos que se encuentren dentro del territorio nacional y solo ésta puede llevar a cabo su explotación y las demás actividades que de ella deriven y que se consideran estratégicas de acuerdo al artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por conducto de la Institución Petróleos Mexicanos (PEMEX).

La base fundamental de las actividades que realiza PEMEX, la establece el artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo.

Petróleos Mexicanos como organismo descentralizado del gobierno federal tiene por objeto conforme a lo dispuesto por su Ley Orgánica, ejercer la conducción central y la dirección estratégica de las actividades que abarca la

industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo.

Estas actividades se refieren a la exploración, explotación, refinación, transporte, distribución, almacenamiento y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de la refinación.

El presente análisis trata de responder a cuestionamientos que gran cantidad de grupos y personas de la sociedad se hacen respecto de la industria petrolera, entre otras si las políticas implementadas por el Estado mexicano en cuanto al funcionamiento de la industria petrolera ha sido la correcta, si la participación del capital privado nacional y extranjero en PEMEX es positiva, si el régimen fiscal con el que se cuenta es el adecuado, el tiempo que nos duraran las reservas del petróleo, y algunas otras que a través de este trabajo se desarrollan.

Todo este tipo de problemática me llevaron a la tarea de analizar algunas de las políticas que el Estado mexicano a través de Petróleos Mexicanos a implementado para la industria petrolera en nuestro país lo que se desarrolla en la presente tesis.

**La tesis denominada “Análisis de la política del Estado Mexicano en el sector petrolero” se delimita** con base a la preocupación de la sociedad mexicana por el eficaz funcionamiento y operación de la empresa más importante del país, Petróleos Mexicanos, y por los productos que en ella se producen, así como por los recursos económicos que aporta al fisco federal derivado de su actividad.

En los últimos años de acuerdo a las informaciones de la empresa, se han disminuido las reservas de petróleo crudo y la producción de gas es insuficiente para satisfacer la demanda interna por lo que se tiene que importar este producto.

Los recursos económicos de la empresa, que se generan por su actividad, y que se asignan por medio del presupuesto de la federación, aunque son

bastantes, estos son insuficientes para cubrir los gastos de inversión y mantenimiento en instalaciones por el alto porcentaje que se destina al gasto público vía impuestos y derechos, por lo que se requiere de una reforma fiscal que apoye a la institución para cubrir sus déficits en mantenimiento e inversiones y crear nuevas formas de participación económica para llegar a ser una empresa de clase mundial en todos los aspectos, por lo que el análisis de esta tesis es encontrar y proponer fórmulas que lleven a la solución de esta problemática.

Analizar el régimen fiscal, la legislación en materia petrolera y los cambios que se requieren para adecuarla a los tiempos modernos, así como implementar políticas de exploración y producción más agresivas para incrementar las reservas y tener certidumbre para el futuro, es desde mi punto de vista la solución para que la empresa siga siendo la primera empresa de México y pilar del desarrollo nacional.

**El problema se plantea** respecto de la preocupación por parte de algunos sectores políticos y sociales de nuestro país, en cuanto a que al abrir la participación del sector privado nacional e internacional en la exploración y explotación de petróleo y gas se estará privatizando la industria petrolera, pero esto no necesariamente es así.

A lo largo de la historia se ha observado la gran importancia que tiene la industria petrolera a nivel mundial, esta por ser factor de desarrollo económico, político e industrial principalmente para las naciones que cuentan con grandes yacimientos de este energético. México un país en vías de desarrollo es uno de los que cuenta con ese recurso en el subsuelo.

Precisamente por ser nuestro país una nación en vías de desarrollo, se carece de los recursos económicos, científicos, tecnológicos y humanos suficientes para desarrollar una empresa petrolera de primer mundo.

Petróleos Mexicanos (PEMEX), una empresa mexicana dirigida por el Estado, que su basamento legal quedó establecido en la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos a partir de febrero de 1917, y aplicada hasta marzo de 1938, tiene un tratamiento muy especial en cuanto a su manejo legal, financiero y fiscal para su funcionamiento, lo que en cierto momento no la deja desarrollarse como una empresa de clase mundial, y para lograr esto se requiere de las siguientes medidas:

- ❑ Que se destine una mayor inversión para la exploración y explotación de nuevos yacimientos de petróleo crudo y gas natural con el propósito de incrementar las reservas.
- ❑ Se destine una mayor inversión en tecnología para el mejoramiento y desarrollo de nuevos procesos petroquímicos y darle valor agregado al petróleo crudo.
- ❑ Se renové y aplique el mantenimiento necesario a las diferentes plantas, refinerías y Ductos de la empresa para hacerla más rentable.
- ❑ Y sanear sus finanzas en el ámbito externo e interno.
- ❑ Que se tenga certeza jurídica en las actividades de la empresa.

**El objeto del análisis de esta investigación** es demostrar si a través de la apertura de la inversión privada nacional e internacional en la exploración y explotación de hidrocarburos en México sería el detonante para un mayor y mejor desarrollo del país y de la Institución y satisfacer la demanda interna de productos que elabora PEMEX sin depender de la importación, además de cumplir con las aportaciones fiscales a las que esta acostumbrado el fisco federal y si los cambios en la normatividad que se implementen darán certidumbre al actuar de la Institución.

**Así mismo demostrar** que para que la empresa pueda asumir los retos anteriormente descritos, es preciso que se lleven a cabo modificaciones a la

Constitución Política y a diversas leyes que rigen el actuar de Petróleos Mexicanos.

El espíritu de la Constitución de 1917, en lo que respecta al artículo 27, en el ramo del petróleo obedecía a devolver a la nación los recursos del subsuelo, lo cual está dado, pero los tiempos modernos y de globalización requieren de grandes cambios por parte del Estado respecto de la cuestión energética para poder continuar hacia el camino del desarrollo.

**La Hipótesis que se plantea** en este proyecto es en el sentido de que para poder solucionar esa problemática se debe de analizar y si es necesario modificar la Constitución Política en su artículo 27 párrafo sexto en cuanto a la exploración y explotación de gas no asociado al petróleo, así como a las diversas leyes derivadas de la misma relacionadas con el energético, para permitir la participación de la iniciativa privada en la exploración y explotación de hidrocarburos. así como implementar los cambios necesarios para adaptar esa legislación a los tiempos modernos y lograr que la empresa sea productiva y se desarrolle.

Por otra parte, la contratación directa de servicios para la exploración y explotación de petróleo y gas natural se debe realizar bajo ciertas reglas en las que para tener satisfecha a la población, esta se realice bajo la rectoría directa del Estado, encontrando formulas para la contratación de estos servicios de modo que no se pierda esa rectoría y que no se piense que se está devolviendo el petróleo a empresas extranjeras como la historia lo tiene registrado.

La participación de la iniciativa privada en la industria petrolera será un detonante más para la reactivación económica de la empresa, tener una mayor producción y la generación de empleos, así como satisfacer la demanda nacional de productos derivados del petróleo y darle a este un mayor valor agregado, pero con reglas claras y no poniendo en riesgo la propiedad de los recursos del subsuelo.

Con la implementación de un nuevo régimen fiscal en Petróleos Mexicanos se tendrán recursos para destinarlos a una mayor exploración y mantenimiento a toda la infraestructura de producción en la empresa, lo cual la llevara a ser más rentable y darle mayor valor económica a la misma.

La iniciativa privada nacional contribuye al desarrollo económico de nuestro país invirtiendo en las diferentes áreas de la producción nacional y con una legislación clara y eficiente se podrá generar confianza para la participación de esta en la empresa.

Con la participación de la iniciativa privada nacional y extranjera en la exploración y explotación del gas, se detonara un gran desarrollo en las regiones en donde se lleven a cabo los trabajos de exploración y producción de los hidrocarburos, bajo la rectoría del Estado y control de PEMEX.

**Para la elaboración de esta tesis se aplicaron los métodos histórico, el Histórico-jurídico el Deductivo y la combinación de estos.**

**En cuanto al contenido de la tesis en el capítulo primero** se esboza y analiza el aspecto general del Estado y sus fines para llegar a establecer que esté es el garante del bien social a través de sus instituciones.

**En el capítulo segundo** se analiza el devenir histórico de la industria petrolera en México, desde sus inicios en el año 1900, hasta llegar a la expropiación y analizar la normatividad en materia petrolera en esos tiempos.

**En el capítulo tercero** se menciona el pensamiento del General Lázaro Cárdenas, autor de la expropiación de los bienes de las compañías petroleras extranjeras y el inicio de la industria petrolera ya dirigida por el Estado a través de petróleos mexicanos, así como la legislación derivada de la expropiación para el funcionamiento de la empresa.

**En el capítulo cuarto** se analiza la problemática de poder implementar los cambios necesarios para que la iniciativa privada nacional e internacional pueda

participar en la exploración y explotación del petróleo y sus derivados en nuestro país, analizando la política, la legislación y algunos aspectos económicos que a partir de 1988, se han establecido y que han dado como resultado la situación actual de la empresa. En este capítulo se trata de demostrar la hipótesis del trabajo analizando los cambios recientes en la empresa y la puesta en marcha de políticas petroleras encaminadas a solucionar la problemática de la empresa.

También se analizará la problemática de implementar en petróleos mexicanos una nueva forma de contratación de servicios para la exploración y explotación de gas natural, se analizará también el régimen fiscal en el que PEMEX está inmerso y la cantidad de recursos que se aportan al fisco federal y las perspectivas de la política petrolera.

Las actividades de que se habla en esta tesis se refieren a la exploración, explotación, refinación, transporte, distribución, almacenamiento y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtienen de la refinación.

En cuanto a la actividad de la empresa en general se busca que está se lleven a cabo con estricto apego al marco constitucional y a la normatividad federal actual y si estos no cumplen con lo anterior deben ser motivo de un rediseño para que en bien del país y de la institución no quede duda de que se está dando cabal cumplimiento a lo establecido en la Constitución.

Al haber desarrollado los capítulos correspondientes y como resultado de la hipótesis planteada entre otros aspectos **se concluye lo siguiente:** que con los cambios en la legislación en materia petrolera, con la implantación de nuevas formas de contratación así como con un nuevo régimen fiscal en Petróleos Mexicanos se dará un gran paso para el desarrollo integral de la Institución y del país, y lo más importante se dará certidumbre jurídica en la aplicación de la legislación en el actuar de la industria petrolera y se terminará con el mito de la privatización.

En cuanto a la participación del sector privado en la exploración y explotación del gas natural no asociado al petróleo esta será positiva por los recursos que en esta se invertirán y por los empleos que esta generará y con los Contratos de Servicios Múltiples los cuales derivado del análisis se concluye que estos cumplen con la normatividad federal vigente, habrá desarrollo en el país y en la Institución,

Con la aplicación de recursos privados, bajo la vigilancia del congreso de la Unión se generaran empleos y el desarrollo en las zonas en que se llevan a cabo los trabajos de producción de gas no asociado así como se generará una reducción en las importaciones de gas y su pago con divisas.

## **Capítulo Primero**

### **El Estado como garante del bien común a través de sus Instituciones.**

#### **Sumario:**

- 1.1 - Los fines del Estado**
- 1.2 - Los fines económicos, patrimoniales y financieros del Estado**
- 1.3 - Los fines personalistas del Estado ( como fines al servicio del pueblo)**
- 1.4 - Análisis del artículo 27 constitucional en lo concerniente a los hidrocarburos desde la perspectiva de la teoría del Estado en México**

#### **1.1 - Los fines del Estado:**

El Estado ha sido generalmente definido como una comunidad políticamente organizada, con una estructura integrada por instituciones cuya primordial y principal finalidad es la aplicación del Derecho, resguardando el orden y la paz mediante el monopolio de la obligatoriedad incondicionada.<sup>1</sup>

El Estado se presenta así como una entidad soberana y abstracta, a quien se confía la titularidad del Poder y cuyo actuar se sustancia en una multiplicidad de relaciones políticas, es decir, vínculos de mando y obediencia.

En este sentido la soberanía, entendida como una “modalidad” del poder, es factor determinante para el desarrollo del Estado como organización política, para el ejercicio del poder y para la institucionalización de esas relaciones de mando y obediencia.

Esta relación política entre gobernantes y gobernados se encuentra regulada a través del Derecho, cuya aplicación se encomienda a una particular autoridad, constituida por el conjunto de órganos o agentes del gobierno.

---

<sup>1</sup>FAYT, Carlos S. Derecho Político, tomo I, Depalma, Buenos Aires, 2002, p. 157.

El Estado representa una forma de vida social que abarca una variedad de ámbitos, humanos, políticos, sociales, económicos, morales y espirituales. En tales entornos se generan acciones y funciones organizadas, para el buen transitar de la vida social de todos los integrantes del Estado. Éste se presenta así como una organización en continua mutación, que se desarrolla y transforma para poder cumplir y satisfacer las necesidades y los fines de la sociedad.

Todo este cúmulo de acciones, funciones y actividades realizadas por el hombre se llevan a cabo dentro de un entorno natural, cultural y social en un espacio territorial bien definido. El individuo es un portador de la función social y tiene conciencia, es un ser racional que actúa con base en sus emociones, reacciones, actitudes y que por lo mismo está consciente de que debe interactuar con la sociedad.

El mundo social es así básico para la existencia humana, que está conformada por redes, divididas en fuerzas que interactúan y tienen como resultado la solidaridad y la cooperación, así como tensiones y disensos. El Estado es entonces una forma de vida social, una forma de convivencia humana, de conducta organizada; los individuos participan en él, siendo portadores de una función social.

El Estado es así concebido como la forma más avanzada de organización política cuyos elementos constitutivos (pueblo, territorio y poder) son elementos esenciales del Estado. Al ser éste un ente social conformado por individuos, resulta de fundamental importancia el estudio de las costumbres, hábitos, cultura y hasta de las características físicas y psíquicas de estos últimos para analizar su desarrollo. En cuanto a las condiciones naturales de su territorio, éstas influyen sobremanera en el desarrollo del individuo y de la sociedad en su conjunto. El poder, por último, se manifiesta en la sociedad como el ingrediente que mantiene las relaciones políticas, concebidas como relaciones de mando y obediencia. Éstas se encuentran legitimadas a través del

Derecho, el cual consiste en un conjunto de reglas obligatorias que regulan el actuar del individuo.

A la luz de las necesidades y exigencias del pueblo que lo conforma, el Estado se organiza, funciona, trabaja y se propone fines específicos de acuerdo con las necesidades y peculiaridades de su organización política.

Así, a través del tiempo esta organización ha ido asumiendo caracteres propios y distintivos; la *polis* griega, la *res pública* o *civitas* romana y el *regnum* de origen medieval, constituyen todas manifestaciones de una particular organización estatal. Sin embargo, muchos autores hacen coincidir el surgimiento del Estado moderno con la concentración de los instrumentos de mando (militares, burocráticos y económicos) en una unidad de acción política.<sup>2</sup>

Cada una de estas formas de organización ha tenido sus propios fines, de acuerdo al momento histórico y a las necesidades y exigencias de los individuos que las han conformado. La sociedad se encuentra integrada por seres humanos, personas con necesidades diversas, las cuales deben ser satisfechas a través de las funciones propias del Estado. Esta actuación es parte medular para el desarrollo de la sociedad y el logro de sus fines y funciones en todos los aspectos (salud, educación, empleo, esparcimiento, cultura, bien común, justicia). Pero cada Estado, dependiendo de su ideología, de su identidad, de su pueblo, de su raza, de sus costumbres y hasta de su religión, así como de su historia, tendrá sus propios fines y utilizará medios específicos para conseguirlos, los cuales serán propios y particulares para cada Estado.

El Estado como organización no posee un fin en si mismo, pero éste realiza funciones para el logro de los fines que el individuo se propone. Esta teoría es derivada de la idea de que el Estado como ente no posee una

---

<sup>2</sup>FAYT, Carlos S. op. cit. p. 162.

voluntad, sino que éste representa la voluntad de la sociedad conformada por seres humanos.

Respecto de los fines del Estado, en la doctrina se observan tres puntos de vista sobre los mismos. Los autores que se apegan a un primer criterio como Kelsen, prescinden del problema del fin del Estado afirmando que éste existe simplemente como una forma jurídica que puede estar al servicio de cualquier fin particular; no pertenece a la esencia del Estado ningún fin específico, dado que éste, al no ser persona física, no puede proponerse fines.

Un segundo criterio, sin prescindir del problema de los fines del Estado, prefiere asignarle más bien una función a favor de fines humanos. Entre estos autores se ubica Hermann Heller, quien afirma que la función del Estado es la organización y actuación para la realización de fines.

En este sentido, Heller afirma textualmente lo siguiente: *“El Estado no es posible sin la actividad conscientemente dirigida a un fin, de ciertos hombres dentro de él. Los fines establecidos por estos hombres actúan causalmente sobre otros hombres como elementos motivadores de sus voluntades.”*<sup>3</sup>

Finalmente cabe mencionar el criterio de quienes reconocen en el Estado, una unidad teleológica, en la cual los fines son de fundamental importancia para la definición de la esencia del Estado; en este orden de ideas se encuentra Segundo V. Linares Quintana quien afirma que *“como toda sociedad humana, el Estado tiene fines que cumplir; es por excelencia una unidad finalista o teleológica.”*<sup>4</sup>

A la luz de tales consideraciones, puede afirmarse que el problema de los fines del Estado se sustancia en encontrar respuestas a una serie de interrogantes. El primer problema estriba en determinar si el Estado es un fin o un medio para la consecución de fines; en segundo lugar, si tales fines pueden

---

<sup>3</sup>HELLER, Hermann, Teoría del Estado, Editorial F. C. E., México, 2000, p. 275.

<sup>4</sup>FAYT, Carlos S. op. cit. p. 317.

ser ahistóricos o particulares, y en qué medida el individuo puede estar subordinado a tales fines.

De acuerdo a Georg Jellinek, el fin del Estado consiste básicamente en dar prioridad a intereses solidarios individuales, nacionales y humanos en el camino hacia el progreso; estos fines deben ser permanentes y universales.

A lo largo del tiempo, al Estado se le han endosado una serie de funciones, actividades y gestiones de orden administrativo que antaño no realizaba, y la teoría afirma que es en nombre de la justicia, del bien común e interés general, de modo que a todas estas actividades y funciones se le bautizó como servicio público, el cual es utilizado como un canal para otorgar a la población servicios básicos necesarios para desarrollar su vida en común.

De acuerdo a Jellinek, el problema de los fines del Estado se encuentra intrínsecamente ligado a encontrar respuestas para las siguientes tres preguntas:

- 1.- Qué fin cumple el Estado en la Historia con relación a las últimas determinaciones del hombre;
- 2.- Qué fin ha tenido o tiene un determinado Estado en particular en la Historia;
- 3.- Qué fin tiene la institución del Estado para quienes forman parte de él y para la comunidad.

La primera cuestión trata de determinar los fines objetivos universales que tiene el Estado con base en sistemas filosóficos que atribuyen a éste un fin externo, atemporal, una misión. La segunda cuestión parte del presupuesto de que cada Estado posee fines exclusivamente propios, los cuales condicionan su situación y destino histórico. La última cuestión analiza el fin subjetivo de cada Estado, es decir su relación con los fines individuales.

Sobre la materia de los fines del Estado, las diferentes doctrinas que se han sucedido históricamente, han adoptado variados criterios; de forma ejemplificativa, tales doctrinas pueden ser clasificadas de la siguiente manera:

1. La doctrina del poder, según la cual el Estado es un fin en si mismo y el individuo un simple medio; el fin consiste en el desarrollo del poder nacional, su propio engrandecimiento, aun a costa del individuo.
2. La doctrina moral, que considera al Estado cómo el responsable del desarrollo moral del individuo;
3. La doctrina de la religión, según la cual el Estado debe estar al servicio de Dios, conformándose según los cánones de un Estado cristiano;
4. La doctrina del bienestar general, que considera que el fin del Estado es el bienestar general; y
5. La doctrina del Estado de Derecho, que atribuye al Estado un fin jurídico, según el cual éste cumple el Derecho y el Derecho se cumple en el Estado.

Por su parte, Jellinek nos presenta una clasificación metódica de las teorías formuladas, subdividiéndolas en dos categorías generales: A) las “teorías de los fines absolutos” y B) las “teorías de los fines relativos.”<sup>5</sup>

A) Las teorías de los fines absolutos establecen un fin válido para todo tiempo y lugar, referido a un tipo ideal de Estado. Éstas, a su vez, se dividen en dos grupos: el primero de ellos hace hincapié sobre los fines expansivos del Estado (en ellas se comprende las teorías eudemonistas y las éticas, que favorecen la extensión ilimitada del poder); el segundo grupo se refiere a los fines limitativos, según los cuales el respeto de los principios de seguridad, de libertad y del mismo Derecho encierran al poder dentro de límites fijos de actividad.

---

<sup>5</sup> JELLINEK, Georg, Teoría General del Estado, F. C. E., México, 2000, pp. 243-253.

La teoría de los fines absolutos afirma un fin único para el Estado, el cual será el mismo en todos los tiempos, y éste contendrá a los demás fines. Esta teoría parte de un Estado perfecto (un tipo puro ideal de Estado) pero al realizar estudios más profundos se observa que al referirse a un Estado perfecto, éste no existe, por lo que entonces jamás corresponderá a la realidad su ideal teleológico. Estas teorías se oponen a las de los fines relativos y concretos.

En específico, dentro de las teorías absolutas de los fines expansivos del Estado, la teoría eudemonista utilitaria considera el bienestar general de la persona y de la sociedad como el objetivo supremo y fin único de toda organización política. Entre los seguidores de esta doctrina se encuentra Christian Wolf, el cual afirma que el más alto fin del hombre tiende a alcanzar la felicidad, a llegar a la perfección, que la tranquilidad y la seguridad son condición para alcanzar la felicidad y ésta constituye el fin del Estado. En esta teoría, en la medida en que la consecución del fin lo exija, el individuo tiene que ceder un poco de su libertad personal en beneficio del bien general.

Sobre esta base se forma la teoría del Estado-policía, la cual acepta todo ataque a la vida jurídica del individuo, en aras del beneficio al bien general. La ideología del absolutismo siguió estas teorías, declarando al bien común como el fin supremo del Estado.

Las teorías éticas constituyen otro ejemplo de doctrinas absolutas de los fines expansivos del Estado. Tales doctrinas atribuyen al Estado como única finalidad la de la realización de la moralidad, recurriendo a la virtud, la religión o al “espíritu absoluto”. Una variante de la teoría ética atribuye al Estado una función religiosa, es decir, realizar el orden moral a través de la obediencia a Dios.

Según Jellinek, Platón constituye el primer representante de tales teorías, dado que asigna al Estado ideal el objetivo de la realización de la justicia, que coincide con la virtud total. De la misma manera, Aristóteles afirma como el fin último del Estado el logro de la *eudemonia*, no solo física sino también moral.

B) La segunda categoría de doctrinas es representada según Jellinek, por aquellas que se enfocan sobre los fines relativos del Estado. Éstas asignan un fin concreto al Estado para su desarrollo perfecto y tales fines pueden ser “exclusivos”, en los que únicamente interviene el Estado, y “concurrentes”, en los que intervienen sociedad y Estado para la consecución del fin propuesto.

Como fines exclusivos del Estado se encuentra principalmente la protección de la comunidad y de sus integrantes, así como la defensa de su territorio contra ataques del exterior, incluyéndose la protección del mismo Estado y su conservación y mantenimiento.

Entre los fines concurrentes, podemos considerar a la cultura, el arte, la ciencia, el comercio, y las actividades de orden económico que crean las condiciones para el funcionamiento del Estado en general y determinan la evolución y progreso del pueblo, fomentando la protección y el logro de intereses individuales, nacionales y humanos en un marco de solidaridad social. De estos fines se valen los dirigentes y grupos en el poder para realizar todos aquellos intereses particulares que puedan manifestarse en un determinado Estado en las diferentes coyunturas históricas.

A la luz de todas las consideraciones anteriores, puede afirmarse la importancia de la noción de “valor”, o fin para el Estado, que corresponde a la tradicional de “bien común”. Los valores no existen solo para los individuos, sino que conforman toda la vida social e influyen en una vasta gama de manifestaciones económicas, jurídicas y políticas.<sup>6</sup>

El desarrollo en la civilización incrementa en el individuo la posibilidad de acción y en el Estado la capacidad de organización; el círculo de acción de ambos aumenta y el fin concreto del Estado es el expresado en las funciones e instituciones del mismo. Una de las principales actividades del Estado es “la

---

<sup>6</sup> GONZALEZ URIBE, HECTOR, Teoría Política , Porrúa, México, 2000, p. 505.

protección de la comunidad y sus miembros, y por consiguiente, la defensa del territorio contra todo ataque exterior.”<sup>7</sup>

El Estado es entonces una forma de vida social, conformada por una estructura política bien delimitada, que busca desarrollar cada vez más las formas de organización interna y cumplir sus objetivos y fines.

Al ser un ente social, el Estado se presenta como una institución conformada por seres humanos, individuos que se organizan para dar respuesta a sus necesidades de la mejor manera posible; de lo anterior se deriva que éste debe contar con todo tipo de recursos, científicos, técnicos, económicos, el mismo Derecho y hasta las artes. De esta manera el Estado, al utilizar este tipo de recursos para cumplir con sus fines, está justificando su propia existencia.

Desde el punto de vista de la doctrina jurídica, la meta fundamental del Estado contemporáneo consistiría en el establecimiento de un orden jurídico sólido, que busque la justicia, que sea justo, dentro de todas las actividades y funciones que realiza. En este sentido, el respeto de las garantías individuales y sociales constituye una fundamental aproximación al ideal de justicia, concebido como armonía, es decir el desarrollo armónico de todas las facultades de la persona humana. Derivado de lo anterior, se establece un Derecho justo con lo cual el Estado lograría cumplir con dos valores importantes para la sociedad: el orden y la paz.<sup>8</sup>

En cada una de las épocas y de las etapas del devenir histórico, para cada teórico el fin del Estado ha sido diferente pero referido al bien común. Así para Platón el fin del Estado era la justicia, mientras que para Aristóteles era la felicidad. De la misma manera, la búsqueda de los ideales jurídicos y políticos se encuentra presente en los estoicos, que alcanzaron el ideal de una comunidad humana universal sobre la base de la libertad e igualdad de todos los hombres.

---

<sup>7</sup> JELLINEK, Georg, op. cit, p. 254.

<sup>8</sup> GONZALEZ URIBE, Héctor, op. cit. p. 507.

Tales ideas influyeron sobre la formación de Cicerón y de los jurisconsultos romanos, y más tarde en la filosofía patrística y escolástica. En el mismo sentido se expresaron los autores de los siglos XVII y XVIII; todas tales influencias han llegado hasta nuestros días y han reafirmado la idea de que el Derecho y el Estado son realidades que encarnan valores y que solamente se justifican en la medida en que los realizan.<sup>9</sup>

Por todo lo anterior podemos observar que el fin del Estado será siempre el mismo, pero sus manifestaciones han sido variables e históricas, de manera que la consecución del bien común se realiza, en cada entidad política en el curso de la historia, con modalidades diferentes.

## **1.2.- Los Fines Económicos, Patrimoniales y Financieros del Estado:**

El ser humano tiene una serie de necesidades para poder llegar a desarrollarse íntegramente y éstas son fundamentalmente las materiales que le ayudan a vivir una vida más cómoda sin contratiempos, las morales como base para obtener las primeras con su buen comportamiento y actuar y las espirituales que son las que lo llevan al amor por sus semejantes, al buen desarrollo individual y personal. Todo lo anterior el individuo no lo logrará solo, necesitando del Estado como elemento cohesivo y organizador para el logro de esos fines.

El objetivo que persigue el Estado es el desarrollo de las condiciones de vida de la sociedad, de las personas que la integran, para que cada uno logre su pleno desarrollo y sus objetivos en varios aspectos, (políticos, económicos, sociales, culturales); de ahí la importancia que tienen las funciones de las que se vale el Estado para lograr ese bienestar de la sociedad, que se traduce en el bien común y que es el principal fin del Estado.

---

<sup>9</sup>GONZALEZ URIBE, Héctor, op. cit. p. 506.

El Estado tiene fines y funciones, al interior y al exterior de su territorio y como fin principal se encuentra la conservación del mismo; a esta finalidad están dirigidos los deberes de policía y penales, que además de proteger los bienes individuales y sociales, protegen al mismo Estado. La formación y mantenimiento del orden jurídico pertenece al Estado, después de un largo proceso en que éste fue absorbiendo tales funciones que en cierto momento de la historia eran autónomas; hoy día todo plan o forma jurídica procede del Estado, siendo éste el que delimita la esfera jurídica individual.

El Poder, la seguridad y el Derecho concebidos como un fin tienen necesidad del Estado para extender su actividad y afirmar su existencia. El más alto principio para la actividad general del Estado es promover la evolución progresiva del pueblo. Como institución social, éste debe contar con los recursos proporcionados por la ciencia, la técnica, la economía, el Derecho y las diversas artes, para la realización del fin de servir al bien común. El Estado, al identificarse con esos recursos, encarna así valores pragmáticos y utilitarios, que constituyen la base sobre la cual se desarrollaran otros de mayor rango.<sup>10</sup>

Dentro de los fines y funciones del Estado, se encuentran los del tipo económico, los patrimoniales y los financieros, los cuales es indudable se deben realizar en función del bien del mismo Estado, de su conservación y de su misma existencia. Estos fines y su realización íntegra dependerán de una buena y eficiente administración, que debe ser encaminada a la satisfacción de las necesidades de la población.

En este sentido, Hermann Heller afirma que *“la función estatal consiste en acomodar los fines económicos a la situación política total.”*<sup>11</sup> Con esto, el autor valora altamente la función del Estado para la realización de fines económicos.

---

<sup>10</sup>GONZÁLEZ URIBE, Héctor, op. cit. p. 507.

<sup>11</sup>HELLER, Hermann, op. cit, p. 275.

Dentro de cualquier sociedad, lo político y lo económico son funciones que deben ser consideradas como aspectos de la forma total de vida de la sociedad y no como fenómenos aislados. Lo político y lo económico son aspectos de la actividad estatal. *“En el dominio de la economía el papel del Estado es el de hacer prevalecer la norma del bien público económico, norma subordinada, a su vez, a la del bien público general y humano sin especificación.”*<sup>12</sup>

En este sentido, puede afirmarse que el Estado debe ser concebido, de manera conjunta, como un organismo moral, histórico, político, económico, y jurídico. Inspirándose en las reglas de lo útil, debe sucesivamente revisar las soluciones obtenidas a la luz de las reglas de lo justo, es decir del Derecho. Las funciones económicas del Estado deberán entonces ser analizadas a la luz de las exigencias de la política, que es el punto de vista propio del Estado.

El fin perseguido por el Estado es el elemento fundamental que permite distinguir la forma Social-Estado entre las demás formas sociales, siendo el fin, en efecto, el principal especificador y animador de toda la organización formal. El fin determinará las atribuciones y la competencia material del organismo, el ordenamiento de los órganos y la razón última del Estado.<sup>13</sup>

De esta manera, puede afirmarse que el fin del Estado sea el “bien público”, entendido como diferente del más general “bien común”. Éste último se identifica así con algo particular que concierne a cada individuo o grupo, mientras solamente el bien público es el que concierne a la masa total de individuos o grupos integrados en el Estado. El bien público, entonces, debe ser concebido como un bien intermediario, que no realiza el bien propio, pero lo condiciona, proporcionando a los individuos los medios para alcanzar su realización.

---

<sup>12</sup>DABIN, Jean, Doctrina General del Estado, traductores, González Uribe, Héctor y Toral Moreno, Jesús, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003, p. 47.

<sup>13</sup>DABIN, Jean, op. cit. pp. 35-36.

Por todas las razones antes expuestas, lo político y lo económico no pueden ser separados; en economía es imperativo que el Estado tenga competencia, a través de la adopción de ciertas políticas económicas que sirvan oportunamente para generar el desarrollo global de la sociedad y el logro de los objetivos particulares de los individuos.

En el ámbito de la materia económica, las posiciones propias del liberalismo económico excluyen al Estado del dominio de la economía y confían en el juego de las leyes económicas para encontrar “mecanismos naturales” para instaurar y restaurar el orden; las tesis socialistas, por otro lado, pretenden organizar la economía como un servicio público. Entre los dos extremos, cabe concebir una solución intermedia, según la cual sea posible dejar a los particulares la función del desarrollo económico, mientras al Estado competiría el objetivo fundamental de establecer una política económica apta para guiar, coordinar y remediar los problemas inherentes a la libertad.<sup>14</sup>

El Estado, según su forma de organización, encomienda a ciertas instituciones las diversas actividades de tipo económico tendientes a satisfacer la necesidad de equilibrio de la sociedad y a aportar cierto tipo de bienes al mercado.

Los fines económicos del Estado son así realizados a través del otorgamiento de particulares funciones a órganos específicos del Estado. En lo que concierne al régimen patrimonial del Estado, éste como persona moral y de acuerdo a los fines y funciones que realiza, debe contar con un patrimonio, entendido como la totalidad de los bienes que posee y utiliza el Estado para la realización de sus fines. El patrimonio del Estado estará así integrado por un aspecto positivo, conformado por los bienes y los derechos, y por otro negativo, representado por las cargas y obligaciones que recaen sobre sus órganos, los cuales de acuerdo a su función, serán instrumentos necesarios para la consecución de sus fines.

---

<sup>14</sup>DABIN, Jean, op. cit. p. 48.

### **1.3 - Los fines personalistas del Estado (como fines al servicio del pueblo):**

Los fines económicos del Estado representan un elemento fundamental para garantizar la consecución del “bien público”; sin embargo, la competencia del Estado no puede ser limitada a la esfera de los valores materiales y sensibles, con exclusión de los valores más elevados de carácter intelectual y moral.

Los fines personalistas del Estado, entendidos como fines sociales relacionados al desarrollo de la persona, constituyen elementos importantes en la actividad y funciones del Estado y representan componentes necesarios para el desarrollo del individuo y de la sociedad.

Los valores no existen solamente para los individuos, sino que se manifiestan también en la vida social, con todas sus implicaciones económicas, jurídicas y políticas. En el ámbito del Derecho y del Estado, la humanidad ha siempre buscado normas ideales y criterios valorativos, a los cuales las normas jurídicas positivas y los fenómenos políticos deberán ajustarse.

El contenido de los ideales jurídicos y políticos ha sido variado según las épocas históricas y los pueblos; sin embargo, es posible percibir un marco firme y permanente de principios esenciales que han permanecido inmutables.

Los fines de carácter económico y material deben ser, entonces, subordinados al logro de los fines más elevados que encarnan el ideal de justicia. La certeza en la existencia y aplicabilidad de las normas jurídicas, debe siempre ir acompañada por la exigencia de que tales normas sean justas y permitan el desarrollo del hombre y de la sociedad.

Para el desarrollo de los seres humanos, el valor supremo de la vida social es representado por la consecución del “bien total de la persona humana”, al cual todos los demás valores deben estar subordinados. El Estado

debe entonces estar al servicio del hombre, considerado como ser racional libre, con un fin individual, propio e intransferible. El Estado no es un fin en sí mismo, sino un instrumento, un medio para la realización de los fines más altos de la persona.

La postura personalista considera como supremos los valores trascendentales de la persona y a ellos subordina los de la vida social, cultural, económica, política y jurídica.

El personalismo confiere la primacía a la persona y se contrapone al transpersonalismo, que considera como supremos los valores de la colectividad. En la antigüedad clásica y en los imperios orientales no se apreció el valor de la persona individual, y se tendió siempre a satisfacer a la comunidad en su conjunto. El Cristianismo, elevando a cada hombre a la dignidad de hijo de Dios, le da un lugar preeminente entre los demás seres. Hegel, a su vez, fue uno de los principales representantes del transpersonalismo, y un ejemplo de ello se observa cuando se refiere al Estado como a un universo ético, un todo ético.

Puesto que todo hombre encuentra en su predisposición natural buscar al prójimo y establecer relaciones, la vida organizada constituye la base de toda sociedad humana. La sociedad es así la unión moral de personas para el bien común, en otras palabras el conjunto de bienes y servicios que la colectividad social pone a disposición de sus miembros para que éstos alcancen su desarrollo pleno, tanto en el orden material como en el cultural, moral y espiritual.

De esta manera, el Estado tiene la fundamental función de proporcionar a los individuos los medios para garantizar una adecuada libertad de acción para el logro de sus fines; el aseguramiento de los medios materiales y el logro de una indispensable atmósfera de orden, justicia y seguridad son los elementos necesarios para que el ser humano ejerza su actividad en armoniosa cooperación con sus semejantes. Los fines personalistas del Estado se refieren

entonces a la realización de cada individuo como persona y al logro de sus objetivos.<sup>15</sup>

#### **1.4 - Análisis del artículo 27 constitucional en lo concerniente a los hidrocarburos desde la perspectiva de la teoría del Estado en México:**

De acuerdo a la teoría del Estado, el fin de éste es el bien publico, el cual se lleva a cabo a través de la justicia, la equidad y la igualdad. Para lograr que el individuo y la sociedad se desarrollen íntegramente y cumplan sus objetivos, metas y fines, el Estado debe participar en la organización y desarrollo de múltiples actividades, que conforman las diversas funciones políticas, económicas, culturales y sociales.

En el contexto propiamente mexicano, las funciones del Estado, para el logro de los objetivos mencionados, son establecidos a nivel constitucional, así como es también expresado por el maestro Ignacio Burgoa: *“que la Ley Suprema de 1917 es el ordenamiento jurídico fundamental en que se recoge preceptivamente la justicia social o Bien Común, sin que se le pueda adjudicar ningún calificativo exclusivo ni excluyente, pues no es ni individualista o liberal ni estatista o colectivista, sino que expresa una verdadera síntesis armoniosa de los principales imperativos de carácter filosófico, político, social y económico que deben condicionar a todo derecho positivo básico para conseguir la felicidad de un pueblo mediante la protección y desenvolvimiento progresivo de todos y cada uno de sus miembros integrantes, como hombres singularmente considerados y como sujetos pertenecientes a las clases mayoritarias de la población.”*<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup>GONZALEZ URIBE, Héctor, op. cit. pp. 540-547.

<sup>16</sup>BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las garantías individuales, Porrúa, 30 Edic. México, 1998. p. 50.

El Estado mexicano posee una organización de tipo federal; en ella, la Constitución política lo rige y funciona como su ley suprema, en la cual quedan plasmados los ideales por los que se luchó en la revolución de 1910. Entre tales ideales podemos mencionar el respeto irrestricto a los derechos humanos y sociales; sin embargo, tuvieron que pasar algunas décadas para que algunos de estos derechos se vieran reflejados en la realidad, aún cuando el entorno mundial de esa época ya contemplaba esos derechos. Correspondió a México elevarlos a nivel constitucional, siendo el nuestro el primer país en establecerlos a ese nivel, y quedando sentados, principalmente, en los artículos 3, 5, 24, 27,28, 123 y 130 de la carta magna.

El Constituyente llevó así a la Constitución política los derechos humanos y sociales, permitiendo al Estado realizar el “bien común”, y especificando los fines y funciones hacia cuyo logro debería tender. Para la realización de sus fines, es entonces necesario que el Estado cuente con una adecuada política económica, porque solamente a través de la especificación de los fines económicos el Estado podrá realizar aquellos fines más elevados inherentes a la persona.

Para la consecución de todos esos fines se requiere de funciones y actividades bien organizadas, las cuales en nuestro país son realizadas por el Poder Ejecutivo, a través de la Administración Pública, cuyos órganos llevarán a cabo esas funciones, aprovechando los recursos naturales con que se cuenta, como propiedad de la nación para beneficio del pueblo.

La propia Constitución nos marca los lineamientos jurídicos, políticos y económicos que el Estado debe seguir. En específico, en el artículo 27 constitucional, se sientan las bases del actuar del Estado, en lo referente a la propiedad originaria de las tierras en el territorio nacional y al aprovechamiento de sus recursos naturales como la energía nuclear, eléctrica, el petróleo y sus derivados.

El Estado, para la consecución de sus fines requiere de la utilización de un conjunto de bienes y éstos van a conformar lo que se denomina el patrimonio del Estado, en los que además ejercerá un derecho de propiedad. Dentro de este patrimonio, se encuentran las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, cuyo régimen jurídico se establece en el primer párrafo del artículo 27 constitucional, que a la letra dice: *“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 ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”*<sup>17</sup>

El concepto de propiedad originaria de la nación, según algunos autores, no debe entenderse como equivalente a un disfrute arbitrario de los bienes, sino debe concebirse cómo un “dominio eminente” que tiene el Estado sobre su propio territorio, consistente en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce. Esta propiedad originaria de la cual se habla, se debe entender como la pertenencia del territorio nacional al Estado, como “elemento consustancial e inseparable” de la naturaleza de éste; un Estado sin territorio sería inconcebible, por lo que todas las tierras nacionales forman parte de la entidad estatal mexicana.<sup>18</sup>

El dominio originario que posee la Nación, no implica el uso, goce o disposición de las tierras y aguas que existen en el territorio nacional por parte del Estado, sino más bien la facultad potencial o legislativa respecto de las tierras como objeto de los derechos; es la facultad de ejercer actos de soberanía en el territorio nacional, excluyendo a cualquier otro Estado extranjero.

El Estado transfiere y reconoce el goce, disfrute y disponibilidad de las tierras a los particulares surgiendo así la propiedad privada. Pero a esta misma

---

<sup>17</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto Vigente, Última reforma aplicada septiembre de 2004, Editorial SISTA. México, 2004. p. 22.

<sup>18</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit. p. 461.

propiedad privada, la Constitución le impone limitantes, las cuales se establecen con base en el interés estatal nacional, público o social, según sea el caso.

En el segundo párrafo del artículo 27 de la carta fundamental se establece: *“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.”*<sup>19</sup>

Aquí se menciona una de esas limitantes a la propiedad particular, ya que el bien que el particular goza y disfruta, en un momento dado y por causa de utilidad pública, puede ser expropiado. Esta figura de la expropiación es un acto administrativo unilateral por parte del Estado, a través del cual se impone al particular la transferencia de sus bienes a favor de una causa de utilidad pública, mediante el pago de una indemnización. Con lo anterior el Estado, con base en la necesidad de satisfacer el interés general, una necesidad pública, sacrifica la propiedad privada, esto es el interés particular.

El tercer párrafo dispone lo siguiente: *“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...”*<sup>20</sup>

Este párrafo concede a la Nación la facultad exclusiva para imponer modalidades a la propiedad privada, siempre y cuando esto se realice con fines de interés público; pero esta facultad se reserva exclusivamente al Congreso de la Unión, que es el único órgano legitimado para expedir las leyes que reglamenten este precepto.

---

<sup>19</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. p. 23.

<sup>20</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. pp. 22-23

Derivado de que la Nación es única e indivisible, sus derechos y obligaciones son representados por el Poder Federal. La facultad de la Federación y de los mismos Estados para determinar en sus propias jurisdicciones los asuntos en los que se determine de utilidad pública la ocupación de la propiedad particular, está subordinada al derecho que sobre ella tiene la Nación, representada por sus órganos para dictar las leyes federales en relación con la facultad que tiene de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

La modalidad es entendida como el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente la cual modifica la forma jurídica de la propiedad. El efecto de la modalidad que se aplica a la propiedad privada consiste en una extinción parcial de los atributos del particular, de modo que él no siga gozando, en virtud de las limitaciones establecidas por el Legislativo Federal, de las facultades inherentes a la extinción actual de su derecho.<sup>21</sup>

En cuanto al aprovechamiento de los elementos naturales, para lograr un desarrollo equilibrado del país y un mejoramiento en el nivel de vida de la población, en el caso de la explotación de los recursos petroleros del subsuelo, la misma Constitución política establece que el Estado será el encargado de cumplir esa función a través del órgano correspondiente.

En el cuarto párrafo se establece que *“Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas;(..)el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos líquidos o gaseosos ...”*<sup>22</sup>

En este párrafo se expresa el dominio directo que la nación ejerce sobre los recursos naturales, sobre los bienes nacionales, considerando cuales son

---

<sup>21</sup>GÓNGORA PIMENTEL, Genaro y ACOSTA ROMERO, Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Doctrina, Legislación, Jurisprudencia. Edit. Porrúa. México, 1987. pp. 428-430.

<sup>22</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. p. 23.

inmobiliarios y sus diferentes derivados naturales, los cuales se consideran propiedad de la nación y de los cuales se tiene un dominio directo.

El párrafo sexto establece lo siguiente: *“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por lo particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes ... Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgaran concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.”*<sup>23</sup>

Los bienes de dominio directo y los de propiedad nacional a los que se refiere este párrafo, quedan sujetos a un régimen jurídico de *inalienabilidad e imprescriptibilidad*. Se dice que son inalienables, puesto que están fuera del comercio jurídico, por lo que con relación a ellos no opera algún acto que tenga por consecuencia una transferencia de propiedad. Su imprescriptibilidad significa que éstos no pueden salir de la esfera del patrimonio del Estado por el simple transcurso de un lapso de tiempo, aún cuando se realicen determinadas condiciones y circunstancias.<sup>24</sup>

La segunda parte del párrafo sexto es, sin embargo, fundamental para el establecimiento del régimen jurídico en materia de petróleo y sus derivados. En cuanto a su explotación, está constitucionalmente proscrito el régimen de concesiones y el contractual, ya que la Nación es quien debe realizar esta actividad, la cual se desarrolla a través de la empresa creada para este fin, denominada Petróleos Mexicanos.

---

<sup>23</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. p. 23.

<sup>24</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit. p. 497.

Así las cosas, en el artículo 27 constitucional, se sientan las bases del actuar del Estado, en lo referente a la propiedad originaria de las tierras en el territorio nacional y al aprovechamiento de sus recursos naturales, principalmente, en tratándose del petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

## **Capítulo Segundo**

### **La política petrolera en su devenir histórico**

#### **Sumario:**

**2.1 - El petróleo y su dominio por parte de los extranjeros**

**2.2 - El inicio de la industria petrolera (1900–1937)**

**2.3 - La normatividad petrolera de la época**

#### **2.1 – El petróleo y su dominio por parte de los extranjeros.**

En la época del gobierno del presidente Porfirio Díaz, de 1876 a 1910, éste en su deseo de modernización abrió el país a la afluencia del capital extranjero, para asegurar la expansión y consolidación de su poder e incentivar un desarrollo basado en inversiones extranjeras masivas y directas. Éstas fueron atraídas por las perspectivas de la economía mexicana en un panorama de estabilidad política; así los recursos fluían desde Europa y Estados Unidos. En este periodo existió un grupo de personas que apoyaban al presidente Díaz en todas las actividades y decisiones que se tomaban en el gobierno, denominados los “Científicos”, y tildados de “vende patrias” corruptos, que representaban a la burguesía de esa época, y que entregaron la economía de ese tiempo a extranjeros.

Durante la etapa de 1870 a 1913, se observó a nivel mundial un desarrollo de las relaciones internacionales, lo cual traía aparejada una apertura económica total, movimientos de capital sin control y el intercambio de productos primarios en muchos países y territorios.

La afluencia de inversiones extranjeras y la rapidez con la que se dio ese proceso, trajo como consecuencia grandes transformaciones, principalmente con respecto a la propiedad del suelo y del subsuelo. La mayor parte de la población en esa época vivía en el campo y se dedicaba a la agricultura. Con el inicio de la modernización, el gobierno encargó a las llamadas “compañías deslindadoras” la tarea de medir el territorio para observar cuales de estas tierras eran o no

productivas; con esto se confiscó gran parte de ellas por parte de particulares. La construcción de las vías del ferrocarril y el advenimiento de las inversiones extranjeras influyó directamente en la propiedad de la tierra; en este mismo momento, en materia de explotación de los recursos naturales, específicamente del subsuelo, el gobierno propugnaba la necesidad de la adopción de otra perspectiva sobre los derechos de propiedad. Como consecuencia de esta postura La “Ley Minera de 1892” (que absorbió el contenido del Código de Minas de 1884) hizo posible la libre explotación del subsuelo por el superficiario, sin necesitar éste una concesión del gobierno.

La “Ley del petróleo de 1901” confirmaba también el derecho que poseía el dueño del predio de extraer los hidrocarburos del subsuelo; además el gobierno mexicano otorgó concesiones a empresas privadas en terrenos pertenecientes a la Nación: ya en 1909, con otra ley de petróleo, se confirmaba que el dueño de la superficie de la tierra era el dueño de todos los combustibles, minerales y sustancias bituminosas del subsuelo. Esto dio pauta para que en México se diera el nacimiento de la industria petrolera, pero patrocinado por empresarios y capitales extranjeros.

Los principales inversores fueron particulares y compañías de Estados Unidos y Gran Bretaña y en menor medida, de Holanda y España; tales inversiones fueron favorecidas por el cambio en la legislación mexicana que otorgaba facilidades para los inversionistas, sobre todo en la industria petrolera que por esos años tenía gran auge en Europa y Estado Unidos. Estas compañías construyeron grandes emporios en México, adquirieron amplias cantidades de terrenos, adjudicándose el derecho para explotar el subsuelo de esos territorios.

En esta época los negocios del Sr. Doheny, estaban en franco ascenso y le llevaron a instalar otra compañía subsidiaria de la “Mexican Petroleum Company”, la “Huasteca Petroleum Company” con una inversión de 15 millones de dólares, con lo cual logro un rendimiento extraordinario de productividad en las zona de

Veracruz, y más adelante se convirtió en el empresario petrolero más poderoso junto con el Señor Rockefeller.

Lo anterior fue el resultado de la política del presidente Díaz, que pretendió homologar la legislación mexicana con la americana y la británica debido a que éstas le daban al dueño, propietario o arrendador de las tierras en su territorio, el derecho de explotar el subsuelo, por lo que los extranjeros estaban contentos con esta situación ya que era similar a la de sus países.

Para 1910, las ganancias derivadas de la industria petrolera en la economía mexicana se reflejaban sólo en el “impuesto del timbre” y esta contribución era del 0.2% del valor mercantil de la producción petrolera; debido a esto, el gobierno mexicano reclamó una mayor participación en la carga fiscal de las empresas petroleras. Como ejemplo se puede mencionar que en 1911, el valor mercantil de la producción petrolera fue de 2.5 millones de dólares y las compañías solo pagaron 13,000 dólares de impuestos, lo que representaba un 0.52% del valor de la producción.

En ese mismo año nuestro país ya contaba con una gran cantidad de centros mineros y metalúrgicos, 12 mil millas de vías férreas, plantas eléctricas, bancos, redes telefónicas y telegráficas, pero toda esta modernización se llevo a cabo mediante una poderosa inversión extranjera principalmente inglesa y norteamericana.

En 1912, las compañías petroleras y varios miembros del gobierno norteamericano, protestaron contra la decisión del presidente Madero de imponer una tasa de 20 céntimos por tonelada de producción y para el mismo periodo las compañías pagaron 240,000 dólares, que reflejaba el 11.7% del valor total de la producción. Durante todos estos años y hasta antes de la expropiación todas estas compañías, explotaron los campos petroleros que poco a poco se iban descubriendo en muchas regiones del país, sobre todo en la región del Golfo de México. Las Compañías que enviaban mayores volúmenes al exterior eran la

“Huasteca Petroleum Company”, en primer lugar y en segundo la compañía inglesa de petróleo “El Águila.”

Antes de 1917, la “Mexican Petroleum Company” por medio de sus subsidiarias, principalmente la “Huasteca Petroleum Company”, controlaba un millón y medio de acres de tierra; mientras que la británica “El Águila” controlaba un millón de acres de terrenos petroleros; se menciona que al expropiarse estas compañías, el 90 % eran de propiedad extranjera y se habían adquirido anterior al año de 1917.<sup>25</sup>

En un periodo relativamente corto, los avances de la modernización establecidos por Porfirio Díaz se hicieron notar y esto continuó hasta después de promulgada la Constitución de 1917. Los efectos de las políticas anteriores se extendieron hasta 1938, año en el cual es proclamada la expropiación petrolera.

Para 1916, cuatrocientas compañías extranjeras tenían derechos sobre el petróleo mexicano, de las cuales el 75% era americano, y el 97% del total de las inversiones en esta industria era extranjero. Para 1918, del total de la producción petrolera en el país, el 73% era de origen estadounidense, el 21% británico, el 4% holandés y el 2% combinado entre españoles y mexicanos; con esto se observa que el desarrollo de la industria petrolera era dependiente completamente de capitales y empresarios extranjeros, además de estar subordinado a la tecnología que provenía del exterior, por lo que el petróleo y su dominio por parte de los extranjeros fue total.

Existían también otras compañías, que no producían pero se dedicaban a refinar, comercializar, y transportar el petróleo y sus derivados, entre éstas estaban la “Interocean Oil Company”, la “Pierce Oil Corporation”, la “Standard Oil” de Nueva York, y la “Unión Oil Company” de California entre otras.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> DE LA VEGA NAVARRO, Angel, La Evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México. UNAM. México, 1999. p. 33.

<sup>26</sup> CELIS SALGADO, Lourdes, La Industria Petrolera en México. Una Crónica, tomo I, Petróleos Mexicanos, México 1988, pp. 63-97

Hacia la década de 1920, los principales grupos establecidos fueron, además de El Águila y la Huasteca la “Royal Dutch Shell, la “Standard Oil of Nueva Jersey”, la “Gulf Oil Corporation y la “Sinclair Oil Company City Services.” En conjunto estas compañías produjeron más del 90 por ciento del petróleo extraído entre 1901 y 1938, el resto corría a cargo de pequeños productores mexicanos y extranjeros.

## **2.2 - El inicio de la industria petrolera.**

Los inicios de la industria petrolera en México se presentan con la apertura y facilidades en todos los ámbitos, que el gobierno del presidente Porfirio Díaz otorgó a los particulares y compañías extranjeras. Éstas una vez establecidas en territorio mexicano, explotaron al máximo los recursos nacionales, sin dejar un beneficio económico al país, además de no dar buen trato a los trabajadores mexicanos que laboraban para esas compañías.

Transcurría el año de 1864, cuando en México se presentaron denuncias por parte de ciudadanos nacionales para explotar el chapopote en el municipio de Panuco, en el Estado de Veracruz; lo mismo aconteció en 1866, en Coatzacoalcos y Minatitlán, así como en Tamaulipas. En 1882, la “Compañía Explotadora del Golfo” manifestó denuncias por algunos yacimientos de petróleo, pero sus trabajos no tuvieron buenos resultados. En 1884, fue localizada una región petrolera llamada Macuspana, en Tabasco, en la cual se observaban buenas perspectivas, sin embargo ésta fue abandonada por falta de adecuadas tecnologías de explotación.

En 1899, con la “Ley Minera” se inició la etapa de los contratos, sustituyendo a los denuncias, y con esto la empresa “La Peregrina”, conformada por un inversionista mexicano y un norteamericano, realizó la primera perforación en la región de Tantoyuca, Veracruz, pero con resultados negativos. En mayo de 1901, la sociedad “London Oil Trust” inició procesos de perforación en veintitrés puntos específicos de Tuxpan, Veracruz, sin lograr buenos resultados. En 1911,

se estableció la “Mexican Petroleum Company” de California, la cual estuvo bajo la dirección de un famoso empresario llamado Doheny.

Los grandes inventos europeos, como el “motor de combustión interna ” y el “aparato Diesel”, tuvieron gran trascendencia por la utilización que del petróleo tenían, por lo que algunas naciones como Gran Bretaña, Inglaterra, Holanda y los Estados Unidos, se dieron a la tarea de explorar y explotar en todo el mundo el suelo y el subsuelo para encontrar yacimientos petroleros.

En diciembre de 1901 se creó la primera “Ley del petróleo”, con la que se dio inicio formal en México a esta actividad industrial, estableciéndose en ella las bases para la explotación del hidrocarburo. El acaparamiento por parte de extranjeros de grandes extensiones para su especulación se consolidó a partir de estas fechas, y conllevó una situación de grandes beneficios para las compañías y de graves abusos para los mexicanos. En 1901, la “Mexican Petroleum Company” de California, contaba con 128,565 hectáreas de suelo para explorarlo y fue en 1904, en el “Cerro la Pez”, en donde se inició la producción de petróleo con grandes explotaciones y enorme éxito.

La empresa “Mexican Petroleum and Liquid Fuel”, perforó veinticuatro pozos de 1901 a 1902, y sus resultados no fueron buenos. En 1907, la compañía “Oil Field of México”, con sus treinta y tres pozos perforados, ya estaba rindiendo frutos.

En 1908, la “Casa Pearson and Son”, con solo cuatro pozos perforados en el municipio de Dos Bocas, también ya rendía buenos frutos y vio brotar petróleo en cantidades magnificas, calculando una producción de 100,000 barriles diarios. En 1910 “La Huasteca Petroleum Company”, con el pozo numero 7, también obtuvo grandes cantidades de petróleo. En ese mismo año, la “Compañía El

Águila”, en un lugar llamado Potrero del Llano, con la perforación del pozo numero 4, logró una producción de 100.000 barriles de petróleo al día.<sup>27</sup>

Al término de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos fue la primer potencia económica del mundo, reiniciando su bonanza económica; en ese entonces los países del orbe experimentaron importantes transformaciones industriales. El uso de la energía eléctrica y del motor de combustión interna se extendió rápidamente en el mundo, el desarrollo industrial y los progresos en la fabricación y venta de automóviles se combinaron para elevar la demanda de petróleo y sus derivados.

En México a principios de 1922, existían tres plantas de procesamiento de crudo, que en conjunto tenían una capacidad para refinar la mitad de la producción interna; también existían ocho refinerías, tres de ellas eran completas y cinco eran primarias, de éstas dos eran plantas de aprovechamiento de gas. Para 1926 ya existían cuatro refinerías completas y ocho primarias.

En 1929, a pesar de la disminución del volumen de petróleo producido en el país, México ocupó el cuarto lugar en producción a nivel mundial con un promedio de 44.5 millones de barriles anuales; para 1932 el volumen bajó a 32, 800.000 barriles.

Hacia 1933, el país contaba con una red de Ductos de cinco mil kilómetros, transportando cerca de dos millones de barriles de crudo diarios y una red de gasoductos; el principal oleoducto corría de Palma Sola en el Estado de Veracruz hasta la refinería de Azcapotzalco en el Distrito Federal y este tenía una capacidad para bombear once mil barriles diarios. En ese mismo año de 1933, estaban ya establecidas dos refinerías en Tampico, una perteneciente a la compañía “Pierce Oil” y la otra a la “Compañía Mexicana de Petróleo El Águila”; ésta última también estableció una refinería en Minatitlan, Veracruz, y en el Distrito Federal, en Azcapotzalco, mientras la “Huasteca Petroleum Company” instaló una refinería en

---

<sup>27</sup> DE LA PEÑA, Manuel, Estudio Jurídico, Político y Económico sobre el Artículo 27 Constitucional, PEMEX, México 1998, pp, 30-37.

Mata Redonda, Veracruz; en total estas cinco refinerías dieron empleo a cerca de 7, 500 trabajadores.<sup>28</sup>

Con estos breves datos, se observa como la industria petrolera del país, dirigida principalmente por compañías extranjeras establecidas en México, tuvo un desarrollo cada vez mayor.

### **2.3 – La normatividad petrolera de la época.**

Las Compañías extranjeras encontraron en las disposiciones legislativas contenidas en el “Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos” de 22 de noviembre de 1884 y en la “Ley del Petróleo” de 1901, una gran ventaja para sus intereses, ya que el primero, en su artículo diez, establecía: *“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 (...) IV. Las sales que existan en la superficie, las aguas puras y saladas, superficiales o subterráneas; el petróleo y los manantiales gaseosos o de aguas termales o medicinales...”*.<sup>29</sup>

En diciembre de 1901, con la expedición de la “Ley del Petróleo”, se autorizó el otorgamiento de concesiones en las zonas federales. En esta ley y en franca apertura a los capitales extranjeros, se otorga el permiso para explorar y explotar sin limitación los terrenos para el descubrimiento de fuentes y depósitos de petróleo, así como la expedición de patentes y franquicias para la explotación del energético.

En el artículo tercero de la “Ley del Petróleo”, se expresan las grandes canonjías, otorgadas a las compañías extranjeras para la explotación de petróleo y entre éstas se encuentran las siguientes: *“Las patentes de explotación duraran diez años, a contar desde la fecha de su publicación en el “Diario Oficial”. Terminado este plazo, cesarán las franquicias y concesiones otorgadas a los*

---

<sup>28</sup> CELIS SALGADO, Lourdes, op. cit, pp. 227-239.

<sup>29</sup> LABASTIDA, Horacio, (coordinador), “Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos”, de 22 de noviembre 1884. en Código Petrolero, Tomo 1, Petróleos Mexicanos, México, 1988. p. 47.

*explotadores, así como las obligaciones contraídas y que se especifican en los artículos correspondientes de esta Ley. Los descubridores de petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno, que de acuerdo con la Ley obtuvieron su patente respectiva, gozaran para la explotación de aquellas substancias, de las franquicias siguientes:*

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

*II.- Importar libre de derechos por una sola vez las maquinas para refinar petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno y para elaborar toda clase de productos que tengan por base el petróleo crudo. (...)*

*III.- El capital invertido en la explotación de petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno, será libre por diez años de todo impuesto federal, excepto el del timbre.(...)*

*IX.- Podrán los descubridores,(...)adquirir el terreno siempre que sea de propiedad nacional, a precio de tarifa (...) ”<sup>30</sup>*

El artículo siete de la mencionada Ley establecía: “*Los dueños de terrenos seguirán disfrutando de los derechos que les concede el artículo 4 de la Ley Minera vigente, y podrán, en consecuencia, hacer dentro de sus terrenos las exploraciones y explotaciones de petróleo y carburos gaseosos de hidrógeno que deseen. (...).*”<sup>31</sup>

A la luz de la legislación citada, era lógico que las empresas petroleras que se habían establecido en ese tiempo en México, operaron libremente hasta que se promulgó la Constitución de 1917, aun cuando por algún tiempo más siguieron cometiendo abusos y excesos al amparo de las leyes anteriores a la Constitución. Precisamente y derivado de esos abusos por parte de la compañías extranjeras, el Poder Constituyente encabezado por Venustiano Carranza, introdujo en la Constitución de 1917 una reglamentación que protegía esas riquezas naturales y

---

<sup>30</sup> LABASTIDA, Horacio, (coordinador), “*Ley del Petróleo*” en Código Petrolero, op. cit., p. 98.

<sup>31</sup> LABASTIDA, Horacio, (coordinador), “*Ley del Petróleo*” en Código Petrolero, op. cit. p. 101.

además restablecía un orden jurídico para la explotación de petróleo, en beneficio de los legítimos intereses del pueblo mexicano.

El “Plan de Guadalupe” del 12 de diciembre de 1914, garantizaba también la revisión de las leyes relativas a la explotación de minas y petróleo.

En los tiempos de la Revolución, y una vez consumada ésta, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Francisco I. Madero, expidió una serie de medidas tendientes a frenar los abusos que las compañías petroleras extranjeras llevaban a cabo; entre éstas, se encuentra el “Decreto del C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por medio del cual se establece un Impuesto sobre el Petróleo Crudo” con fecha del 3 de junio de 1912.

En el mismo tenor, el 7 de enero de 1915, Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, expidió el “Decreto del C. Primer Jefe, disponiendo se suspenda la Explotación de Petróleo en la República”.

Por otra parte y con visos hacia una reglamentación efectiva sobre los recursos petroleros del país, el 19 de marzo de 1915, se expidió un “Acuerdo del Ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, determinando la Organización de la Comisión Técnica del Petróleo”,<sup>32</sup> la cual se encargaría de llevar a la práctica los trabajos de investigación que la Comisión Técnica del Petróleo acordara.

Finalmente el Congreso Constituyente de 1917 proclamó la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en la cual se sentaron las bases de la organización política y la forma de gobierno que regirá en nuestro país. Los artículos principales que denotaron la vanguardia del Constituyente en materia de derechos humanos y garantías individuales y sociales fueron principalmente el 3, 5, 24, 27, 28, 123 y 130.

---

<sup>32</sup> LABASTIDA, Horacio, ( coordinador ), Acuerdo del Ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, determinando la Organización de la Comisión Técnica del Petróleo. op. cit. p. 233.

En el ámbito específico de nuestro análisis, el artículo 27 constitucional reviste una importancia fundamental, ya que en éste se sientan las bases del actuar del Estado, en lo referente a la propiedad originaria de las tierras en el territorio nacional y al aprovechamiento de sus recursos naturales. El texto constitucional responde en gran parte a la necesidad de regular las actividades de las compañías petroleras extranjeras que, en ese tiempo y debido a las concesiones que se les otorgaron, se encontraban en una posición favorecida y dilapidaban los recursos naturales sin misericordia.

El Constituyente de 1917 fue un Constituyente *sui generis*, que basó fundamentalmente su actuación en la observación de la realidad que conformaba al Estado: nuestro territorio sufría desde hace tiempo de una influencia extranjera, que se había dedicado a explotar los recursos y la mano de obra del país, y precisamente debido a esta situación el Constituyente se inclinó hacia la creación del fortalecimiento de un derecho social, enmarcado a reconocer las garantías individuales y de los grupos sociales como, obreros y campesinos.

La realidad posrevolucionaria en la que vivió la población, no fue la que se persiguió y por la que se luchó, pues el campo y la industria en ese momento no se encontraban del todo bien, aun cuando las compañías petroleras empezaron a tener auge, por lo que se pretendió iniciar una etapa de progreso y de crecimiento en todos los aspectos y luchar por desterrar en la medida de lo posible el mal trato que se les daba a obreros y campesinos.

Debido a esta razón, el Constituyente para la elaboración de la Constitución de 1917, además de basarse en la Constitución de 1857, también tomó en cuenta la realidad social en la cual se encontraba el país.

En este periodo de nuestra historia se pregonaron como postulados principales la libertad del hombre y el reconocimiento de sus derechos humanos fundamentales, el establecimiento de un régimen democrático con base en elecciones libres de sus gobernantes, a través de partidos políticos, en el que el

Estado fungía como arbitro, como mediador del interés general e invocaba la igualdad de todos ante la ley.

Es así como los estudiosos de la Revolución identifican a la Constitución de 1917 como la Constitución del liberalismo social por los tintes y la ideología que Carranza impuso en su informe a la nación que presentó el 1º. de diciembre de 1916, y del proyecto de Constitución que en ese mismo acto expuso.

Precisamente a la luz de estas consideraciones la esencia del artículo 27, poseyó dos finalidades; la primera fue la de establecer la soberanía del pueblo en toda la República y la segunda se dispuso a reglamentar a la propiedad, dejando bien sentado el origen de la propiedad territorial, la legitimidad e intangibilidad de la propiedad superficial que se transmite a los particulares, la separación de la propiedad superficial de la del subsuelo y el dominio del Estado sobre el subsuelo y las aguas nacionales.

La médula de los ideales y pretensiones de la Revolución se vio reflejada en la Constitución de 1917, y precisamente en su artículo 27. En éste se consideró que estaba impregnado el programa de acción política, social y económica del Estado mexicano, ya que en éste artículo se estableció un régimen peculiar del derecho de propiedad y con ello las bases de nuestra política económica de economía mixta; además este precepto fijó el régimen de los recursos naturales. De la variedad temática de este precepto se desprenden más de veinte leyes entre orgánicas y reglamentarias.

Este artículo constituyó un régimen de propiedad de carácter triangular en razón de la persona o entidad a quien se imputa la "cosa": propiedad pública, privada y social; así este régimen triangular de la propiedad determinó el carácter mixto de la economía mexicana.

Estos principios constituyeron la aspiración máxima de la legislación jurídica mexicana, establecida en el artículo 27, y encontraron su punto de arranque en el análisis del origen de la propiedad, que desde la época de la conquista quedó

concebida como un acto de apoderamiento del conquistador, en nombre del rey de España, de toda la tierra. Las leyes españolas consignadas en la Ley 2, Título XXIII de la Partida 3ª y en la Ley 1 del Título XII, Libro IV de la Recopilación de Indias lo comprueban, la primera pone límites a la propiedad territorial a sólo la superficie y la siguiente que manda a hacer repartimientos de suelos y tierras para que los mercedados los utilicen para labranza o establezcan su morada.<sup>33</sup>

El artículo 27 Constitucional que entre otros temas estableció reglas sobre la propiedad del suelo y del subsuelo, afirmó una de las más trascendentales de las garantías individuales y sociales, ya que, de no ser reglamentada esta materia la vida social, el bienestar y el progreso del pueblo se verían afectados. El no legislar efectivamente la propiedad tiene consecuencias negativas, lo que culminaría en anarquía y concebiría trastornos económicos y sociales, de tal forma que los pueblos en cuanto a su progreso y libertad dependen sobremanera del respeto y sabia reglamentación de la propiedad. De lo anterior deriva la reivindicación del petróleo que corresponde a la Nación Mexicana.

Transcurría el mes de enero de 1917, cuando se iniciaron las discusiones sobre el proyecto del artículo 27 constitucional referente a la propiedad. Se pretendió que este artículo debía ser el más importante de los que contendría la Constitución ya que en éste se sentarían las bases del sistema de derechos que tiene la propiedad, comprendida dentro del territorio nacional y para poder llegar a eso se deberían determinar precisamente los diversos elementos que la componen, dado que a estos, son los que conformaban a la población nacional de esa época además de los postulados de la Revolución que en ese tiempo concluía.

El concepto de propiedad originaria inscrito en el primer párrafo del 27 constitucional y a decir del maestro Burgoa Orihuela “equivale en realidad a la idea de dominio eminente, o sea a la de imperio soberanía o autoridad que el Estado como persona política y jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser, el

---

<sup>33</sup> DE LA PEÑA, Manuel, op. cit. p.40.

territorio.”<sup>34</sup> Lo antes dicho significa el ejercicio de la soberanía de la Nación sobre el territorio en el cual ejerce actos de autoridad. Por lo que visto de esta manera el dominio originario que tiene la Nación no significa el derecho de usar, gozar o disponer de todas las tierras existente en el territorio, sino la facultad potencial legislativa respecto de la tierra como objeto de los derechos; es la facultad de ejercitar actos de soberanía sobre el territorio nacional con exclusión de cualquier otro país extranjero, uno de los cuales actos es transmitir a los particulares el dominio de la tierra que no esta sujeta a propiedad individual pues las que se encuentran en este tenor es deber de la Nación respetarlas conforme a los preceptos constitucionales que la protegen.

Las criticas y opiniones tanto publicas como de la oposición de la época (1917), llevaron al Ing. Pastor Roaux a manifestarse sobre algunos conceptos establecidos en ese artículo ya que él fue el iniciador del proyecto del 27 constitucional y quien guío a las comisiones al redactar el proyecto definitivo que fue aprobado por el Constituyente por lo que a continuación se expresa la respuesta a esas interpretaciones: “La idea fundamental del articulo 27, fue sentar el principio de que las tierras, aguas y productos naturales de ella, correspondían a la Nación, la cual ha tenido el derecho de ceder el dominio de ellas a los particulares para constituir la propiedad privada de esto se desprenden dos principios fundamentales: la propiedad originaria absoluta y completa la tiene la Nación sobre todo el territorio y sus productos. La propiedad privada es la cesión que la Nación hace únicamente del derecho de dominio que tiene sobre las tierras y aguas a favor de alguna persona, pero sin que por esto pierda las prerrogativas que le corresponden como propietaria.”<sup>35</sup>

Lo anterior demuestra lo que el Constituyente definió en cuanto a la propiedad y lo que llamo dominio, de modo que al establecer “corresponde a la Nación el dominio directo” de los combustibles, minerales sólidos, líquidos, del

---

<sup>34</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit. p.462

<sup>35</sup> LABASTIDA, Horacio, ( coordinador ), Contestación del C. Pastor Roaux a la consulta respecto del significado del termino “Dominio directo” en la redacción del Artículo 27 constitucional, op. cit. p.255.

petróleo y de todos los carburos de hidrógeno, fue la intención del Constituyente reivindicar a favor de la Nación la propiedad que ésta tuvo sobre las sustancias que se mencionan y aun al tratarse de los productos del subsuelo el Congreso preciso con el concepto “dominio Directo”, precisamente que en este tipo de riquezas no solo tenía la Nación la propiedad originaria y absoluta sino que también le correspondía la propiedad privada de ellas, así el petróleo queda incluido entre los minerales sin que se haya hecho distinción alguna, por lo que ese fue el espíritu del Constituyente al equiparar el dominio directo sobre los combustibles y minerales, el petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos al dominio directo que siempre ha tenido la Nación sobre los demás minerales que se enunciaban en la Ley Minera de 1901.

Los principios básicos que conforman este artículo, son parte de la tradición que México ha tenido en su devenir histórico, además de estar proclamados estos en la jurisprudencia mundial y de constituir una base importante para el progreso y la independencia.

Las avanzadas ideas sociales establecidas en esta Constitución de 1917, fueron el fruto de una intensa evolución que reflejó la situación, las inquietudes y los problemas del país. Ya antes se había presentado el conflicto sobre la tenencia de la tierra y por ende el de la socialización que dentro de ésta se encuentra el de la nacionalización el cual constituyó un gran acontecimiento.

El tema de la nacionalización está grandemente vinculado con el de la intervención del Estado en el ámbito económico y la adhesión de actividades antes exclusivas del sector privado. La Constitución del 17, precisamente en su artículo 27 contiene una concepción de la noción de propiedad, de su destino, de su transferencia y de su utilización.

El artículo 27 constitucional fue la base de toda la estructuración socio-económica, la cual contenía los elementos necesarios para iniciar un nuevo orden social, político y económico para la Nación.

El párrafo primero del artículo 27 de la Constitución de 1917, en su texto original establecía lo siguiente: *“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.”*<sup>36</sup>

Referente a la propiedad originaria, éste concepto no debemos entenderlo como el equivalente a que la Nación usa, disfruta o dispone de la tierra, en realidad debe utilizarse como la implicación del dominio inminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, consistente en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce. Esta propiedad significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como un elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta, un Estado sin territorio sería inconcebible.

Este primer párrafo es la base sobre la cual se constituye todo el régimen de propiedad. Sobre este precepto existen diferentes corrientes que interpretan la propiedad; entre ellas la teoría patrimonialista del Estado, la cual considera que la Nación mexicana al independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la Corona española, derechos que, se dice, le fueron conferidos por la bula *Intercoetera* de Alejandro VI, en 1843.

Una segunda teoría considera que la propiedad originaria de la que se habla en ese párrafo significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta.

La tercer teoría considera el dominio eminente a la propiedad originaria y como consecuencia reconoce la soberanía del Estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional. La cuarta

---

<sup>36</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto original del Constituyente de 1917, Petróleos Mexicanos, México, 1997, p. 22.

teoría entiende que este primer párrafo es la combinación de la teoría de la propiedad-función social y la teoría de los fines del Estado.<sup>37</sup>

En lo general, se acepta en la propiedad originaria establecida en el artículo 27 del que se habla, un derecho nuevo y particular, no sólo un dominio eminente sino uno más concreto y real el cual puede desplazar a la propiedad privada, convirtiendo en públicos los bienes de los particulares en vía de regreso a su propietario originario que es la Nación. Por otro lado esta propiedad privada es protegida mediante una serie de garantías contra arbitrariedades de la autoridad.

La propiedad en general, bien sea esta pública o privada implica alguna forma o modo de atribución o afectación de una cosa a una persona ya sea física o moral, pública o privada por virtud de la cual ésta tiene la facultad jurídica de disponer de ella ejerciendo actos de dominio, al respecto el maestro Burgoa Orihuela nos dice referente a esta que “Dicha facultad de disposición es jurídica porque implica, para su titular, la potestad de imponer coercitivamente su respeto y acatamiento a todo sujeto (el sujeto pasivo universal de la teoría moderna), y para este la obligación ineludible correlativa de abstenerse de vulnerarla o entorpecerla.”<sup>38</sup>

En este sentido cuando al Estado, como entidad jurídica política, con personalidad jurídica propia, se le imputa una propiedad, ésta será pública, la cual se ejercerá por una autoridad debidamente reconocida. Así tales bienes de dominio público o de uso común entre los que se encuentran los bienes propios, bienes de propiedad originaria; bienes de dominio directo y de propiedad nacional aprovechables mediante concesiones según las cuales su régimen jurídico esta regulado por la Ley Nacional de Bienes Nacionales.

Este párrafo inicia una nueva era para la propiedad privada: la propiedad de las tierras y aguas ha pertenecido y pertenece a la Nación. Al utilizar el término

---

<sup>37</sup> RABASA, Emilio o, El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1996, p. 115.

<sup>38</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit, p. 456.

“Nación” en lugar del de “Estado”, el Constituyente signó la prioridad del elemento social y económico en la naturaleza de la propiedad del Estado sobre el elemento de la soberanía y el poder.

La propiedad originaria de la tierra pertenece a la Nación, representada por el Estado, y sólo éste puede conferir a los particulares un derecho de propiedad privada, que deriva de su propio derecho. Fue así como por vez primera se proclamó en su conjunto que la tierra como las aguas son propiedad originaria del Estado, (Nación), estableciéndose con lo anterior que la propiedad privada no constituía un derecho divino o natural que el hombre detenta de Dios o de la naturaleza, sino un derecho perteneciente a la sociedad.<sup>39</sup>

Así, según el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución de 1917, la Nación ejerce el dominio sobre el suelo y el subsuelo, otorgándose a los particulares solamente su aprovechamiento mediante concesión. Ya en la legislación minera que prevaleció de 1884 a 1909 se habían establecido preceptos similares, pues estos códigos otorgaban a los superficiarios un simple derecho de explotación del petróleo y carbón que se encontrase dentro de su propio fundo; sin embargo, la interpretación prevalente indujo a considerar al suelo, subsuelo y sus productos como elementos de propiedad del dueño de la tierra, aunque se tratase de bienes inapropiables por no estar en el comercio.

El maestro Genaro Góngora Pimentel dice que según este párrafo primero del artículo 27 de la Constitución, la propiedad de las tierras de origen es de la Nación, la cual las más de las veces la cede a los particulares con la que se constituye la propiedad privada. Así al relacionar a esta con las tierras y aguas que se ubican en el territorio nacional se identifican como derivadas. La propiedad privada continua funcionalmente dependiente de la Nación, la cual otorga al particular un bien, el cual retiene en posesión en calidad de propietario

---

<sup>39</sup> KATZAROV, Konstatin, Teoría de la nacionalización, el Estado y la propiedad. CUADRA, Héctor, traducción y apéndice, UNAM, México, 1963, pp. 625-666.

temporalmente. Ambos son propietarios del bien, pero a la Nación le pertenece de manera originaria y al particular de forma derivada.<sup>40</sup>

Diferentes doctrinarios reconocen en la propiedad originaria que se observa en este párrafo un derecho nuevo y particular, no sólo un dominio eminente, como el del siglo pasado sino uno más concreto y real que como menciona el maestro Felipe Tena Ramírez puede desplazar a la propiedad privada convirtiendo en domaniales los bienes de los particulares, en vía de regreso a su propietario original que es la nación.

Como podemos observar, este primer párrafo resguarda la propiedad superficial, fija su origen y precisa que la soberanía del pueblo se ejerce a través del Estado, que conserva así el dominio sobre todo el suelo del territorio nacional. Aquí la Carta Magna clasifica a la propiedad en individual del suelo, colectiva y propiedad particular del subsuelo; la primera y la segunda son ejercidas por el Estado por medio del dominio eminente, mientras la última se realiza por medio de la propiedad directa. Pero esta clasificación que se le da a la propiedad ya existía, así como la forma de ejercer la soberanía en la propiedad territorial y en las minas, lo cual se puede observar en la diversa legislación que regia en el pasado como eran “El Nuevo Cuaderno” y las “Ordenanzas de Aranjuez”, así como las Constituciones políticas que han regido nuestro país.<sup>41</sup>

La fracción dos del artículo en comento, prevé la figura jurídica de la expropiación, la cual es un acto de administración pública, derivado y previsto en una ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble por imperativo de un interés, necesidad o utilidad pública. Así la expropiación debe llevarse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

---

<sup>40</sup> GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, y ACOSTA ROMERO, Miguel op. cit, pp. 33-36.

<sup>41</sup> DE LA PEÑA, Manuel, Estudio Jurídico, Político y Económico sobre el Artículo 27 Constitucional, PEMEX, México, 1998, pp, 125-129.

La utilidad pública aparece cuando existe una necesidad estatal, social o colectiva que sólo puede ser resuelta mediante el acto expropiatorio, como puede deducirse de lo textualmente afirmado por el Constituyente en la fracción dos que a la letra establecía: *“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.”*<sup>42</sup>

En el párrafo citado, a nivel mundial, no es una novedad lo que en el se establece, que es el principio de apropiación por causa de utilidad pública ya que entre los griegos existía, y Savigny comprueba que los romanos lo utilizaron.

En el Derecho Español, se sanciona en la Ley 2, Título I, de la Partida 2ª y en la Ley 31, Título XVIII, de la Partida 3ª., de la misma manera, el principio se reafirma en la Constitución de 1824, en el párrafo tercero del artículo 20 y en la de 1857 en el párrafo primero que estableció: *“La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación.”*<sup>43</sup> en donde la expropiación se eleva nuevamente a la categoría de garantía constitucional.

Si la expropiación se considera como una modalidad de la propiedad privada, entendida a la modalidad como el modo de manifestarse de un bien y de acuerdo al maestro Ignacio Burgoa quien dice que “por modalidad a la propiedad debe de entenderse la supresión o limitación de alguno de los elementos que la constituyen como el *utendi, fruendi y abutendi*, entonces la expropiación constituye una modalidad a la propiedad privada”.<sup>44</sup> De lo anterior podemos derivar que solo la Nación a través del Congreso de la Unión, tiene la autoridad para expropiar bienes de los particulares, pues es la Nación la única que esta facultada para establecer modalidades a la propiedad de acuerdo a nuestra Constitución Política.

---

<sup>42</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto original del Constituyente de 1917, Petróleos Mexicanos, México, 1997, p. 23.

<sup>43</sup> Texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedido el 5 de febrero de 1857, Ediciones Andrade S. A., México, 1998. p. 6.

<sup>44</sup> GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, y ACOSTA ROMERO, Miguel, op cit. p.35

De esta manera el derecho de propiedad siempre podrá ser restringido por las modalidades que le sean dictadas.

Respecto de la indemnización, observamos que la constitución de 1857, señalaba que ésta sería previa, mientras la Constitución del '17 estableció que debe ser mediante, lo cual se ha interpretado en que la expresión mediante indica que esta debe ser forzosa, en el sentido de que se debe indemnizar al desposeído, de respetar la propiedad privada lo cual será entre el momento de dictar el decreto de indemnización y el momento en que el afectado agoto el ultimo momento legal que la ley le concede para conservar su bien. En este sentido la "Ley de Expropiación" de 1936, en sus artículos 19 y 20, señalan la forma y el plazo máximo que en ese caso eran diez años para su pago.

El este segundo párrafo de la Constitución, se especifica el respeto que se tiene por la propiedad al prohibir que esta sea ocupada si no es por alguna causa de utilidad pública, y aún en este sentido, bajo la condición de ser debidamente indemnizado el propietario al cual se desposee.

La Constitución al establecer que las expropiaciones sólo podrán realizarse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, no establece la naturaleza mueble de la propiedad que pueda ser expropiada, pero existen teóricos constitucionalistas que sostienen que ambos tipos de bienes (muebles e inmuebles) puedan ser materia del acto expropiatorio. Ya la Constitución de 1857 autorizaba la realización de este acto al exponer en el mismo artículo 27 lo siguiente: "*La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización...*"<sup>45</sup>

Así reconocida la propiedad privada es protegida a través de una serie de garantías en contra de actos arbitrarios de la autoridad que se establecen en los artículos 14, 16 y 28 de la Constitución.

---

<sup>45</sup> Texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedido el 5 de febrero de 1857, Ediciones Andrade S. A., México, 1998., p. 6.

En relación con el tercer párrafo del mismo artículo 27, se prevén las modalidades de ejercicio de la propiedad privada las cuales constituyen un factor sustancial que determina el modo de ser de tal propiedad.

El párrafo tercero dispone textualmente: *“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. (...)”*<sup>46</sup>

La primera parte de este párrafo es precisa, pues se apoya en un nuevo concepto de propiedad cuyo origen probablemente se encuentre en el esfuerzo del Constituyente por evitar que la tierra se volviera a concentrar en pocas manos y se volviera un instrumento de explotación; con esto, el párrafo se caracteriza por su línea social respecto de la propiedad, adelantándose a las Constituciones contemporáneas.

La Suprema Corte de Justicia en jurisprudencia firme declaró qué se entiende por modalidad y esta decía “modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho”, de esta forma los efectos de la modalidad que se impongan a la propiedad privada consisten en la extinción parcial de los atributos del propietario.

En este párrafo se proclama la limitación al derecho de propiedad, cuando así lo exige la utilidad pública, lo que se puede traducir al derecho que tiene el Estado de imponer determinadas limitaciones al derecho de propiedad cuando la salud o el interés público lo ameritan. En cuanto a este principio sus antecedentes se pueden encontrar en las Leyes Españolas, en las que se establecían las limitaciones a la propiedad en la ciudad para establecer dentro de los centros

---

<sup>46</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto original del Constituyente de 1917, Petróleos Mexicanos, México, 1997, p. 23.

poblados, fábricas que por su actividad despedían residuos que eran perjudiciales a la salud pública o que se presentaran molestias al vecindario.

Este artículo 27 también determinaba que el Órgano Legislativo competente tenía la facultad Constitucional para poder determinar los casos en que existía un interés público para establecer las limitaciones o modalidades a la propiedad privada, sin más cortapisa que el criterio y espíritu que en la disposición de la Carta Magna contenía, consistente en que la propiedad debe ser una función social y no un derecho absoluto, así el Estado en uso de la facultad soberana que le confiere la Constitución, fija las modalidades, esto es los cambios o variantes que deba sufrir la propiedad privada a fin de conseguir lo que se propuso el Constituyente al aprobar este artículo 27.

Observamos que el régimen jurídico de la propiedad pública se encuentra en los párrafos del cuarto al octavo inclusive de este mismo artículo, pero debemos dejar establecido que al llevarse a cabo la Independencia de nuestro país éste siguió manteniendo la tradición en cuanto a la propiedad territorial desde que se invocaron las primeras leyes que rigieron a la Nación.

De lo anterior podemos mencionar entre otras a la Constitución de Apatzingan de 1814, la cual en el artículo 24 menciona el goce de la propiedad individual y al proclamar la soberanía del pueblo se sancionaba con ello el dominio de éste sobre el territorio nacional lo mismo en el artículo 112, fracción III, de la Constitución del 4 de octubre de 1824.

Al signarse el tratado de nuestra independencia, al transferir a la nación las regalías de la Corona Española se transfirió asimismo el dominio eminente sobre la superficie nacional la cual se había adjudicado con la Independencia.

El párrafo cuarto formuló la declaración siguiente: “Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales (...); el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.”<sup>47</sup>

En sí este precepto no fue presentado por Venustiano Carranza en su Proyecto de Reformas Constitucionales del primero de diciembre de 1916, este precepto fue redactado y presentado por una Comisión, integrada por diputados Constituyentes encabezados por el Ingeniero Pastor Roaux, los cuales en su exposición de motivos expresaron lo siguiente:

“Era solo la confirmación Constitucional de una propiedad indiscutible que había figurado en la legislación colonial desde la Conquista y que había regido en la Republica Mexicana en la totalidad de sus preceptos hacia el año de 1884, cuando combinaciones torcidas de un gobierno protector del latifundismo cedió el derecho de propiedad a los terratenientes en lo referente al carbón y el petróleo, por medio de una simple ley dictada por el Congreso, ley que seguramente estaba afectada de nulidad original, pues ningún gobierno puede tener facultades para ceder en general y perpetuamente, los derechos que corresponden a la Nación sobre los bienes que forman y han formado siempre el acervo de su patrimonio. Para impedir en el futuro abusos semejantes propusimos, y el Congreso de Querétaro acepto de plano, que en el artículo 27 Constitucional constara 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 sé hacia constar su carácter de inalienables e imprescindibles y sólo podría conceder la explotación de ellas a los particulares y sociedades mexicanas mediante concesiones administrativas del gobierno federal y sujetándolos a las condiciones que fijen las leyes.”<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto original del Constituyente de 1917, op. cit, p. 23.

<sup>48</sup> HERRERA REYES, Agustín y SAN MARTÍN TEJEDO Lorea, ( compiladores ) México a cincuenta años de la expropiación petrolera, UNAM, México, 1989, “Aspectos fundamentales del régimen constitucional del petróleo en México, Burgoa Orihuela, Ignacio, p. 142.

Es claro distinguir de lo anteriormente establecido, que efectivamente se confirma algo que por tradición existía, hasta que es puesto en marcha el “Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos”, pero en el régimen constitucional hay que establecer la diferencia entre quien expide la Constitución, que en este caso es el Constituyente y quien expide la Ley que es el congreso, y aquí el congreso esta ligado a la Constitución y no puede cambiarla, sólo lo puede hacer el Poder Constituyente.

Cuando este párrafo señala que los bienes pertenecen al dominio directo o son propiedad de la Nación, no indica solamente que el Estado tiene el dominio eminente sobre ellos, sino que además tiene una propiedad similar a la que pueden tener los particulares sobre sus bienes incluso más protegida y enérgica.

Las riquezas naturales y las aguas territoriales no pueden nunca, en ningún caso convertirse en propiedad privada, así lo establecen los párrafos cuarto y quinto. Los bienes más importantes para la economía, en este caso las riquezas naturales, están en una posición inaccesible para la propiedad privada, de ahí que el dominio de la Nación sobre esos bienes es inalienable e imprescriptible.

En cuanto a los casos presentados antes de la promulgación de la Constitución, aún cuando los derechos originados por actos anteriores a la promulgación de ésta, que se relacionaban con terrenos en los que se iniciaron labores de explotación petrolera o con contratos celebrados antes de esa época por los superficiarios con fines expresos de explotación de petróleo, no nacieron con la expedición de concesiones confirmatorias de que hablaba la “Ley del Petróleo”, sin embargo su subsistencia sí dependía de la expedición de tales concesiones. En este sentido fue impropio por parte de las compañías hablar de derechos al subsuelo, pues tratándose de actividades que ejercieron las compañías petroleras por facultades que les confirió un título confirmatorio de derechos para la explotación de petróleo, las cuestiones por ello originadas no pudieron referirse a derechos sobre el subsuelo, al dominio que al propietario de un terreno pudo o no corresponder en el subsuelo del mismo, sino solamente a

derechos para explotar los productos de los hidrocarburos que componen el petróleo y que puedan encontrarse en el subsuelo.

El artículo 27 Constitucional no estableció ninguna nacionalización en el sentido jurídico de declarar que entraban al dominio de la Nación el petróleo y demás productos a que se refiere el párrafo cuarto, sino que éste se limitó a declarar que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales, el petróleo y demás carburos de hidrógeno, dominio que a la Nación le correspondió en todos los tiempos, al proclamar lo anterior quiso al mismo tiempo que su aprovechamiento no quedase al capricho de los particulares a quienes no correspondía, por no haberlos adquirido originariamente de la Nación, única que pudo transmitirlos, ni haber sido posible su adquisición mediante contratos de traslación de dominio que la Nación pudo haber celebrado con particulares, en relación con la superficie del terreno, porque los productos que se encuentran en el subsuelo, por su naturaleza misma tan variada y tan distinta de lo que constituye propiamente la tierra no pueden ser consideradas como parte integrante del subsuelo.

Así el artículo 27 Constitucional determinó que para que los particulares pudieran aprovechar esos elementos que no son parte integrante del subsuelo, el Gobierno Federal podría hacer concesiones a los particulares, mediante los requisitos que señalan las leyes secundarias.<sup>49</sup>

El párrafo sexto previene que sobre estos bienes el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y su régimen protector se complementa con la “Ley de Bienes Nacionales”. Este quedó determinado como sigue: *“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible; y solo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la*

---

<sup>49</sup> Gobierno de México, La verdad sobre la explotación de los bienes de las empresas petroleras, Petróleos Mexicanos, México, 1988, pp. 41-43.

*explotación de los elementos de que se trata y se cumplan con los requisitos que prevengan las leyes”<sup>50</sup>*

Desde la Conquista, 1492, el subsuelo y los materiales que en el se encuentran han sido del dominio de la Nación, y su explotación y dominio han sido operados bajo la figura de la concesión. A través de está, el Soberano autorizo la explotación de los bienes correspondientes, conservando en todo tiempo el derecho de revertir la concesión y de recuperar, en consecuencia su dominio directo o bien de otorgar su explotación a un nuevo concesionario.<sup>51</sup>

Al consumarse la Independencia, la naciente Nación mexicana, se subroga en todos los derechos y obligaciones de la Corona Española sin que operara cambio alguno en materia de dominio de los bienes del subsuelo. Está situación cobro plena vigencia jurídica, en virtud del “Tratado de Paz y Amistad” firmado por los gobiernos de México y España el 22 de diciembre de 1836, en Madrid. Solamente durante la dictadura porfiriana, el régimen jurídico del subsuelo fue objeto de un tratamiento distinto.

En cuanto a los bienes de la federación, la “Ley General de Bienes Nacionales”, los divide en bienes del dominio publico de la federación y de dominio privado, de los primeros entre otros están regulados por el artículo 27 Constitucional y los conforman los depósitos y yacimientos de minerales, el petróleo y todos los carburos sólidos, líquidos o gaseosos situados sobre el territorio nacional, estos se encuentran especificados en el párrafo cuarto.

Así quedan establecidos dos de los principios fundamentales de este artículo; el del dominio directo de la Nación sobre todas las sustancias minerales que son inalienables e imprescriptibles, y el principio por el que se sujeta al régimen de concesión la explotación de tales sustancias. Además quedo claro que la concesión no transmite derechos de propiedad sobre las minas o el subsuelo,

---

<sup>50</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto original del Constituyente de 1917, op. cit. p.24.

<sup>51</sup> OSORIO CORRES, Francisco Javier, El dominio nacional sobre el petróleo y Petróleos Mexicanos, en México a cincuenta años de la expropiación petrolera, op. cit. p.152.

sino solo su uso y aprovechamiento o explotación en los términos que establecían las leyes.<sup>52</sup>

Al darse a conocer diferentes reglamentaciones, principalmente la ley sobre el impuesto para el petróleo crudo de diciembre de 1917, las empresas petroleras extranjeras establecidas en nuestro país, emprendieron acciones de rebeldía y en contra de la Constitución; lo anterior se debió a la situación a la que estaban acostumbradas, no solo de privilegios sino de un verdadero pillaje en la explotación de esta riqueza del país, por lo que se declararon en verdadera rebeldía menospreciando las leyes y a las autoridades mexicanas.

El constituyente para la elaboración de la Constitución de 1917, además de basarse en la Constitución de 1857, observó como nuestro territorio cada vez tenía una mayor influencia extranjera; en la que los frutos de los recursos naturales y de la mano de obra se veían cada vez más explotados y precisamente debido a esta situación el Constituyente tiende a inclinarse hacia un derecho social, más que a una ideología socialista, en este sentido se aplica el termino social pero enmarcado a reconocer las garantías individuales de los grupos sociales como obreros y campesinos. Se propusieron dejar sentados y aplicar los fines que se persiguieron en la revolución, ya que la situación que prevalecía en el campo y hasta en la ciudad con las industrias y compañías que existían en ese entonces, en ese momento tenían auge las petroleras, no eran del todo buenas,

Se pretendía iniciar una etapa de progreso y de crecimiento en todos los aspectos, de luchar por desterrar en la medida de lo posible el mal trato que se les daba a los obreros y campesinos. En este periodo de nuestra historia se pregonaban como postulados principales la libertad del hombre y reconocer sus derechos humanos fundamentales.

Una vez promulgada la Constitución, sus Gobiernos iniciaron una cruzada con la finalidad de que la Nación obtuviera beneficios de la explotación de su

---

<sup>52</sup> RABASA, Emilio, El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1996, pp. 113-126.

petróleo y seguidamente se enfilaron abiertamente en la defensa de los derechos de los trabajadores en general, y de los obreros petroleros en particular ya que estos, estaban sometidos en condiciones infrahumanas que contrastaban con las condiciones de los empleados extranjeros y de las utilidades que generaban esas compañías por las ventas de petróleo.<sup>53</sup>

En el mismo año, 1917, se implanta el “Impuesto sobre la producción de petróleo, a contar del 13 de abril, el cual debía pagarse en timbre. También se presenta un proyecto de Ley Reglamentaria del petróleo y un proyecto de ley Orgánica del artículo 27 constitucional en lo relativo al petróleo.

Para el 19 de febrero de 1918, el gobierno mexicano decretó un “Impuesto sobre los terrenos y los contratos petroleros celebrados antes del 1º de mayo 1917”, y que tuvieron por objeto el arrendamiento de los terrenos para la explotación del petróleo o el permiso para efectuarlo mediante contrato. Ese impuesto gravó razonablemente las rentas anuales que se estipulaban en los contratos, pero las compañías los impugnaron, según ellas, por ser excesivos.

En agosto de 1918 se expidió un Decreto que estableció, que la explotación del subsuelo mexicano solo podría realizarse a través de Títulos de Denuncia otorgados por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, fue éste el evento que inició las hostilidades entre el gobierno y las compañías petroleras extranjeras.

En los años subsecuentes los asuntos en materia petrolera se solucionaban mediante acuerdos y decretos de los cuales se generan una gran cantidad.

El 26 de diciembre de 1925 se decreta la nueva “Ley del Petróleo”, que sustituye a la del 1901.

---

<sup>53</sup> OSORIO CORRES, Francisco Javier, El dominio nacional sobre el petróleo y Petróleos Mexicanos, en México a cincuenta años de la expropiación petrolera, op. cit. p. 156.

El 29 de diciembre de 1925, se promulga la “Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional”, la cual tuvo como objetivo reglamentar todas las actividades relativas a la industria petrolera de ese momento, las cuales serían de exclusiva jurisdicción federal.

El 31 de diciembre de 1925, se decreta el llamado “Control de la Administración del Petróleo Nacional,” ésta fue una empresa que dependía directamente del ejecutivo federal y entre otras funciones tuvo las de continuar con la explotación de los pozos que le había cedido el Departamento del Petróleo así como la de verificar los trabajos de explotación petrolera en todo el país, realizar nuevas exploraciones y llevar a cabo las operaciones de compra venta del producto explotado.

El 30 de marzo de 1926, se expide el “Reglamento de la Ley del Petróleo de 6 de diciembre de 1925”. En este mismo año se da a conocer el “Reglamento para la explotación de pozos”.

El 17 de septiembre de 1927 se establece la “Junta Federal de Conciliación y Arbitraje”, dependiente del Ejecutivo Federal, la cual se encargaría de prevenir y resolver los conflictos colectivos y los individuales entre patrones y obreros, con la potestad necesaria para hacer cumplir sus decisiones conforme a la ley.

En 1930 se publicó la “Ley Federal del Trabajo”, la cual estableció una serie de garantías mínimas a favor de los trabajadores y consagró derechos colectivos como el de la sindicalización y el derecho de huelga en defensa de los derechos de los trabajadores.

El 30 de septiembre de 1930, el Director del Control de la Administración del Petróleo presentó un documento titulado “Lineamientos de un programa de gobierno en materia petrolera”, éste fue un estudio completo sobre los diversos aspectos de la cuestión petrolera en México, así como diversos comentarios de la función que el petróleo debía desempeñar como fuente de prosperidad y seguridad nacional. El citado documento contenía propuestas bastante

interesantes para el desarrollo de la industria petrolera contando con el manejo y la participación del Estado Mexicano, en este se menciona el construir varias refinerías en el país, pero como siempre ha ocurrido la falta de capital mexicano inhibió estos proyectos, aun cuando se convocaba a los inversionistas mexicanos a participar en ellos.

Pero aun así con los recursos de que se disponía en ese momento se lograron avances; en 1932 se inicio la construcción de una refinería, la cual inicio operaciones en mayo de 1933; Bella vista se le nombro y se localizaba en Ciudad Madero, Tamaulipas, ésta comprendía instalaciones de almacenamiento de crudo y un oleoducto. Este fue un gran paso en los logros que se avecinaban por parte del Estado mexicano en materia petrolera.

En enero de 1934, el Congreso de la Unión autorizo al Ejecutivo Federal para constituir un nuevo organismo llamado “Compañía Petróleos de México S. A. de C. V.”, (Petromex) la cual llevo a cabo en septiembre del mismo año su primera Asamblea General aprobando sus Estatutos y eligiendo a la directiva de su Consejo, con lo que una vez establecida se liquido al “Control de la Administración del Petróleo Nacional”, esto sucedió en 1935.

En 1936 se expidió la “Ley de Expropiación”, la cual reglamento el precepto constitucional que consagra esta institución y fijó el procedimiento legal que se tuvo que seguir para su instrumentación.

Petromex, iniciaba una nueva etapa en la participación del Estado en la industria petrolera y en la economía nacional, en ella se unieron capitales privados nacionales y del Estado, su objetivo fue regular el mercado interno del petróleo y sus derivados, incrementar la producción de petróleo, construir oleoductos y gasoductos y orientar la producción de petróleo y sus derivados al consumo nacional para atender las demandas de la industria, también tuvo como objetivos el construir otras refinerías así como dar mantenimiento a las ya existentes y modernizarlas, pero todo esto quedo en proyecto, no hubo un avance real.

Derivado de lo anterior fue como en enero de 1937, se crea la “Administración General del Petróleo Nacional” siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas, para ésta administración no convoca a la inversión privada y abraza la idea de la Empresa Estatal Petrolera.

Ésta administración, que dependía directamente del Ejecutivo Federal, tenía personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión que eran rasgos distintivos de lo que posteriormente fueran las empresas descentralizadas. Entre sus más importantes objetivos estuvieron las de realizar toda clase de operaciones y obras relacionadas con la exploración, explotación, producción, adquisición, enajenación, transporte, almacenamiento, refinación y distribución del petróleo, del gas y de los derivados de estos así como regular el mercado interno y la exportación del petróleo asegurando el abastecimiento del país.<sup>54</sup>

Con éstas actividades para 1938, Petromex ya producía 4 millones y medio de barriles de petróleo al día, que representaba el 12 % del total de la producción del país.

Toda esta legislación fue decisiva para lograr el decreto de expropiación del 18 de marzo de 1938, la cual sentó un precedente para el actuar del Estado en materia petrolera.

---

<sup>54</sup> BARBOSA CANO, Fabio, “Los gobiernos de la revolución mexicana y la industria petrolera, en México a cincuenta años de la expropiación petrolera, op. cit. pp.71-82

## **Capitulo Tercero**

### **La Industria Petrolera Estatal (1938)**

#### **Sumario:**

- 3.1 - El pensamiento Cardenista de la época**
- 3.2 - La Expropiación de los bienes de las compañías petroleras extranjeras**
- 3.3 - El inicio de la industria petrolera Estatal**
- 3.4 - La legislación derivada de la expropiación**

#### **3.1 – El pensamiento Cardenista de la época.**

Para poder describir algo sobre el pensamiento del General Lázaro Cárdenas del Río y la puesta en marcha de sus ideas, es obligado mencionar algunas características de su vida en la que a sus dieciséis años se ve en la necesidad de trabajar, esté vivió en el seno de una familia con carencias pero sin llegar a la miseria.

Inicia su vida laboral en una imprenta y en ella observa la importancia que tienen las letras y la comunicación, se da cuenta de lo que se escribía en ese momento de la historia, la enseñanza y las ideas políticas de esa etapa y la injusticia y opulencia que se vivieron y que le correspondió vivir. Posteriormente trabaja en una oficina de Rentas como burócrata y después en una cárcel de su pueblo. En estos empleos, como joven inquieto observa las injusticias que viven los que menos tienen o no poseen nada, la miseria que los agobiaba lo cual le causa una gran ambición por poder mejorar la situación.

En 1913, a los dieciocho años de edad sigue observando esa realidad, la miseria, la injusticia, los problemas políticos, el asesinato de Francisco I. Madero, para esa época se infiltra en el ejercito revolucionario y en su primer año como militar realiza grandes cosas, esto a consecuencia de saber leer y escribir muy bien, realizar operaciones matemáticas y el gran valor que tuvo en el campo de batalla lo hace ascender a capitán.

En esos años Cárdenas estaba influido por el pensamiento de Vasco de Quiroga, Hidalgo, Morelos y Benito Juárez quienes fueron sus héroes al cursar la instrucción primaria, así como la historia patria que en sus primeros años de estudio aprendió. Con lo anterior y con las vivencias de la realidad se fue formando la idea de mejorar la situación de la población y del país en general, sobre todo de la gente humilde que sufría y era humillada y que aun no le hacia justicia la revolución.

Su animo de estudio a los veinticinco años lo impulsaron a sobresalir, lo cual derivó en que en las filas del Ejército lo nombraran General, el cual toma la responsabilidad de aceptar y con ello sus ideas y forma de pensar humanista las empieza a poner en práctica, lo que conlleva a grandes reconocimientos y ascensos, para esta época sus maestros fueron el General Mújica y Plutarco Elías Calles.

Lázaro Cárdenas a la edad de 30 años, en 1925, fue designado como Comandante, en la Zona Militar denominada la Huasteca, en Veracruz, en ese lugar por ser una zona petrolera, observó como las compañías petroleras extranjeras realizaban sus operaciones, y las condiciones en que trabajaban los obreros de estas empresas, es en ese lugar donde muestra su lealtad a la Nación y su ansia por terminar la serie de injusticias por parte de las compañías petroleras extranjeras, las cuales le ofrecían sobornos para traicionar al Presidente Plutarco Elías Calles lo cual jamás aceptó.

En 1928 siendo General de División, pasa a ser Gobernador Constitucional en el Estado de Michoacán, es aquí donde pone en práctica sus ideas de organización política. En 1930 derivado de su gran participación y actividad política a nivel nacional lo nombran Presidente del Partido Nacional Revolucionario y en 1933, este mismo partido lo postula como candidato a la presidencia de la república.

Durante su campaña presidencial, conoce a profundidad la dramática situación en que vivían los campesinos y esa causa la atribuye a los gobiernos anteriores a su época ya que estos no tenían las mínimas atenciones a ese sector de la población, no realizaban obras públicas de infraestructura, en ese momento se iniciaba la formación de una burguesía burocrática en la que se observaban las desigualdades económicas abismales entre estos y la población en general.

Dentro de su campaña política observo que los campesinos vivían desposeídos de las tierras, miserables, hambrientos, los obreros y campesinos sujetos a jornales bajísimos y la clase media desamparada, las posiciones de la economía más importantes se encontraban controladas por el capital norteamericano y británico, y las libertades políticas habían sido reducidas al máximo.

Cárdenas tenía una postura nacionalista y humanista, su prioridad era el desarrollo de la población campesina, la educación de las masas, y el rescate de los recursos naturales, los transportes y la economía en general que controlaban los extranjeros.

Transcurría el año de 1934, en el que la efervescencia política estaba en su apogeo para las elecciones presidenciales de ese año, en ese tiempo surgía aun más la figura del General Lázaro Cárdenas del Río, quien luchó con las fuerzas revolucionarias en 1910, para erradicar toda clase de atropellos a la población, por parte de los gobiernos anteriores.

Era un periodo de transformaciones en todos los ámbitos, político, económico y social; en el entorno internacional se respiraba un ambiente bélico, en el que se esperaba un desenlace de guerra.

Al General Cárdenas en ese momento se le acusaba de comunista, demagogo, de querer implantar en nuestro país un sistema socialista, que en esa época estaba en boga, sin embargo, de acuerdo a sus colaboradores, esto era falso. El programa de gobierno que él pretendía estuvo basado en desterrar las

injusticias que a lo largo de su trayectoria como militar observo, además de defender la soberanía de nuestro país frente a cualquier país extranjero y llevarlo al desarrollo en todos los ámbitos, en este sentido había grupos que lo apoyaban y otros que estaban en su contra.

Ya como presidente llevo a su aplicación el primer “Plan Sexenal”, que contenía las directrices a seguir por parte del poder Ejecutivo para lograr el desarrollo integral del país. En este plan se afirmaba la intervención del Estado en la economía y en la conducción de la sociedad, el Estado fue un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país en ese entonces.

Enseguida se muestra una parte de un discurso pronunciado por el Presidente Cárdenas en el cual se reflejaba su pensamiento en favor de la Nación. Que además no solo lo pensaba sino que también lo actuaba. *“La Revolución Mexicana es un movimiento sui generis; no copia ninguna doctrina ni ningún movimiento extranjero; es más antigua que cualquier otra de Europa o de América. México aspira a implantar una democracia de trabajadores; no intentamos como dicen los enemigos del régimen, implantar una dictadura; todos sabemos que el temperamento del pueblo no lo admitiría”*<sup>27</sup>

Estos son solo algunos aspectos del pensamiento del que fuera gran estadista y quien cambio el rumbo de nuestro país positivamente para beneficio de su pueblo y de la Nación.

### **3.2 – La Expropiación de los bienes de las compañías petroleras extranjeras.**

Para 1935, estaban instaladas en el país más de una docena de compañías productoras de petróleo, de las cuales solo “Petromex”, era de origen nacional el resto extranjeras. Entre las Principales se encontraban: la “Compañía Mexicana de Petróleo El Águila” que era subsidiaria de la “Royal Dutch Shell”, de origen ingles, “La Huasteca Petroleum Company”, subsidiaria de la “Standard Oil

---

<sup>27</sup> CÁRDENAS DEL RÍO, Lázaro, Palabras y documentos públicos, volumen I, edit. Siglo XXI.

Company” de Nueva Jersey y la “Sinclair”. También la “Standard Oil” de California, filial de la de Nueva Jersey, y la “Mexican Gulf” y la “Pierce Oil Company” entre otras.

Derivado de la “Ley del Petróleo”, cada una tenía su propio contrato en cuanto a la explotación y exploración del hidrocarburo, como de trabajo con sus empleados y obreros, de manera que existían tantos contratos como empresas petroleras habían, por lo que las condiciones y prestaciones en cuanto a los trabajadores eran diferentes en cada compañía. Lo anterior implicaba una desorganización, desunión y descontento entre los mismos trabajadores, por lo que en 1936 lograron unificarse fundando el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la Republica Mexicana, los cuales en sus primeras peticiones exigían un Contrato Colectivo de Trabajo, con el objeto de que todas las compañías en activo pagaran los mismos sueldos y salarios a sus trabajadores y brindaran las mismas prestaciones sociales, entre las que destacan, vacaciones, indemnización por accidentes de trabajo y servicio medico, a lo que estas compañías no cedieron.

El conflicto que dio origen a la expropiación de los bienes muebles e inmuebles de las compañías petroleras fue de carácter laboral, observando la situación legal no existía otra forma para dar un paso tan trascendental, pues la misma Constitución política en su artículo 27 párrafo sexto establecía que se podrian hacer concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, esto es que los gobiernos a partir de la Constitución del '17, aceptaban la participación de inversiones privadas en la rama petrolera.

En el periodo de nuestra historia, 1936-1940, la clase obrera del país se organizo, principalmente en el sector de los petroleros, lo anterior debido a la gran diferencia que existía en los salarios que estos percibían en contraste con las utilidades que las compañías generaban por la explotación de petróleo, así como los sueldos de los trabajadores de confianza y las condiciones generales de los obreros en las que desarrollaban su actividad.

En este conflicto obrero patronal intervino el Gobierno Federal como mediador, logrando que se llevara a cabo una convención entre trabajadores y patronos la cual duró de noviembre de 1936 a abril de 1937, sin resultados positivos para los trabajadores, lo cual derivó en un emplazamiento a huelga y ésta se presentó en mayo, como último recurso de los trabajadores.

Esta huelga tuvo consecuencias en toda la república, ya que días después de su estallamiento las ciudades se paralizaban debido a la falta de combustible para automóviles, tractores y fábricas lo cual detenía la economía del país causando graves problemas económicos y sociales.

El gobierno al observar esta situación, conmina a los trabajadores a regresar a sus labores, pero aconseja que estos se presenten ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y exhiban ante ésta un conflicto de “orden económico” de acuerdo a la Ley del Trabajo.<sup>28</sup>

En este sentido y como resultado de la gran problemática en el país, con las compañías extranjeras, en la explotación del petróleo, en la propiedad de las tierras y en las condiciones en que laboraban los obreros mexicanos, en contraste con las ganancias que se generaban por la explotación, fue una decisión perfecta por parte del gobierno federal y de los trabajadores.

De acuerdo a la “Ley del Trabajo”, una vez presentada la demanda, la Junta, designó una comisión de peritos, la que debería presentar en treinta días un peritaje e informe completo sobre la situación financiera de las empresas así como un dictamen para resolver el conflicto, lo cual se llevó a cabo.

El 18 de diciembre de 1937, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje condenó a las empresas petroleras existentes en México a implantar nuevas condiciones de trabajo con base en un Laudo pronunciado por el grupo número

---

<sup>28</sup> SILVA HERZOG, Jesús, y CASASOLA, Miguel, La Expropiación del Petróleo 1936-1938, Fondo de Cultura Económica, 50 Aniversario PEMEX, México 1981, pp. 9-17.

Siete de la citada Junta, lo cual esas compañías se negaron a acatar objetando que se encontraban en una situación de incapacidad económica.

Esta respuesta de las compañías petroleras ocasiono la aplicación por parte de la Junta, de la fracción XXI, referente al trabajo y a la previsión social del artículo 123 de la Constitución política la cual establecía: *“Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.”*<sup>29</sup>

Lo anterior tuvo como consecuencia, la suspensión total de actividades en el ámbito petrolero, de lo que se desprendió que el Estado interviniera con medidas adecuadas para impedir que se produjeran grandes trastornos internos y se abasteciera de los mínimos de consumo necesario a los centros de población y no se diera más la paralización de los medios de transporte y de las industrias productivas así como impedir la consumación de daños que pudieran haber causado a las propiedades en perjuicio de la colectividad. Circunstancias todas que determinaron la necesidad de decretar la expropiación de los bienes destinados a las tareas de la producción petrolera.<sup>30</sup>

Dentro del conflicto entre las compañías petroleras y los trabajadores es importante resaltar la participación del Estado, a través de la representación de la Institución Presidencial. El Presidente Cárdenas dentro de este conflicto actúo como mediador ya que fue quien convoco a que los obreros volvieran a sus trabajos y a que se realizara una convención entre los actores del conflicto y dirimir las controversias lo cual las compañías no aceptaron.

---

<sup>29</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto original del Constituyente de 1917, op. cit. p. 65.

<sup>30</sup> KATZAROV, Konstatin, Teoría de la nacionalización, el Estado y la propiedad. CUADRA, Héctor, traducción y apéndice, UNAM, México, 1963, pp. 660-662.

Dentro de estos pasajes, el que tuvo el desenlace final fue el que la Junta emitiera el fallo en contra de las compañías, las que debieron haber pagado 26 millones de pesos por concepto de salarios caídos a los trabajadores por la huelga de mayo, hecho que no aceptaron y se ampararon ante la Corte.

El 3 de marzo de 1938 la Suprema Corte les negó el amparo, y les condeno a aumentar los salarios y mejorar las condiciones de trabajo a lo cual continuaron renuentes.

El Presidente Lázaro Cárdenas en su afán de que se solucionara el conflicto y llegaran a un arreglo las compañías y los trabajadores, de los que estos últimos exigían una indemnización de 40 millones de pesos por concepto de salarios caídos, se dispuso a hablar con los representantes de las compañías extranjeras pidiéndoles que aceptaran pagar la cantidad de 26 millones de pesos que les había impuesto la Junta. De acuerdo a las narraciones de testigos, el Presidente Cárdenas ofreció a las compañías petroleras que si pagaban los 26 millones que les impuso la Junta, la huelga se levantaría, pero una voz de las empresas se escucho preguntando al Presidente ¿y quién garantiza que así será? “Yo el Presidente de la República” contesto y con sarcasmo uno de los empresarios le cuestiono “¿usted?”. Entonces el presidente Cárdenas de pie corto la platica secamente y dijo “¡Señores hemos terminado!. Ese acto de desconfianza fue lo que al final genero que el presidente decidiera poner fin a tan largo conflicto y anunciar la expropiación.

Transcurría el viernes 18 de marzo de 1938, cuando a las 10 de la noche, el Presidente Cárdenas informaba a la Nación que se llevaría a cabo la expropiación de los bienes de las compañías petroleras extranjeras.<sup>31</sup>

Dentro de este acontecimiento es menester analizar el hecho mismo de la expropiación y las consecuencias que está trajo, así como la participación del

---

<sup>31</sup> México a 50 años de la Expropiación Petrolera, Consideraciones Generales sobre la Expropiación Petrolera, PEMEX, México 1988.

Estado Mexicano a través del Poder Ejecutivo Federal representado por el Presidente de la República en este evento.

Es interesante observar la aplicación por parte del Estado a través del Poder Ejecutivo y sus Instituciones del Derecho mexicano a esas empresas, las cuales a final de cuentas les fueron expropiadas sus propiedades por causa de utilidad pública y a partir de ese momento comenzó el desarrollo de una empresa petrolera nacional lo cual no fue nada fácil.

Fueron maquinaria, equipo, bienes muebles e inmuebles, instalaciones edificios, carros-tanque, y hasta embarcaciones las que se les expropiaron a las catorce empresas petroleras extranjeras que realizaban operaciones petroleras en el territorio nacional y que se mencionan en el Decreto de expropiación, las cuales tuvieron una indemnización.

Con la expropiación de los bienes de las compañías petroleras extranjeras, cuya causa fueron el saqueo de los recursos petroleros del subsuelo, el maltrato a los trabajadores y el no acatar la legislación mexicana así como una insubordinación al Estado mexicano, el Presidente Cárdenas, supo aplicar y ejercer las leyes e imponer el respeto a nuestra Nación y desde ese momento, aunque con muchos trabajos la industria petrolera estatal se fue afianzando como el pilar del desarrollo en nuestro país.

En el apartado de anexos se adjunta el “Decreto de Expropiación” de los bienes de las compañías petroleras extranjeras el cual contiene las causas, la sustentación jurídica y la determinación de expropiar esos bienes.

### **3.3 – El inicio de la industria petrolera estatal.**

El 18 de marzo de 1938, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Lázaro Cárdenas, devolvió al país la riqueza que había sido enajenada por parte de extranjeros, por intereses extraños a la Nación. Con este acto se consumó,

aunque veintiún años después, un objetivo por el que se luchó en la Revolución de 1910, este acto fortaleció al país y a sus instituciones.

Con esta acción, que fue producto de la Revolución, por ciudadanos que en realidad querían servir a México y que así lo hicieron, se afirmaba el derecho de autodeterminación del pueblo de México que luchó por lograrlo y con ello obtuvo el derecho a usufructuar las riquezas de la nación para beneficio del pueblo.

La prensa de la época festejaba con beneplácito estos hechos, la ciudadanía apoyó tan trascendente hecho por parte del General Cárdenas, los sindicatos de la época también apoyaron esa decisión, todo el pueblo de México participó de tan heroico evento.

Todo pareció que funcionaba perfectamente pero tras el anuncio de la expropiación, personal de confianza de las compañías extranjeras se avocó a destruir documentación, planos y mapas de los pozos y yacimientos que aun no se explotaban, de refinerías y de la contabilidad de la empresa lo que ocasionó problemas en el inicio de las operaciones por parte de personal nacional en la industria petrolera.

Toda vez que se llevó a cabo el proceso de expropiación de los bienes de las compañías petroleras extranjeras, estas iniciaron una serie de acciones tendientes a que el gobierno mexicano revirtiera este proceso y se les devolvieran, lo anterior mediante una serie de actos como bloqueos comerciales, recursos jurídicos que según estas violaban sus derechos.

Entre otras acciones, se llevaron a cabo conferencias en mayo de 1939 entre representantes de las compañías expropiadas y el gobierno mexicano, las cuales debido a la intransigencia de estas compañías no se llegó a ningún acuerdo, por lo que el presidente de la república tuvo que intervenir de nueva cuenta en julio de 1939, enviando directamente una carta al presidente de los Estados Unidos de América.

En esta se expusieron las causas de la no negociación entre los actores del conflicto los cuales se mencionan en este análisis para establecer la posición del Estado mexicano en la defensa de los intereses de la Nación.

La posición de las compañías extranjeras se basaron en lo siguiente: “La devolución de las propiedades que serían por ellas administradas de manera exclusiva en un plazo calculado probablemente como el necesario para el agotamiento total de los yacimientos. El otorgamiento por parte del gobierno de seguridades de carácter contractual y legislativo de que en lo futuro no se impondrían nuevas cargas fiscales a las empresas. Adopción de bases definitivas que deberán normar las relaciones de los trabajadores con las compañías determinando, sin tomar en cuenta el laudo, los tabuladores de salarios y otras prestaciones mediante un mecanismo diverso al establecido por la legislación del país para casos similares.”<sup>32</sup>

Lo anterior como lo solicitaron las empresas extranjeras fue algo negado por parte del gobierno mexicano. Ya que dentro de la misma carta el presidente Cárdenas estableció: “Las pretensiones de las empresas apoyadas por su representante son inaceptables para el Gobierno de México, pues juzgando con criterio sereno e imparcial, despojado de todo sentimiento de amor propio nacional, el sistema esbozado parte de su incompatibilidad con nuestra Constitución y demás leyes vendría a convertirse precisamente en una fuente constante de fricciones, desacuerdo y conflictos.”<sup>33</sup>

En respuesta el presidente Roosevelt, sugirió que se diera un arreglo satisfactorio para ambas partes en el que la principal situación a solucionar fuera la de la compensación por las partes expropiadas a norteamericanos y en la medida de lo posible se diera sobre la base de un arbitraje internacional.

---

<sup>32</sup> LABASTIDA, Horacio, (coordinador), “Comunicaciones intercambiadas entre los Presidentes Lázaro Cárdenas y Franklin D. Roosevelt en Código Petrolero, Tomo VIII. p. 31.

<sup>33</sup> LABASTIDA, Horacio, (coordinador), Comunicaciones intercambiadas entre los Presidentes Lázaro Cárdenas y Franklin D. Roosevelt, op. cit. pp. 31-40.

Finalmente el primero de mayo de 1940 se firmo un convenio por parte del Gobierno mexicano y representantes de la empresa “Consolidated Oil Corporation” en la que se conviene pagar ocho millones quinientos mil dólares a la citada empresa como pago total por todos los bienes que a esta empresa le fueron expropiados, de este hecho se derivaron otros más.

A través de los primeros años posteriores a la expropiación, algunos congresistas se aliaron a las compañías y un senador de apellido Reynolds, en enero de 1939, propuso que se llevara una investigación para determinar si México no había violado el derecho internacional o de los individuos al haber decretado la expropiación, un mes después es retomada por otro senador Martín Kennedy, quien además exigió el retiro de su embajador Daniels en México. Las acciones de los representantes diplomáticos y de los congresistas, se complementaron con una intensa campaña periodística en la que se informaba a la opinión pública que México no estaba capacitado para llevar a cabo una empresa petrolera, diciendo:

*“¿De que manera puede un país que carece de técnicos y de ingenio organizador tan esenciales en el negocio petrolero manejar las propiedades que se han arrebatado a los propietarios ingleses, holandeses y norteamericanos?”*

. Toda una serie de publicaciones en ese sentido se desplegaron en los periódicos de Estado Unidos de Norteamérica y algunos del país. Para contrarrestar lo anterior el gobierno mexicano instruyo a todos sus representantes diplomáticos en América y Europa para realizar mesas redondas y explicar la información verdadera de cómo fue la expropiación, esto también se llevo a cabo a través de publicaciones en diferentes periódicos y revistas en todo el mundo exponiendo la verdad sobre la expropiación de los bienes de las empresas petroleras lo cual obtuvo simpatías o al menos la neutralidad de sectores influyentes en la opinión pública internacional.

En un marcado intento por afectar al país en su economía, las compañías retiraron sus fondos líquidos de los bancos y vendieron en el extranjero monedas mexicanas a precios inferiores a su valor real, propiciando pánico entre los ahorradores y una descapitalización de la Banca, así como la especulación con oro y dólares. Se suspendió la compra de plata por parte de la Secretaria del Tesoro de Estados Unidos al igual que la compra de combustible que provenía de México. También se veto la concesión de varios préstamos por parte del EXIMBANK, que con antelación al 18 de marzo se habían pactado para varios proyectos en Monterrey y Guadalajara. Lo mismo sucedió al otro lado del mundo con Inglaterra y Gran Bretaña.<sup>34</sup>

Lo anteriormente comentado muestra la dificultad que tuvo la industria petrolera en los inicios de su conformación pero afortunadamente se tuvo la capacidad para salir adelante con el objetivo, poner a producir la industria petrolera.

### **3.4 – La legislación derivada de la expropiación.**

En fecha 19 de marzo de 1938, se expidió un Decreto por el que se crea el “Consejo Administrativo del Petróleo” cuyo objetivo fue el de administrar los diversos bienes muebles e inmuebles expropiados a las compañías petroleras extranjeras para que la industria petrolera que pasaba a ser estatal se integrara y funcionara convenientemente, esto realizado por un órgano como el que se dio vida en ese entonces, capaz de dirigir eficazmente la Administración, apegarse a la legislación y manejando honestamente todos sus recursos. Derivado de lo anterior el consejo formularía los proyectos para la organización definitiva de la industria petrolera con esos bienes, además a ese Consejo se le otorgaron las facultades necesarias para llevar a cabo las labores relacionadas con la exploración, explotación, refinación, almacenamiento y distribución del petróleo y sus derivados.

---

<sup>34</sup> RUIZ NAUFAL, Víctor M., La industria petrolera en México Una Crónica 1938-1970, tomo II. Petróleos Mexicanos, México 1998, pp. 45-54

Posteriormente se publicó el decreto que creó la Institución “Distribuidora de Petróleos Mexicanos”, expedida el 7 de junio de 1938, esta con personalidad jurídica y patrimonio propios dependió directamente del Poder Ejecutivo, su objetivo fue la distribución de petróleo y sus derivados que pertenecían a la Nación. También tuvo facultades para realizar todo tipo de operaciones para cumplir su objetivo así como para realizar contratos y actos jurídicos que en el cumplimiento de su objeto requirieron.

El 27 de diciembre de 1939 se decretó una adición al artículo 27 Constitucional, el cual fue el párrafo sexto y daba mayor certeza al dominio originario que sobre las aguas y tierras tiene la Nación al manifestar que este dominio es inalienable e imprescriptible.

Con motivo de la expropiación de los bienes a las compañías extranjeras petroleras y para dejar establecido el manejo de los recursos petroleros que en ese momento pasaron a ser propiedad de la Nación, el 27 de diciembre de 1939, se expide el “Decreto que adiciona el párrafo sexto del Artículo 27 Constitucional.- (Petróleo)” el cual a la letra establecía lo siguiente: “Artículo Único.- Se adiciona el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, para quedar en los siguientes términos: *“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y solo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos”*.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> LABASTIDA, Horacio, (coordinador), “Decreto que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional” en Código Petrolero, Tomo VIII. op. cit. p. 111

A partir del veintiséis de noviembre de 1940, en que es publicado el Reglamento de la Ley del Petróleo se pone de manifiesto el interés por parte del Poder Ejecutivo y el Legislativo de aplicar esta reglamentación coadyuvando a la buena administración de los recursos petroleros.

El dos de mayo de 1941, se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la cual reafirma entre otros el dominio que tiene la Nación sobre la mezcla natural de hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo el cual es inalienable e imprescriptible.

El dieciséis de diciembre de 1941, se expide el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo de dos de mayo de 1941.

El siete de abril de 1942, se expide el Reglamento del Funcionamiento Interno y Atribuciones del Consejo de Administración del Petróleos Mexicanos, el cual tiene como propósito fundamental el que se definan y precisen el funcionamiento y las atribuciones del Consejo de Administración para resolver los asuntos concernientes a la marcha general de la Institución y marque las direcciones de su política.

Para diciembre de 1946 ya con una nueva estructura organizacional para darle a la empresa una mejor funcionalidad en la realización de sus actividades se expide el “Decreto por el cual se reforman los artículos 5 y 6 del que creó la Institución Petróleos Mexicanos”.

En noviembre de 1949 es reformado el artículo 4 del Decreto que crea la Institución Petróleos Mexicanos mediante un Decreto el cual establece como “Artículo Único.- Se reforma el artículo 4°. Del decreto del 7 de junio de 1938,...”

Noviembre 14 de 1950, se expide el “Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, para distribución de Gas Licuado”, éste por ser un derivado estratégico para el funcionamiento del país en

general y por las características del mismo producto, su almacenamiento, distribución, suministro y aprovechamiento se regirán por este Reglamento.

El 29 de noviembre de 1958, se expide el Decreto del Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la cual reafirma el dominio directo, inalienable e imprescriptible de los recursos petroleros que tiene sobre ellos la Nación, así como de las actividades que desarrolla la industria petrolera a través de la empresa Petróleos Mexicanos (PEMEX).

El Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 1959, este abroga al reglamento anterior de fecha 16 de diciembre de 1941.

El 23 de enero de 1971 se expide la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos e inicia su aplicación el 6 de febrero del mismo año y es hasta el 14 de mayo de 1986, cuando se publica la Ley Federal de las Entidades Paraestatales dentro de la cual se regiría la Institución Petróleos Mexicanos.

El 25 de enero de 1990, se expide el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y el 13 de julio de 1992 es aprobada la Nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios la cual abroga la anterior de 23 de enero de 1971.

Esta reglamentación es el producto del devenir histórico de Petróleos Mexicanos a partir de la expropiación, lo cual significa que ha existido la preocupación por parte del Estado para llevar a buen termino los propósitos que tuvo ésta y que implican que el Estado sea quien marque el rumbo y la rectoría de la industria petrolera.

## **Capítulo Cuarto**

### **La Política actual en la Industria Petrolera Estatal, sus perspectivas y la participación del sector privado nacional e internacional (1988-2005)**

#### **Sumario:**

- 4.1 - La Política Industrial Estatal, que incide en el ámbito del petróleo**
- 4.2 - La Política Fiscal en Petróleos Mexicanos**
- 4.3 - Los cambios y propuestas legislativas en materia petrolera actual**
- 4.4 - La política del Estado derivado de los nuevos hallazgos petroleros**
- 4.5 - La participación del sector privado nacional e internacional en la industria petrolera**
- 4.6 - Perspectivas de la Política Petrolera**

#### **4.1 La Política Industrial Estatal que incide en el ámbito del Petróleo:**

La política estatal la podemos entender como la forma en que deberá dirigirse el gobierno para el logro de tal o cual fin. Es el arte por el cual se conduce un asunto, en este caso la política petrolera del país y en el cual se emplean los medios más idóneos para el logro de ese fin. Son las directrices que emplea el Estado en materia petrolera para la consecución de sus objetivos.

No podemos desligar el devenir histórico de Petróleos Mexicanos con la situación actual en que se encuentra la Institución, para esto es obligado realizar un pequeño bosquejo del antecedente de industrialización que ha dado como resultado la situación presente.

Para los años de 1946 en adelante, jurídica y estructuralmente las condiciones del país para llevar la conducción central de la empresa petrolera por parte del Estado, eran propicias, esto por la dedicación del Poder Ejecutivo de conformar una estructura de organización eficiente y la necesidad de desarrollo económico y social del país para bienestar de la población, adicionalmente una normatividad petrolera que regulara cabalmente su actividad.

Con las adecuaciones y modificaciones a la legislación aplicable en diciembre de 1946 y noviembre de 1949, ya con una nueva estructura organizacional que imponía a la empresa una mejor funcionalidad en la realización de sus actividades y con la expedición del “Decreto por el cual se reforman los artículos 5 y 6 del Decreto que creó la Institución Petróleos Mexicanos”, se emprende el camino hacia una dinámica productiva de la empresa conllevando a una mayor y mejor explotación del crudo para ventas al exterior, así como una eficaz distribución de Gas y de las ventas al interior de gasolinas y demás productos derivados, éstos por ser estratégicos para el funcionamiento del país y por las características mismas de tales productos respecto de su almacenamiento, distribución, suministro y aprovechamiento.

Ubicándonos en el año de 1946, precisamente el primero de diciembre en el que toma posesión como presidente de la república el Licenciado Miguel Alemán Valdez y al presentar su Programa de Gobierno, la industrialización del país es una de sus prioridades y el petróleo forma parte de ella, así como la disminución de importaciones y el aumento de productos elaborados en México.

En cuanto al programa energético el Lic. Alemán decía “La industria del petróleo ha pasado a formar parte en forma definitiva del patrimonio nacional, su nacionalización nos ha permitido poner una de nuestras fuentes más grandes de riqueza al servicio del desarrollo económico del país y de la elevación del nivel de vida de nuestro pueblo”. Lo anterior implicó la necesidad de cambio en todos los sentidos, administrativo, contable, financiero y de producción para adecuarlo a la nueva demanda y renovación de equipos y tecnologías de la época.

En ese tiempo Petróleos Mexicanos presentó un proyecto derivado del plan de industrialización para el periodo de gobierno 1947-1952, en el que se propuso la perforación de nuevos pozos como un objetivo principal. Fue precisamente en este último año, agosto de 1952, cuando el Director General de PEMEX, informa al Presidente de la República, del nuevo y vasto campo petrolero, localizado en

plena selva Veracruzana, en Tecolutla, cuya capacidad fue de 5,000 barriles diarios, este campo fue otro logro del presidente Miguel Alemán.<sup>36</sup>

Dentro del contexto de industrialización en ese entonces es necesario precisar las obras de infraestructura realizadas, que es lo que se consideró como época de oro del petróleo. Aun cuando a lo largo de la historia del país siempre se ha sufrido de la escasez de recursos financieros para la realización de grandes obras de infraestructura y sobre todo en la industria petrolera administrada por el Estado, esto no fue algo que impidiera su desarrollo entre los años 1952 a 1964 ya que se construyeron una serie de obras que permitieron aumentar la capacidad de producción y refinación con lo cual se satisfacía la demanda interna de gasolinas lubricantes y otros productos de uso industrial que se requirieron por el constante aumento de vehículos, tractores, turbinas e industrias en general en el territorio nacional y solo se contaba con instalaciones petroleras en Minatitlan, Ver., Salamanca, Gto, y Tabasco y que adicionalmente estas instalaciones presentaban rezagos tecnológicos.

Para la producción de lubricantes se llevaron adecuaciones a la refinería de Salamanca, en Guanajuato, por estar en una ubicación geográfica estratégica para la distribución del producto, y en enero de 1955 se puso en operación la cual fue reinaugurada por el Presidente Ruiz Cortines. En diciembre del mismo año fue inaugurada la planta de absorción de gas más importante que se hubo construido en todo el país, su capacidad de procesamiento fue de 300 millones de pies cúbicos de gas por día. Asimismo en Minatitlan, Veracruz, se desmantelaban unidades de destilación para la construcción de la Refinería Lázaro Cárdenas que fue inaugurada en febrero de 1956, con lo que en todos los ámbitos nacionales y extranjeros fue elogiada tal obra ya que representaba un verdadero avance en la industrialización del país y en el desarrollo de la industria petrolera en lo particular.

---

<sup>36</sup> RUIZ NAUFAL, Víctor M., La Industria Petrolera en México. Una Crónica, tomo II, Gestación y Consolidación de Petróleos Mexicanos, Petróleo Mexicanos, México, 1988. pp. 260-269

Dos años después de haber sido puesta en funcionamiento fue complementada con una planta de lubricantes. Como un dato para observar el beneficio de esta refinería, la capacidad de destilación primaria paso de 22 900 a 50 000 barriles diarios.

En la refinería 18 de marzo, en el Distrito Federal se realizaron obras de expansión que consistieron en siete plantas de destilación y un oleoducto que corría desde Poza Rica, con lo que se elevo aun más la capacidad de producción en esta refinería de Azcapotzalco.

Con una planta catalítica que inicio sus operaciones en 1958, esa refinería quedo capacitada para producir gasolina, gasavión y supermexolina suficientes para asegurar el abastecimiento del Distrito Federal y de lubricantes a nivel nacional. En 1958 se inicio en la refinería de Ciudad Madero, Tamaulipas la edificación de una tercera planta catalítica. En marzo del mismo año se inauguraron las instalaciones del complejo petrolero mas grande en ese momento denominado Ciudad PEMEX, estas fueron construidas en un área de 262 hectáreas de la selva de Tabasco, en cuyas áreas existían grandes yacimientos de petróleo y gas, que para fines de ese año (1958) estarían trabajando en los más de 100 pozos perforados.<sup>37</sup>

En el mismo periodo la región de Poza Rica fue iniciadora en el aprovechamiento de la explotación de gas el cual se expandió con el descubrimiento de la llamada “Faja de Oro” la cual contenía campos petroleros bastante productivos tanto de crudo como del mismo gas.

Con el programa del Estado para la industrialización del país y de la industria petrolera, en 1959 se construyeron plantas para procesos petroquímicos como la del dodecilbenzeno, en 1960 una planta para elaborar tetrámero y una de amoniaco en Minatitlan, Ver., en 1962 se concluyo una de amoniaco en Salamanca, Guanajuato, en 1963 se termino la construcción de una planta de

---

<sup>37</sup> RUIZ NAUFAL, Víctor M, op. cit. pp. 294-302

bióxido de carbono en el mismo lugar y una de tetraetilo de plomo en el complejo industrial de Pajaritos en Veracruz.

Toda la situación mencionada podría denotar que todo en Petróleos Mexicanos ha sido perfecto, que por una parte así ha sido, pero por otra, para lograr esa industrialización y reconfiguración de las instalaciones y refinerías petroleras ha sido derivado de un endeudamiento por parte de la empresa.

El papel del Estado en la recomposición de la economía tuvo sus consecuencias positivas en la reorganización de los sistemas productivos de la industria petrolera derivado de los cambios y avances tecnológicos a nivel mundial que fue de gran importancia para la toma de decisiones en Petróleos Mexicanos.

En esos años se empieza a implementar las llamadas políticas “neoliberales” las cuales han predominado a partir de la segunda mitad de los años ochentas, esta política no obstante llevo a la empresa a favorecer la consolidación de un aparato productivo basado en la sustitución de importaciones y en el desarrollo de la refinación y la petroquímica así como una serie de avances tecnológicos en la industria con el apoyo del recién creado Instituto Mexicano del Petróleo, en esa época también México empieza a asistir a las reuniones de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como observador.

A partir de 1985 el objetivo de la Institución de acuerdo al primer programa de Energía implementado en 1980, fue el de incrementar sus exportaciones de crudo para obtener una mayor cantidad de divisas para el gobierno federal, para lo cual se crea la subsidiaria PEMEX Comercio Internacional, quien estaría encargada de negociar y vender el crudo en los mercados internacionales y obtener las mejores y mayores ventajas para el crudo mexicano. Ese objetivo se cumplió principalmente colocando el crudo en los Estados Unidos de Norteamérica lo cual se logra por la situación geográfica del Golfo de México que era por donde se abastecía y que llego a representar el 80% del total de las exportaciones de México. Pero en el contexto de la nueva organización mundial del petróleo se plantea la viabilidad de que México pueda formar parte de esa comunidad al

adecuarse a las nuevas formas de organización y de desarrollo tecnológico de esa época lo cual se torno difícil por las características propias de la Nación.

Aun así la reorganización de la industria petrolera se pone en marcha con nuevos procesos de exploración y explotación de crudo y con una reforma administrativa adaptada a los cambios y adelantos de la época, pero los críticos internacionales decían que no podían reducir sus costos de operación que era lo que encarecía su producto.

Es por lo que a partir de la década de los años noventas se inicia la reorganización de la industria petrolera nacional, en su aspecto administrativo, desarrollo tecnológico y de grandes inversiones para ponerse a tono con los tiempos de globalización que se vivían, para esos años (1984) estaba en vísperas la firma del Tratado de Libre Comercio entre Los Estados Unidos, Canadá y México por lo que se debía acelerar el proceso.

Actualmente la estructura administrativa con la que Petróleos Mexicanos trabaja para el logro de sus objetivos se ve reflejada en los organigramas que se localizan en los anexos de esta tesis, los cuales muestran: el primero la estructura general de PEMEX, y el segundo la estructura organizativa del centro Corporativo cada uno de los cuales trabaja para el logro de las metas trazadas.

En los últimos años la política industrial que se ha implementado con base en el Programa Energético 2000-2006, es continuar con un programa de inversiones más agresivo y continuar con la Reconfiguración de refinerías, esto se observa por el total de inversiones realizadas en esa actividad.

Dentro del proceso de refinación de petróleo crudo, el cual se lleva a cabo a través de diferentes etapas para obtener los diferentes productos energéticos, químicos y petroquímicos, Petróleos Mexicanos ha impulsado un programa de Reconfiguración de sus refinerías el cual consiste en que se cuente con “trenes de coquización”, los cuales permiten producir la máxima cantidad posible de energéticos, como ejemplo las gasolinas.

Recientemente estas Reconfiguraciones se han completado en dos refinерías una en Ciudad Madero, Tamaulipas y la otra en Cadereyta, Nuevo León, lo que significa que estas ya cuentan con esos “trenes de coquización”, que aumentan la capacidad de procesar crudos pesados con altos contenidos de azufre, en este caso con el petróleo tipo Maya.

De acuerdo a informes de la empresa, la subsidiaria Petróleos Mexicanos Refinación, es la responsable de la producción, distribución y comercialización de petrolíferos en todo el país, ésta cuenta con una infraestructura básica como son seis refinерías, dos de las cuales ya mencionamos sus características, 277 plantas destiladoras, 15,000 km. de red entre poliductos y oleoductos, 77 terminales de almacenamiento, 15 terminales marítimas, 19 embarcaciones, 1255 autotanques de transporte terrestre 6954 estaciones de servicio, todo lo anterior para satisfacer la demanda de petrolíferos en el país.

Actualmente se informó que está en proceso el proyecto de reconfiguración de la tercera refinерía en Minatitlán, Veracruz, la cual tendrá un costo de 2,300 millones de dólares y entrará en operación en el año 2008, la cuarta refinерía ubicada en Salina Cruz, Oaxaca, estaría funcionando para el año 2010. El objetivo de estas Reconfiguraciones es aumentar la producción de gasolinas y evitar importarlas, por lo que con estos proyectos se satisface la demanda interna de gasolinas y se evita la fuga de divisas vía importación de ellas.

## **4.2 La Política Fiscal en Petróleos Mexicanos:**

El problema financiero en nuestro país y en Petróleos Mexicanos, que influye en las políticas industriales en PEMEX está propiciado por el régimen fiscal que lo rige y el endeudamiento excesivo que a partir de los años ochentas se empezó a generar en la institución.

Es necesario que se implemente un nuevo régimen fiscal en lo general y en Petróleos Mexicanos en particular y para lograrlo se necesita un esfuerzo conjunto

por parte de los diferentes actores de la sociedad y de esa forma se permita mejorar la situación financiera del país y de PEMEX y así aprovechar las condiciones favorables del mercado si se quiere que PEMEX sea una empresa de primer mundo.

Aunado a esto se requiere además que Petróleos Mexicanos tenga una mayor autonomía de gestión que le permita ser más flexible en cuanto a su operación, administración y actividad financiera para alcanzar estándares internacionales en términos de productividad, competitividad y transparencia.

A la luz de la realidad, PEMEX enfrenta el reto del deterioro financiero cada vez más agudo y un rezago histórico en inversiones, aun cuando en años recientes se ha invertido más en términos de exploración y producción, lo que ha dado como resultado la localización de yacimientos petroleros y mayores ingresos por la producción obtenida por lo que esta podría ser parte de la solución.

En el ámbito de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 73, fracción VII, X y XXIX, se establecen las facultades al Congreso de la Unión para legislar sobre las contribuciones necesarias para cubrir los gastos del Estado, manifestado en la Ley de Ingresos que cada año se expide para el cumplimiento de esa obligación.

La fracción siete del citado artículo 73 Constitucional, establece que el Congreso tiene facultad: *“VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”*, la fracción X, dice: *“Para legislar en toda la Republica sobre hidrocarburos...”* y la fracción XXIX inciso 2, *“Para establecer contribuciones.. 2.- sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27. ...5 Especiales sobre C) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.”*<sup>38</sup>

El Estado para el logro de sus objetivos requiere de los medios económicos y materiales para llevarlos a cabo, esto a través de su actividad financiera y dentro

---

<sup>38</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto Vigente, op. cit. p. 61

de esta, de su política fiscal. En el ámbito específico de Petróleos Mexicanos sus obligaciones fiscales se encuentran establecidas en el Capítulo II, artículo 7 de la “Ley de Ingresos de la Federación” decretada cada año, la cual expone lo siguiente:

**Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005**  
**Capítulo II**  
**De las Obligaciones de Petróleos Mexicanos**

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

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

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho que establece esta fracción por cada región petrolera de explotación de petróleo y gas natural, aplicando la tasa del 52.3% al resultado que se obtenga de restar al total de los ingresos por ventas de bienes o servicios que tenga PEMEX-Exploración y Producción por cada región, el total de los costos y gastos efectuados en bienes o servicios con motivo de la exploración y explotación de dicha región por el citado organismo, considerando dentro de estos últimos las inversiones en bienes de activo fijo y los gastos y cargos diferidos efectuados con motivo de la exploración y explotación de la región petrolera de que se trate, sin que exceda el monto del presupuesto autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a PEMEX-Exploración y Producción para el ejercicio fiscal de 2005.

PEMEX-Exploración y Producción enterará diariamente, incluyendo los días inhábiles, anticipos a cuenta de este derecho como mínimo, por 193 millones 492 mil pesos durante el año. Además, PEMEX Exploración y Producción enterará el primer día hábil de cada semana un anticipo de 1,358 millones 168 mil pesos.

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

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho que establece esta fracción aplicando la tasa del 25.5% sobre la base del derecho sobre la extracción de petróleo a que se refiere la fracción I anterior y lo enterará por conducto de PEMEX-Exploración y Producción, conjuntamente con este último derecho. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios enterarán diariamente incluyendo los días inhábiles, por conducto de Pemex-Exploración y Producción, anticipos a cuenta de este derecho, como mínimo, por 96 millones 225 mil pesos durante el año. Además, Pemex-Exploración y Producción enterará el primer día hábil de cada semana un anticipo de 675 millones 426 mil pesos.

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

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho que establece esta fracción aplicando la tasa del 1.1% sobre la base del derecho sobre la extracción de petróleo a que se refiere la fracción I anterior. 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 corresponda.

#### 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 30%. 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.

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

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho sobre hidrocarburos aplicando la tasa del 60.8%, al total de los ingresos por las ventas de hidrocarburos y petroquímicos a terceros, que efectúen en el ejercicio fiscal de 2005. Los ingresos antes citados se determinarán incluyendo el impuesto especial sobre producción y servicios por enajenaciones y autoconsumo de Pemex-Refinación sin tomar en consideración el impuesto al valor agregado ni el valor de la enajenación a la Comisión Federal de Electricidad de combustibles que hayan sido previamente importados por Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios. El derecho se calculará y enterará mensualmente por conducto de Petróleos Mexicanos, 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, Petróleos Mexicanos podrá acreditar las cantidades efectivamente pagadas de acuerdo con lo establecido en las fracciones I, II, III y IV de este artículo y en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, correspondientes al periodo de que se trate, así como el monto que resulte de multiplicar 1.50 dólares por el número de miles de pies cúbicos de gas natural no asociado que exceda de una producción de 1,819.5 millones de pies cúbicos diarios en promedio, en el periodo correspondiente. Cuando el monto a acreditar en los términos de este párrafo sea superior o inferior al derecho sobre hidrocarburos a pagar por el periodo de que se trate, se reducirán o incrementarán respectivamente, las tasas de los derechos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo para dicho periodo, en el porcentaje necesario para que el monto acreditable sea igual a la cantidad a pagar por el derecho sobre hidrocarburos, de acuerdo con las reglas que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las diferencias que resulten a cargo de Petróleos Mexicanos con posterioridad a la presentación de la declaración del pago provisional a que se refiere el párrafo anterior deberán enterarse mediante declaración complementaria que se presentará ante la Tesorería de la Federación, incluyendo la actualización y los recargos aplicables en los términos del Código Fiscal de la Federación. Petróleos Mexicanos calculará y enterará el monto del derecho sobre hidrocarburos que resulte a su cargo por el ejercicio fiscal de 2005,

mediante declaración que presentará ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día hábil del mes de marzo de 2006. Contra el monto que resulte a su cargo en la declaración anual, Petróleos Mexicanos podrá acreditar las cantidades efectivamente pagadas en el ejercicio, de acuerdo con lo establecido en las fracciones I, II, III y IV de este artículo y en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, así como el monto que resulte de multiplicar 1.50 dólares por el número de miles de pies cúbicos de gas natural no asociado que exceda de una producción de 1,819.5 millones de pies cúbicos diarios en promedio, en el ejercicio fiscal de 2005. Cuando el monto a acreditar en los términos de este párrafo sea superior o inferior al derecho sobre hidrocarburos a pagar en el ejercicio, se reducirán o incrementarán, respectivamente, las tasas de los derechos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo para el ejercicio, en el porcentaje necesario para que el monto acreditable sea igual a la cantidad a pagar por el derecho sobre hidrocarburos, de acuerdo con las reglas que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### **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 192 millones 755 mil pesos, como mínimo, a cuenta del impuesto especial sobre producción y servicios, mismos que se acreditarán contra el pago mensual que establece la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, correspondiente al mes por el que se efectuaron los anticipos. El pago mensual 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 por ciento, se pagarán 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 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 por ciento, se pagarán 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 a que se refiere 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 23.00 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 23.00 dólares de los Estados Unidos de América por el volumen total de exportación acumulado de hidrocarburos. Para los 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 a más tardar el último día hábil de los meses de abril, julio y octubre de 2005 y enero de 2006. 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 2006, en la que podrán acreditar los anticipos trimestrales enterados en el ejercicio.

#### **XII. Otras Obligaciones.**

Petróleos Mexicanos será quien cumpla por sí y por cuenta de sus subsidiarias las obligaciones señaladas en esta Ley y en las demás leyes fiscales, excepto la de efectuar pagos provisionales diarios y semanales 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. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios presentarán las declaraciones, harán los pagos y cumplirán con las obligaciones de retener y enterar las contribuciones y aprovechamientos a cargo de terceros, incluyendo los establecidos en la Ley del Impuesto sobre la Renta, ante la Tesorería de la Federación. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para variar el monto de los pagos provisionales, diarios y semanales, establecidos en este artículo, cuando existan modificaciones en los ingresos de Petróleos Mexicanos o de sus organismos subsidiarios que así lo ameriten; así como para expedir las reglas específicas para la aplicación y cumplimiento de las fracciones I, II, III y V de este artículo. Petróleos Mexicanos presentará una declaración a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los meses de abril, julio y octubre de 2005 y enero de 2006 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. Petróleos Mexicanos descontará de su facturación a las estaciones de servicio, por concepto de mermas, el 0.74% del valor total de las enajenaciones de gasolina PEMEX Magna y PEMEX Premium, que realice a dichas estaciones de servicio. El monto de ingresos que deje de percibir Petróleos Mexicanos por este concepto, podrá ser disminuido de los pagos mensuales que del impuesto especial sobre producción y servicios debe efectuar dicho organismo en los términos del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.<sup>39</sup>

Como podemos observar son 12 entre los Impuestos y Derechos con los que Petróleos Mexicanos debe de contribuir por la actividad que realiza, cada uno de estos con características específicas.

Es cierto que la empresa, dentro de sus objetivos como Institución regida por el Estado, que su principal actividad es la exploración y explotación de petróleo y la elaboración de productos petroquímicos para satisfacer la demanda nacional y las ventas al exterior, las utilidades que obtiene de esa actividad son destinadas vía impuestos y derechos al fisco federal para cumplir con los gastos que el Estado tiene comprometidos y cumplir con su función. De ahí la importancia que tiene la empresa en los proyectos del gobierno para el desarrollo del país.

En cuanto a los siguientes tres tipos de contribuciones (Derecho sobre la extracción de petróleo, Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo e Impuesto especial sobre producción y servicios), PEMEX está obligado a enterar al fisco cada lunes invariablemente un total de **3'035'368.000 (Tres mil treinta y cinco millones trescientos sesenta y ocho mil pesos 00/100 m.n)** las cuales son cifras estratosféricas con las que PEMEX en su carácter de contribuyente aporta al gasto público. De ahí la importancia de la institución y de que su régimen fiscal se adecue a los tiempos en cuanto a su desendeudamiento y asignar mayores recursos a los aspectos de mantenimiento e inversión en sus

---

<sup>39</sup> Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, DOF, 24-11-2004

instalaciones y su propio desendeudamiento, lo anterior para beneficio de la propia institución y de seguir aportando mayores recursos a las arcas de la Nación.

El siguiente cuadro nos muestra las cantidades que diaria y semanalmente PEMEX debe enterar al fisco a través de transferencias al Banco de México, las cuales no debe existir motivo alguno por las que no deban ser depositadas ya que se cobrarían intereses por cualquier día de retraso y en ese tipo de montos sería aun mayor la carga para Petróleos Mexicanos:

<b>TIPO DE IMPUESTO</b>	<b>CANTIDAD DIARIA MP.</b>	<b>TOTAL 4 DIAS MP.</b>	<b>SEMANAL MP.</b>	<b>TOTAL A ENTERAR MP*</b>
<b>I.- D. E. P.</b>	193'492, 000	135'444, 000	1358'168.000	1 493'612.000
<b>II.- D. E. E. P.</b>	96'225, 000	673'575, 000	675'426.000	1 349'001.000
<b>VI.- I. E. S. P.S</b>			192' 755.000	192'755.000
<b>TOTAL A ENTERAR</b>	<b>2 89'717, 000</b>	<b>809' 019.000</b>	<b>2'226'349,000</b>	<b>Cada semana se enteran 3'035'368.000</b>

\*Millones de pesos.

Respecto de los impuestos y derechos anteriores se puede establecer lo siguiente: Invariablemente se debe depositar en Banco de México cada día, de martes a viernes las cantidades antes descritas y los lunes la cantidad semanal.

Dentro de la Ley Federal de Derechos se establecen las contribuciones de los organismos descentralizados en cuanto a su régimen fiscal, es a partir de la Ley de Ingresos de la Federación de 1950 y del ejercicio fiscal de 1988, en el que se implementan reglas al régimen fiscal a los hidrocarburos y a contar de esos años es repetido en cada ejercicio anual el mismo sistema con el total de

impuestos que se acaban de mencionar para los regímenes fiscales subsecuentes.

Hablando de los impuestos en cuestión, a Petróleos Mexicanos se le aplica una doble tributación ya que observamos que por un lado se le aplica un Derecho Sobre la Extracción de Petróleo y por otro un Derecho Extraordinario Sobre la Extracción de Petróleo, un Derecho sobre un Impuesto, esto se confirma con lo que menciona el maestro Emilio Margain, en su obra *Nociones de Política Fiscal*:

***“estaremos en presencia de una doble imposición inconstitucional, cuando la misma entidad publica establece más de un impuesto sobre el mismo objeto”<sup>40</sup>***

Cual es la causa de esta doble tributación?, las facultades que la misma Constitución Política concede al Congreso, o la falta de planeación fiscal integral por parte del Ejecutivo y del Legislativo.

Un comentario interesante es que de acuerdo a las obligaciones tributarias, estas surgen cuando se realiza el hecho generador, y en el caso de PEMEX, este hecho surge en el momento de la explotación del crudo para el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, el momento se presenta en la enajenación de las gasolinas.

Al respecto la Ley de Ingresos dispone que PEMEX enterara anticipos a cuenta de este impuesto, lo cual solo el gobierno lo puede llevar a cabo.

Contrario a lo anterior en cuanto al pago de anticipos menciona el Maestro Arrijoa Vizcaíno: *“este tipo de pago se presenta cuando el contribuyente, en el momento de percibir un ingreso gravado, cubre al Fisco una parte proporcional del mismo a cuenta del impuesto que en definitiva le va a corresponder pagar.”<sup>41</sup>*

---

<sup>40</sup> MARGAÍN MANAUTOU, Emilio, *Nociones de Política Fiscal*, 3ª. Porrúa, México, 2004. p. 287

<sup>41</sup> ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho Fiscal*, 18 edic. Themis, México 2004. p. 559

Las diferencias que resulten a cargo de Petróleos Mexicanos con posterioridad a la presentación de la declaración de los pagos provisionales deberán enterarse mediante declaración complementaria que se presentará ante la Tesorería de la Federación, incluyendo la actualización y los recargos aplicables en los términos del Código Fiscal de la Federación. Petróleos Mexicanos calculará y enterará el monto del derecho sobre hidrocarburos que resulte a su cargo por el ejercicio fiscal que corresponda, mediante declaración que presentará ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día hábil del mes de marzo del año en curso.

Lo anterior solo lo pueden realizar gobiernos, los cuales en la necesidad de cubrir su presupuesto de egresos, obtienen recursos de este tipo de fuentes en este caso del petróleo, lo que no realizan, es la aplicación de una política de recaudación eficaz que grave a otro tipo de contribuyentes, como los el ambulantage en puestos fijos y semifijos, los cuales de alguna manera obtienen un ingreso y este no es gravado ni con un peso, según ellos por no afectar sus ingresos o por cuestiones políticas, afectando a todos los mexicanos que cumplen con su obligación de contribuir con el fisco. En cuanto al Derecho Adicional Sobre la Extracción de Petróleo, es una muestra más de la doble tributación.

Por lo que respecta al Impuesto sobre los Rendimientos Petroleros, la intención es gravar el rendimiento neto, que sería el total de los ingresos menos el total de las deducciones autorizadas (entre estas están las inversiones en tecnología e instalaciones y en exploración) del ejercicio fiscal de cada organismo subsidiario, a la cual se aplica la tasa del 35%, lo que nos lleva a deducir que se trata de aplicar un impuesto sobre la renta pero con otro nombre ya que la Tasa del ISR es de 32% y la que se aplica a PEMEX es del 35% que es superior.

El Derecho sobre Hidrocarburos abarca el pago anticipado en cuanto a varios impuestos, la extracción del crudo, extraordinario sobre la extracción de petróleo, especial sobre producción y servicios y el adicional sobre la extracción de petróleo. Su objeto es gravar los ingresos por las ventas de hidrocarburos y

petroquímicos aplicando una tasa del 60.8% de forma mensual a través de declaración ante la Tesorería de la Federación y como podemos observar este derecho constituye la fuente mas importante de ingresos para el fisco debido a su porcentaje.

Existen diversas opiniones respecto del Régimen Fiscal en Petróleos Mexicanos, algunas a favor otras en contra, la cuestión es llegar a verdaderos consensos en cuanto a la aplicación de ciertas políticas fiscales tanto a nivel general como en Petróleos Mexicanos en particular.

Se conoce de la evasión fiscal por parte de gran cantidad de empresas y de personas físicas y una de las principales causas es que sus procedimientos son engorrosos y poco claros, lo cual lleva a gran cantidad de personas físicas y morales a que por ignorancia evadan esta responsabilidad sin mencionar a la gran cantidad de comercio ambulante que sigue esta misma línea.

Se deben buscar formulas para poder integrar a toda esa cantidad de personas físicas y morales a pagar sus contribuciones y no por simple capricho sino porque así lo establece la Constitución Política en su Artículo 31 fracción IV: *“Son obligaciones de los mexicanos:... IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”*<sup>42</sup>

Podríamos estar seguros, que si todos cumpliéramos a cabalidad con ese precepto otra situación seria, pero si el gobierno no cumple precisamente con ese mandamiento en cuanto a los conceptos que se enuncian en cuanto a que las contribuciones deben aplicadas de manera proporcional y equitativa y no incurrir en una doble tributación, desde ahí inicia la cadena de incumplimiento por parte de todos los sectores que conforman la sociedad.

---

<sup>42</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto Vigente, op. cit. p. 40

En cuanto al régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, en octubre de 2004, la Cámara de Diputados aprobó en forma unánime el cambio a este régimen, derivado de la forma en que esta empresa viene pagando sus contribuciones. Esta reforma al turnarse para la aprobación en la Cámara de Senadores fue detenida con el argumento de que solo se tuvieron dos semanas para su análisis y en ese tiempo no se puede analizar y aprobar. Pero en realidad en una opinión personal esta reforma no ha sido aprobada por los argumentos en contra que arguyen algunos senadores de distintos partidos políticos.

De acuerdo a opiniones de diferentes expertos en esta materia el Ing. Francisco Xavier Salazar Diez de Sollano, Presidente de la Comisión de energéticos de la Cámara de Diputados, respecto de la lista de impuestos y derechos que paga Petróleos Mexicanos expuso lo siguiente:

*La actual "lista de gravámenes específicos se ajustan para que PEMEX pague un 60.8% sobre sus ingresos brutos calculados con todo y el IEPS. Adicionalmente, PEMEX paga un 39.2 % sobre el valor de las exportaciones cuando el precio del petróleo excede cierto umbral definido en la misma ley de ingresos. Esto significa que la tasa marginal que paga PEMEX a ciertos niveles de precio ¡es del 100%" Y respecto de este análisis sigue comentando. "Las implicaciones son absurdas. En el mejor de los casos, sólo los proyectos con márgenes superiores al 60% son rentables. A cierto nivel de precios, no hay proyecto que le deje recursos a PEMEX.*

*Es claro que el régimen fiscal vigente ha sido el sustituto de una reforma fiscal integral. Sin embargo, el esquema es insostenible. La aportación que ha hecho PEMEX a las finanzas publicas ha sido a expensas de la misma salud financiera de la empresa y de la postergación de inversiones que restituyeran las reservas."<sup>43</sup>*

---

<sup>43</sup> REVISTA Energía a Debate, Año 2, Volumen II, No. 7, febrero marzo 2005, México, "En defensa del nuevo régimen fiscal de PEMEX, Francisco Xavier Salazar Diez de Sollano. p. 18

Lo anterior es solo la posición de un experto con cierta ideología y que trabaja en el medio y que en lo personal se apega a la realidad ya que lo mencionado por el es conocido. La situación financiera que se vive en Petróleos Mexicanos es preocupante a más de que los precios del crudo que actualmente se están presentando son elevados.

Probablemente esta no sea la panacea, (la del cambio de régimen fiscal) pero a la empresa se le exige un alto margen de contribuciones que no le dejan excedentes para cumplir con sus programas de mantenimiento a las instalaciones, de reconfigurar sus refinerías, de enfrentar proyectos a largo plazo con dinero propio, todo lo que se realiza es por medio de programas de financiamiento lo cual hace que la empresa se endeude y no tenga amplios márgenes de maniobra para su operación.

Como lo he mencionado en algunas ocasiones en este análisis, se deben de buscar las formulas para implementar un régimen fiscal en particular para PEMEX, que le proporcione ciertos excedentes de capital, una de estas formulas seria diferenciar el gravamen entre la explotación y la transformación industrial ya que entre una y otra existe una gran diferencia en cuanto a sus costos de producción y no son equitativas.

En opinión de otro especialista el Lic. Sergio Benito Osorio Romero, menciona:

*“Las expectativas para modificar el esquema fiscal de PEMEX son altas y durante los últimos meses se ha insistido en esa transformación como solución a los problemas de inversión que enfrenta la paraestatal. Como se sabe ha disminuido peligrosamente las reservas de petróleo, se ha rezagado la extracción de gas natural y, en general la modernización industrial de la empresa. Sin*

*embargo este cúmulo de dificultades no tendría que resolverse forzosamente por el cambio en el sistema de contribuciones fiscales de la petrolera mexicana”<sup>44</sup>*

En este sentido los ingresos del gobierno federal vía petróleo resultan de una gran trascendencia y aun existen sectores que niegan que la economía este petrolizada. Para el año de 2005 las aportaciones de PEMEX al Gobierno Federal vía impuestos serán las más altas de la historia.

Finalmente podemos afirmar que los recursos que aporta Petróleos Mexicanos al fisco federal son de una relevancia trascendental ya que cubre casi un 40% del total del presupuesto anual del gobierno federal y así seguirá aun con la puesta en marcha del nuevo régimen fiscal puesto que ya se presentó el proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006 al cual se le harán las modificaciones pertinentes para que de manera gradual se lleven a cabo los cambios propuestos y autorizados.

En cuanto a las aportaciones que se enteraran para el ejercicio de 2006, estas serán mayores y son las que se presentan a continuación: de acuerdo a la Ley de Ingresos: cada semana invariablemente se enteraran \$3 035'368,000.00, (tres mil treinta y cinco millones trescientos sesenta y ocho mil pesos m.n.) lo anterior pone de manifiesto que entrara en vigor a partir del ejercicio fiscal del año 2006.

El régimen fiscal actual en PEMEX, tiene como fin especial el abastecer al gobierno federal de recursos para cumplir con sus obligaciones, y eso es lo que observamos claramente con la cantidad de impuestos y derechos que se le aplican en la Ley de ingresos de cada año, pero por otra parte deja desprotegido a la misma empresa, en cuanto que no deja los recursos suficientes propios para crear obras de infraestructura petrolera sino que estas se realizan a través endeudamientos y de los llamados Proyectos de Impacto Diferido en el Registro

---

<sup>44</sup> REVISTA Energía a Debate, Año 2, Volumen II, No. 7, febrero marzo 2005, México, Sobre la fiscalidad de PEMEX, Sergio Benito Osorio Romero. p. 24

del Gasto ó de Infraestructura productiva de largo plazo, PIDIREGAS, que son financiados con deuda.

Bajo este esquema de financiamiento la ejecución de las obras se encarga a empresas privadas, generalmente internacionales, previa licitación pública. Tales empresas llevan a cabo las inversiones respectivas por cuenta y orden de PEMEX, y obtienen financiamiento con el cual cubren el costo de los proyectos durante el periodo de construcción, a la entrega de la obra ya operando PEMEX liquida el costo de la misma a la empresa privada haciendo uso del presupuesto PIDIREGAS.

En cuanto a la aprobación del régimen fiscal en PEMEX por parte de la Cámara de diputados la prensa nacional también opina, en ocasiones es acertada pero a veces también confunde, en esta ocasión publica lo siguiente:

**“PEMEX aún no “canta victoria”**

Aun cuando la Cámara de Diputados aprobó el nuevo régimen fiscal, Petróleos Mexicanos no canta victoria, pues aun falta que el Senado ratifique este esquema. El Director General de PEMEX, Luis Ramírez Corzo, poco antes de su intervención en el XXXVII Foro Nacional de la Industria Química, dijo que “es una muy buena noticia que se aprobara el dictamen por 344 votos a favor, cuatro en contra y dos abstenciones, pero no cantemos victoria, este dictamen pasará a la Cámara de Senadores y ahí se tiene que aprobar por las dos terceras partes, y se espera que ya con el consenso que hubo a nivel de la Cámara de Diputados, podamos tener una decisión favorable por parte de los senadores.” **(Rumbo de México p 2b/ Reforma p 10n/ Reforma p 10n/ La Crónica p 21/ Ovaciones p 4/ DiarioMonitor p 3b/ El Financiero pp/ Notimex Online**

**Aprobó el pleno de diputados el nuevo régimen fiscal de PEMEX**

A partir del próximo año, Petróleos Mexicanos recibirá unos 23 mil 228 millones de pesos adicionales, luego de que el pleno de la Cámara de Diputados aprobará con 344 votos a favor, cuatro en contra y dos abstenciones, el nuevo régimen fiscal de PEMEX, que permitirá a la paraestatal reducir su carga tributaria en 23 mil millones de pesos al año, recursos aplicables a partir de 2006 en inversión, exploración, seguridad y mantenimiento. El dictamen será turnado posiblemente la próxima semana al Senado para su consideración y aprobación, informó el presidente de la Comisión de Energía, Francisco Salazar Díez Sollano. **(La Jornada pp 1 col./ Reforma p 1n/ El Financiero p 21/ El Universal p 10b/ La Prensa p 11/ El Sol de México/ El Economista pp/ Milenio p 26/ DiarioMonitor**

### **Reforma en PEMEX?**

En el cambio en el Régimen Fiscal de PEMEX que fue aprobado por la Cámara de Diputados, se ha generalizado una idea que es incorrecta. Se piensa que el hecho de que PEMEX pague menos al Gobierno Federal implica que tendrá más recursos para invertir o gastar. Eso no es así. Si la paraestatal fuera una empresa que gozara de autonomía financiera y pudiera operar al margen del Presupuesto, entonces los recursos que no entrega como derechos y que pueden ser parte de su utilidad neta, podrían usarse libremente; sin embargo, la Reforma Fiscal no llegó a tanto. **(Enrique Quintana. “Coordenadas” en Reforma 14n.)**<sup>45</sup>

En nuestro país la prensa nacional juega un papel importante en cuanto a la información que se genera en torno al quehacer del Estado, la cuestión es analizar esta información por que en la mayoría de la veces suelen distorsionar está por lograr encabezados sensacionalistas. En realidad existen contados periodistas parciales los cuales hacen un verdadero análisis de la información y la publican sin distorsión. La alternativa final positiva esta en estudiar esa información o el problema en general y obtener nuestras propias conclusiones. Respecto de la aprobación del régimen fiscal en Petróleos Mexicanos en el Senado, la prensa publicaba lo siguiente:

### **“Reforma acertada**

Emilio Chuayffet Chemor calificó de muy acertada la aprobación del nuevo régimen fiscal de PEMEX por el Senado de la República, y adelantó que los diputados “vamos a aprobarlo tal cual lo envía la colegisladora, porque no vamos a ser un obstáculo para esto”. **(El Financiero p 7)”**

### **“El Senado aprueba plan fiscal para PEMEX**

El Senado de la República aprobó por 96 votos, de todos los grupos parlamentarios, el nuevo régimen fiscal de PEMEX, que le otorgará alrededor de 30 mil millones de pesos, aunque suprimió tres párrafos de un artículo transitorio que obligaban a la paraestatal a una mayor eficiencia, transparencia y rendición de cuentas de acuerdo con las mejores prácticas internacionales para las empresas petroleras de Estado. Los senadores también rechazaron que se conforme un

---

<sup>45</sup> Síntesis Informativa de Petróleos Mexicanos, Dirección Electrónica <http://sintesis.dca.pemex.com.mx> publicada el 21 octubre de 2005, México.

Comité de Auditoría dentro del Consejo de Administración de PEMEX que, a su vez, debería estar integrado por consejeros con experiencia técnica, administrativa o financiera, capacidad y prestigio profesional, que puedan desempeñar sus funciones libres de conflictos de interés y sin estar supeditados a intereses personales, patrimoniales o económicos”. **(El Universal pp/ Reforma pp/ La Jornada p 52/ El Sol de México pp/ El Economista pp/ La Crónica pp/ Unomásuno p 6/ DiarioMonitor p 1b/ Ovaciones pp/ Rumbo de México pp/ La Prensa p 9/ Excélsior pp/ El Universal Online)<sup>46</sup>**

Dentro de las opiniones respecto de el cambio de régimen fiscal en Petróleos Mexicanos, en lo personal y a lo largo del análisis se estima que este se debía reformar, afortunadamente, este cambio fue ya aprobado el 08 de noviembre del 2005 por el Congreso de la Unión, lo cual es favorable para la institución, aun cuando este se vaya a llevar a cabo de una forma gradual, lo cual se explica en los comentarios vertidos a la iniciativa de ley presentada ante la Cámara de Diputados por el Poder Ejecutivo. Esto funciona como parte de la solución al problema financiero de la empresa pero no lo es todo.

En cuanto a su aplicación, esta se debe llevar de acuerdo a las estrategias planeadas por la misma empresa y a los programas de mantenimiento y pago de deuda que se tiene contratada. Con esta aprobación se tendrán que ver los resultados propuestos, un PEMEX mas seguro, eficiente y transparente.

En cuanto a las aportaciones de Petróleos Mexicanos para el próximo año 2006, ya con el nuevo régimen fiscal el cual será aplicado de forma gradual, no será mucha la variación en cuanto a la disminución de recursos a aportar ya que esta enterara diaria y semanalmente las cantidades siguientes:

---

<sup>46</sup> Síntesis Informativa de Petróleos Mexicanos, Dirección Electrónica <http://sintesis.dca.pemex.com.mx> publicada el 9 de noviembre de 2005, México.

<b>TIPO DE IMPUESTO</b>	<b>CANTIDAD DIARIA MP.</b>	<b>TOTAL 4 DIAS MP.</b>	<b>SEMANAL MP.</b>	<b>TOTAL A ENTERAR MP*</b>
<b>I.- D. E. P.</b>	283,040.000	1'132,160.000	1'358'168,000	2 490'328,000
<b>II.- D. E. E. P.</b>	122,727.000	490,908.000	675' 426, 000	1'166'334,000
<b>IV.- I. E. S. P.S</b>			1021' 097,000	1021'097,000
<b>TOTAL A ENTERAR</b>	<b>405,767.000</b>	<b>1'623,068.000</b>	<b>3'054,691.000</b>	<b>Cada semana se enterarán 4'677'759.000</b>

\*Millones de pesos.

Solo me resta manifestar algo, esta no será la panacea, pero con estas adecuaciones esperemos ver satisfechas las dudas en cuanto al régimen fiscal de PEMEX, que aun no se aplica formalmente y que este será solo el inicio de un proceso a largo plazo para el saneamiento de sus finanzas que en algo contribuirá a la mejor conducción de la empresa y a su fortalecimiento.

#### **4.3 Los cambios en la legislación en materia petrolera actual:**

Con el programa de gobierno del periodo 1988 a 1994 la modernización energética que se implemento llevo a la empresa a una total reorganización administrativa y económica con la aprobación y expedición de la nueva "Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios" publicada el 13 de julio de 1992, (que abrogo la anterior de 23 de enero de 1971) en la que se estableció un rediseño en la organización bajo el concepto de líneas integradas de negocios a la cual se le incorporaron criterios de productividad, responsabilidad y autonomía dentro de la misma institución, con el objetivo de llevar a la empresa a obtener una mayor productividad.

Con base en lo anterior PEMEX descentralizo sus funciones, actividades y recursos para dar cumplimiento al mandato de dicha ley y cumplir sus objetivos.

En 1995 se reformó la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo a efecto de permitir la participación de los sectores social y privado en las actividades de transporte, almacenamiento y distribución del gas asociado, no así en su exploración ni explotación pues la legislación lo tiene prohibido.

Nuestro país, considerado en vías de desarrollo, en el que no son suficientes los recursos económicos y tecnológicos con los que se cuenta para hacer frente a sus obligaciones se ve en la necesidad de contraer compromisos con los países del mundo que tienen esa tecnología y esos recursos, lo que en su momento nos hace dependientes en ese aspecto. La industria petrolera mundial es una industria que está a la vanguardia en desarrollo tecnológico, principalmente en los países llamados de primer mundo, Estados Unidos; Holanda, Rusia y China entre otros.

En México a partir de 1988, se le quiso dar a la industria petrolera regida por el Estado, un entorno más empresarial privado, en el que se dio una transformación total a la empresa a través del “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994” y en específico en el “Programa de Modernización Energética, publicado en mayo de 1990. La Constitución Política, no sufrió cambio alguno en su artículo 27 en el ramo del petróleo, a partir de entonces se inició un programa de transformación en la industria petrolera, creando empresas subsidiarias especializadas en cada una de las actividades principales que en ella se desarrollan.

De ese tiempo a la entrada del presente milenio y con la llegada del nuevo gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo se propuso modernizar el sector energético y abrir la participación de la iniciativa privada en determinados procesos de la industria petrolera a través de los controvertidos Contratos de

Servicios Múltiples, por medio de los cuales se ha llevado la exploración y explotación de gas no asociado en diferentes zonas del norte del país a través de cinco bloques de contratación con igual número de contratos.

Actualmente, el 20 de septiembre del año 2005 se presentó por parte del Poder Ejecutivo ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión las siguientes iniciativas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Gas Natural no Asociado al Petróleo y el
- Proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones del capítulo XII del título segundo, de la ley federal de derechos.

La presentación de estas iniciativas de acuerdo al ejecutivo pretenden:

*“promover reformas en aquellos casos en que las normas y procedimientos vigentes inhiben el cumplimiento de uno de los objetivos nacionales de mayor prioridad: garantizar el abasto suficiente de energéticos que el país demanda, a precios competitivos, y asegurar el abasto suficiente de energéticos que el desarrollo del país requiere, promover transformaciones que alienten una mayor inversión en la industria del gas natural e impulsar la participación de empresas mexicanas en el desarrollo de los proyectos de infraestructura energética.”<sup>47</sup>*

Es buena esa participación de la iniciativa privada en el sector de los hidrocarburos, pero se deben crear mecanismos de revisión de los trabajos que se implementen para no poner en riesgo las utilidades de PEMEX, que redundan en beneficio de la población al obtener mayor utilidad y entregarlas al fisco federal.

---

<sup>47</sup> Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1846-I, jueves 22 de septiembre de 2005,

Precisamente existe dentro de los Contratos de Servicios Múltiples una comisión revisora de los trabajos que está dando buenos resultados.

Continuando con las recientes iniciativas y analizando cada una de ellas en su esencia el propósito de estas es impulsar la modernización del subsector del gas natural, permitiendo, en forma complementaria a Petróleos Mexicanos, la participación de los sectores social y privado de la economía en la explotación de gas natural no asociado al petróleo. En este sentido recordemos que el gas natural en cuestión es un hidrocarburo que no está asociado a los yacimientos de petróleo crudo y es independiente de estos.

Esta propuesta de reforma modifica los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para transitar de un régimen de exclusividad a uno prioritario, en la que concurren los diferentes sectores en la realización de las actividades de explotación de gas natural no asociado al petróleo, las cuales constituirían un área prioritaria del desarrollo nacional, en la que el Estado ejercerá su rectoría como lo dispone la propia Constitución y ley reglamentaria respectiva. Así se ratifica y mantiene en plenitud el principio rector del mismo artículo 27 Constitucional, como es el dominio directo de la Nación sobre las substancias del subsuelo.

Específicamente la modificación que se pretende realizar en cuanto al artículo 27 Constitucional en su párrafo sexto dice: *“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la*

*cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos **asociados** a éste o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.” ...*

Referente al Artículo 28 al respecto quedaría de la siguiente manera:

*“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás **carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos asociados a éste**; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. **El gas natural no asociado al petróleo**, la comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación, de acuerdo con las leyes de la materia”...<sup>48</sup>*

En materia de gas natural debemos de observar la importancia que este energético tiene para el desarrollo del país, de ahí el ser un recurso prioritario a conveniencia de dejar participar al sector privado y no estratégico como se le catalogaba anteriormente, y de la cantidad de reservas que de este gas existe en el subsuelo y en esas regiones, las cuales son bastas y probadas.

---

<sup>48</sup> Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1846-I, jueves 22 de septiembre de 2005, Iniciativas de Decreto que reforma los artículos [27 y 28 de la Constitución Política](#) de los Estados Unidos Mexicanos.

Mucho se desearía que las políticas industriales en materia petrolera tuvieran otro enfoque, uno de los cuales sería el invertir en la tarea para la que fue erigido el Instituto Mexicano del Petróleo y desarrollar tecnologías suficientes para ser este y el mismo PEMEX, los encargados de los trabajos de exploración y producción de gas no asociado, que sigue siendo un hidrocarburo.

Si estos cambios en la legislación dan los resultados esperados estaremos aplaudiendo la decisión y la empresa y el país estarán disfrutando de sus beneficios y esperamos que esto así se de pues estas son decisiones que afectan o benefician a todo el país.

De acuerdo al Poder Ejecutivo la Iniciativa tiene por objeto establecer un marco jurídico conforme al cual concurrirán los sectores público, social y privado en las actividades de exploración y explotación del gas natural no asociado al petróleo, con base en las reformas constitucionales propuestas por el Poder Ejecutivo Federal. Así cumpliría con el objetivo de permitir la participación de los sectores social y privado en las actividades antes señaladas y complementar los esfuerzos de Petróleos Mexicanos para incrementar la disponibilidad de gas natural, sin que con ello se vulnere el principio de soberanía, pues como ya se apuntó, ésta se materializa en la rectoría del Estado, y es precisamente con este señalamiento como se puede probar la hipótesis del trabajo. Pero también se tendrían que analizar los resultados una vez puesta en marcha esta participación.

En cuanto al régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, un papel fundamental es el que se establece en la Ley Federal de Derechos ya que dentro de ésta, se establecen los lineamientos y forma en la que la institución deberá enterar al fisco federal los impuestos y derechos que aporta por la actividad que desarrolla. Es así que una vez que el Poder Ejecutivo presentó ante el Congreso de la Unión el proyecto de Decreto de Reformas a Ley Federal de Derechos, ésta sufrió modificaciones por parte de los Diputados y estos a su vez presentaron el: “Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones del Capítulo XII, del título segundo, de la Ley Federal de Derechos”, el cual contiene el texto del

Capítulo XII, título segundo de la Ley Federal de Derechos, referente a los hidrocarburos, que incluye las disposiciones que se reforman, adicionan y derogan, así como las que no han sido objeto de cambio alguno.

El espíritu original de cambio de régimen fiscal de la paraestatal es destinar los ingresos adicionales al pago de deuda y a inversión. En cuanto a los ingresos adicionales producto del cambio de régimen hay coincidencias entre el legislativo y el ejecutivo respecto que se debe mejorar la posición financiera de la empresa

Esta clase de reformas tienen sentido cuando se sigue un proceso de vigilancia en la aplicación de los recursos y programas establecidos, en este sentido se proponen una serie de medidas tendientes a modificar la normatividad para adecuar su estructura y asegurar que se cumplan las metas y objetivos, así como reflejar una mayor transparencia y rendición de cuentas en la operación de la empresa. En ese sentido el Congreso de la Unión revisaría mantener o ajustar dichos cambios si después de 4 años no se hubieran llevado a cabo las reformas correspondientes.

En cuanto a la labor de PEMEX para llevar un control estricto en la aplicación de los recursos, establecerá un registro de los costos y gastos de la exploración y explotación por cada campo de extracción de petróleo crudo y gas natural no asociado, así como de los tipos específicos de petróleo que se obtengan, y enviara a la Cámara de Diputados la información periódica que se incorpore en dicho registro, poniendo a disposición de ese órgano legislativo los datos, estudios, reportes, prospectivas y demás fuentes de información en que se sustente la misma, con objeto de que puedan llevarse a cabo por el órgano fiscalizador de esa Soberanía, las auditorías que se consideren pertinentes.

Las reformas al régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, conllevan una serie de controles al interior de la empresa, esto con la finalidad de que estos cambios en el régimen sean efectivos, entre los cuales están, previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un programa multianual de racionalización de costos en servicios personales y operativos, en el que se

establecerán metas anuales, con indicadores cuantificables, objetivos y verificables. Este programa deberá no afectar la operación de la empresa ni la formación de su capital humano.

Así mismo Petróleos Mexicanos realizara un informe a cerca de los resultados de la aplicación del régimen fiscal, respecto a la deducción de los costos, gastos e inversiones relacionados con el petróleo crudo y gas explotados y sobre los resultados del programa de racionalización de costos. Dicho informe será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que ésta a su vez lo envíe a la Cámara de Diputados acompañado con las observaciones que en su caso le sean aplicadas, la misma ley establece los tiempos en que se rinden y entregan estos informes.

Así las cosas si estas reformas no tienen resultados positivos y no se llevan a cabo las enmiendas a la legalidad vigente para que estas se den, dejarán de aplicar en el año 2010, de modo que el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal deberán trabajar en las adecuaciones a las leyes y ordenamientos que doten a Petróleos Mexicanos de una estructura tendiente a una mayor eficiencia, transparencia y rendición de cuentas de acuerdo con las mejores prácticas internacionales para las empresas petroleras administradas por el Estado.

Por otra parte las adecuaciones que se lleven a cabo de acuerdo con la iniciativa presentada deberán contemplar que el Consejo de Administración de la empresa incluya consejeros con experiencia técnica, administrativa o financiera, capacidad y prestigio profesional, que puedan desempeñar sus funciones libres de conflictos de interés y sin estar supeditados a intereses personales, patrimoniales o económicos, así como la conformación de un comité de auditoria con la finalidad que se trabaje de acuerdo con las mejores prácticas a nivel internacional lo que tendrá mejores resultados lo que debe redundar en un mayor beneficio en cuanto a los ingresos de la empresa y por ende una mayor participación fiscal y por otro lado el abasto de los hidrocarburos y gas en el país.

Ahora bien en cuanto a la puesta en marcha de comisiones de expertos estas deberían ser de verdaderos especialistas que en realidad vigilaran estas actividades y dieran a conocer públicamente sus resultados lo que tendría como consecuencia credibilidad y legitimidad en las acciones del Estado, pero por cuestiones meramente políticas esta propuesta no fue aceptada.

#### **4.4 La Política del Estado derivada de los nuevos hallazgos petroleros:**

Petróleos Mexicanos siendo una empresa creada por Decreto del siete de junio de 1938, es un organismo descentralizado del gobierno federal con personalidad jurídica y patrimonio propios y tiene por objeto la Conducción central y la Dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal conforme a su Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo.

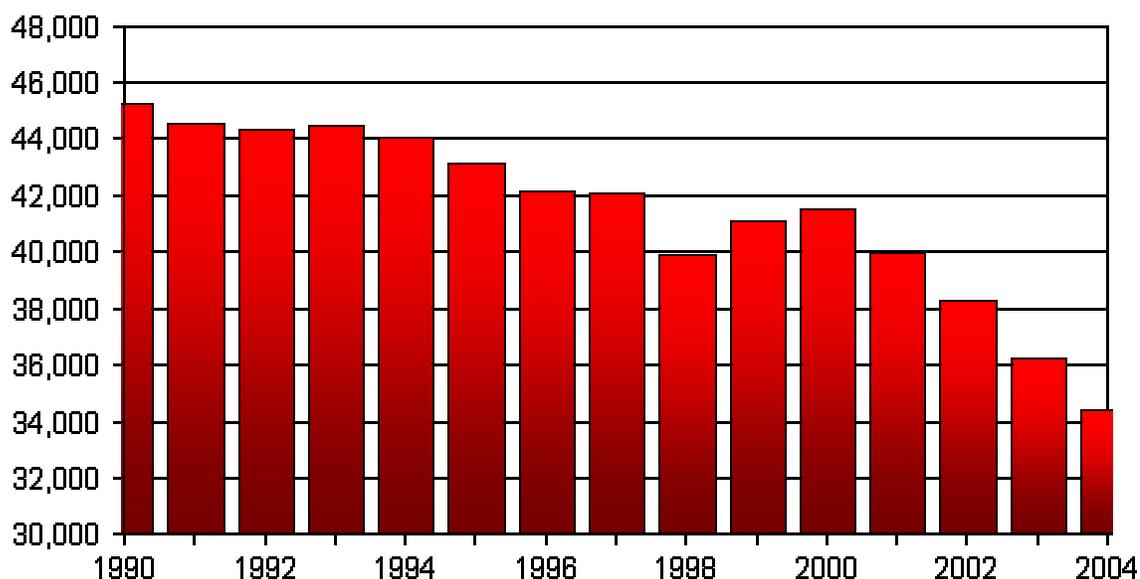
Como tal Petróleos Mexicanos (PEMEX) y sus organismos subsidiarios están facultados para realizar las operaciones relacionadas con su objeto de una manera eficaz y eficiente. Así PEMEX y sus Organismos Subsidiarios administran su patrimonio conforme a las disposiciones legales aplicables.

A partir de la década de los años ochentas, Petróleos Mexicanos ha sufrido una serie de transformaciones legales, políticas, económicas y administrativas que han tratado de elevar la producción y el descubrimiento de nuevas reservas de petróleo crudo y así poder seguir contando con los recursos económicos que a través de la vía de los impuestos recibe el gobierno federal para cubrir parte de su presupuesto. Dentro de los principales cambios que se proponen está el Programa de Modernización Energética que se publica en mayo de 1980. La política de inversiones en el área de exploración y producción es una de las más atendidas en los últimos años debido a la reducción en las reservas de crudo. Se han realizado inversiones relevantes en exploración, con una cifra total de 4,550 millones de dólares en los últimos cuatro años, en gran parte con el esquema de

financiamiento PIDIREGAS. La preocupación del Estado es aumentar las reservas de petróleo ya que la falta de inversiones en el sector se vio reflejada en su disminución, que entre 1990 y 2004 fue del orden del 24%, según lo muestra la grafica siguiente:

### **Evolución de las reservas de aceite 1990-2004**

Millones de barriles<sup>49</sup>

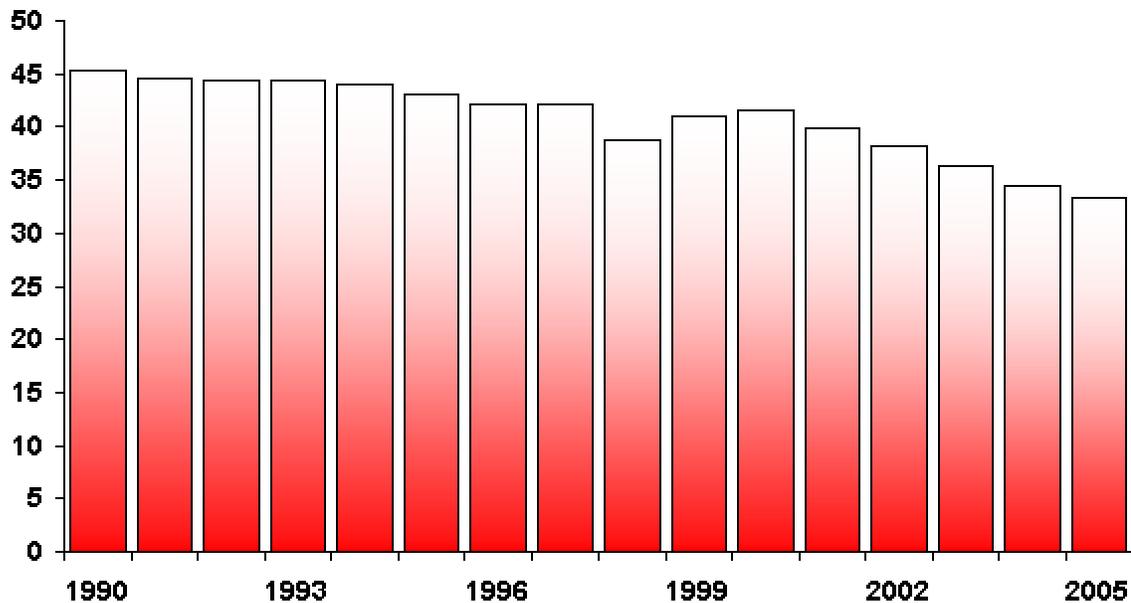


Para el año 2005 las reservas de petróleo con las inversiones realizadas impusieron un freno a la declinación, lo cual no se traduce en un aumento de las reservas, la grafica que se presenta a continuación muestra la situación de las reservas de petróleo que se tienen en este año.

<sup>49</sup> Estadísticas de las reservas de aceite de la Secretaria de Energía 2004. Pagina Web [http://www.energia.gob.mx/wb2/Sener/Sene\\_1495\\_petroleo#](http://www.energia.gob.mx/wb2/Sener/Sene_1495_petroleo#)

## Evolución de las reservas de aceite 1990-2005.

Miles de millones de barriles<sup>50</sup>



De las reservas totales de aceite 12,882.2 millones de barriles se consideran como reservas probadas, 11,621.2 mmb son reservas probables y 8,808.9 mmb son reservas posibles.

El esquema de inversiones que se implementado, ha permitido identificar un recurso prospectivo de hidrocarburos equivalente a 54 mil millones de barriles de petróleo crudo, volumen mayor que la totalidad de las reservas probadas actuales del país. Con esto, México jugará un importante papel en el mercado petrolero global.

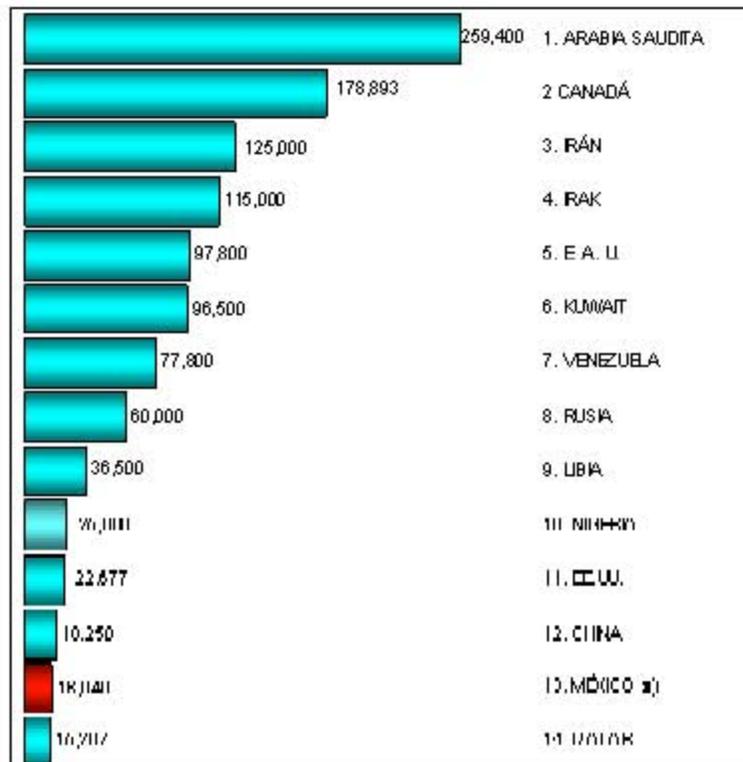
Las principales inversiones de PEMEX se han concentrado en exploración y producción, por ser éstas actividades que determinan estructuralmente el valor de toda la cadena de negocios. Adicionalmente existen amplias oportunidades de

<sup>50</sup> Estadísticas de las reservas de aceite de la Secretaría de Energía 2005. Pagina Web [http://www.energia.gob.mx/wb2/Sener/Sene\\_1495\\_petroleo#](http://www.energia.gob.mx/wb2/Sener/Sene_1495_petroleo#)

nuevas inversiones que permitan sustituir de forma competitiva importaciones de gasolinas, gas natural y petroquímicos.

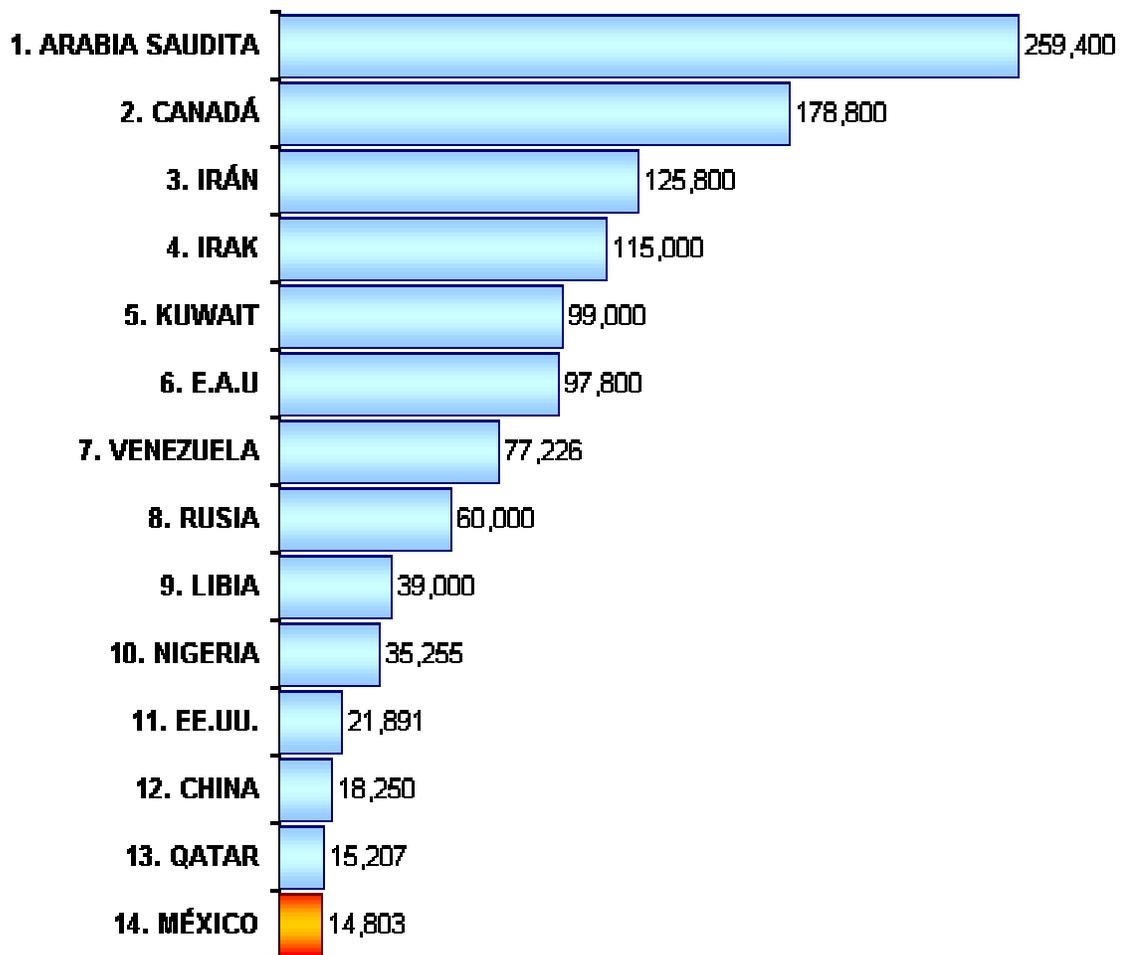
Las inversiones han permitido no sólo compensar la declinación de yacimientos sino incrementar la producción de crudo y gas. En cuanto al gas natural, a partir de 2004 comenzó a revertirse la tendencia declinante, y en 2005 se registro un incremento de 5% con respecto al año pasado, con una producción de 4,900 millones de pies cúbicos diarios, cuando, de no haber existido inversión se hubiera alcanzado sólo la producción de 1,513 millones.

Los recursos en inversiones se han incrementado, del año 2001 al 2005 en más de 9000 millones de dólares en promedio por año según informes presentados por la empresa, y según las estadísticas es más del doble de lo invertido en los años 90s. para el año 2004 nuestro país ocupaba el lugar 13 en cuanto a reservas probadas de crudo (aceite) lo cual se observa en la siguiente grafica:



Las reservas totales de aceite o crudo, se distribuyen en cuatro regiones del país que conforman PEMEX Exploración y Producción como sigue: 14,040.2 mmb (32.4%) en la Marina Noreste; 2,942.3 (9.2%) en la Marina Suroeste; 13,195.5 (43.5%) en la región Norte; y 4,210.9 (14.9.%) en la región Sur.<sup>51</sup>

Actualmente, para este año 2005, las reservas de crudo han disminuido de 16,040 millones de barriles a 14,803, lo que coloca a la empresa en el lugar numero catorce del mundo en cuanto a reservas probadas de petróleo crudo o aceite de acuerdo a la siguiente grafica presentada por la Secretaria de Energía.<sup>52</sup>



<sup>51</sup> Secretaria de Energía, pag. WEB. <http://www.energia.gob.mx>

<sup>52</sup> Estadísticas de las reservas de aceite de la Secretaria de Energía 2005. Pagina Web [http://www.energia.gob.mx/wb2/Sener/Sene\\_1495\\_petroleo#](http://www.energia.gob.mx/wb2/Sener/Sene_1495_petroleo#)

Estas se distribuyen en las cuatro regiones de Pemex Exploración y Producción (PEP) de la siguiente manera: 14,781.6 mmb (39.63%) en la Marina Noreste; 4,488.6 (8.89%) en la Marina Suroeste; 20,806.1 (39.41%) en la región Norte; y 6,837.9 (12.08%) en la región Sur.

Dentro de la actividad de Petróleos Mexicanos se encuentra la principal que es la exploración y explotación de petróleo crudo y gas, en la medida en que se llevan a cabo las exploraciones se van descubriendo campos con yacimientos probables que posteriormente son probados, este tipo de actividades se realiza a través de proyectos los cuales dependiendo de su ubicación se les asigna un nombre entre otros actualmente se encuentra el Proyecto Estratégico *Ku-Maloob-Zaap*, en la Sonda de Campeche, al que la actual administración le invertirá más de 60 mil millones de pesos, y en el que la empresa producirá, en menos de cinco años, 800 mil barriles diarios de crudo y 330 millones de pies cúbicos de gas.

Cabe mencionar que este proyecto abarca 17 plataformas de las cuales siete son de perforación, cuatro de producción y una de telecomunicaciones, cuatro habitacionales y una de enlace con un barco que procesa 200 mil barriles de crudo y 120 millones de pies cúbicos de gas al día.

El activo integral *Ku-Maloob-Zaap* es actualmente el segundo yacimiento más importante del país, después del de *CANTARELL*, aportando 9 por ciento de la producción nacional. El pasado mes de julio su producción alcanzó 350 mil barriles de crudo y 180 millones de pies cúbicos diarios de gas, también se encuentra el campo descubierto en 1979 con la perforación del pozo Maloob-1, que es el vigésimo tercero en el mundo en términos de reservas, equivalente a 4 mil 786 millones de barriles de crudo.

Los campos descritos son el resultado de importantes inversiones financieras y del compromiso y dedicación de PEMEX. Tras una década de falta de inversiones en este activo, actualmente se construyen 17 plataformas principales: siete de perforación, cuatro de producción, cuatro habitacionales, una de telecomunicaciones y una de enlace, así como 42 Ductos de diferentes

diámetros, que suman alrededor de 200 kilómetros para interconectar las nuevas plataformas con la infraestructura actual, y en la incorporación de un *Floating Production Storage and Offloading Unit* (FPSO) que es una pieza fundamental en el proyecto estratégico del *Ku-Maloob-Zaap* porque además de su capacidad para procesar 200 mil barriles de crudo y 120 millones de pies cúbicos de gas al día, tendrá capacidad de mezclar y almacenar 2.2 millones de barriles de aceite de distintas calidades para su exportación.

Con el desarrollo del Proyecto Estratégico *Ku-Maloob-Zaap* se perforarán 103 pozos: 99 productores y cuatro inyectores de nitrógeno. En conjunto, las plataformas de producción y el FPSO tendrán capacidad para procesar 850 mil barriles de crudo y 555 millones de pies cúbicos de gas al día.

Estos son algunos ejemplos de cómo de acuerdo a la capacidad de gestión de la empresa y la coordinación entre las diferentes instancias que participan en esta toma de decisiones se puede llegar al logro de los objetivos de producción de la empresa.

De acuerdo a informaciones de la Institución, el proyecto generará un valor aproximado de 300 mil millones de pesos a costos actuales lo que representa que los beneficios netos sean casi tres veces el valor de las inversiones.

En términos tecnológicos, para extraer los hidrocarburos de los yacimientos de *Ku-Maloob-Zaap* se emplearán dos sistemas de producción artificial: bombeo neumático y bombeo electro-centrífugo, a través de ambos será posible acelerar la recuperación de las reservas.

Dados los importantes volúmenes que se programan, representan un cambio importante en el perfil de la producción, por lo que PEMEX debería preparar una importante estrategia de comercialización. Esto es lo que sería una planeación con proyección a futuro para que la circunstancia no nos vaya a rebasar.

De todo lo anterior podemos determinar que si se aplica el régimen fiscal nuevo para 2006 y los proyectos de inversiones en exploración y producción continuarán y sobrepasarán las expectativas, aunado con una buena planeación se lograra el objetivo de aumentar las reservas y cumplir con el abastecimiento que se requiere en el país.

#### **4.5 La participación del Sector Privado nacional e internacional en la Industria Petrolera Estatal:**

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se permite la participación de los particulares en las actividades que se describen en los párrafos IV y V del artículo 27 constitucional, a través de las concesiones, así como en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo y en su Ley Orgánica y de acuerdo a esta normatividad federal vigente, se pretende hacer participe a la iniciativa privada nacional e internacional en la industria petrolera. El citado artículo 27 párrafo VI, establece:

*“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes...”<sup>53</sup>*

En la nueva estrategia de exploración y explotación principalmente de gas implementada por Petróleos Mexicanos para incrementar las reservas en la parte que corresponde a la Nación en el Golfo de México, se han desarrollado determinadas relaciones y formas de contratos (como ejemplo los Contratos de Servicios Múltiples) con compañías extranjeras para la contratación de servicios.

---

<sup>53</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. p. 23

En el importante Campo productor *CANTARELL*, PEMEX desempeña el papel de integrador de proyecto apoyándose en numerosas empresas extranjeras para proveerse de servicios técnicos.

Los Contratos de Servicios Múltiples (CSM), son contratos de obra pública sobre la base de precios unitarios que derivados de un análisis se demuestra que cumplen con los ordenamientos de la Constitución Política y las leyes aplicables a tales contratos ya que simplemente agrupan en un solo contrato los servicios que PEMEX siempre ha contratado. Bajo este tipo de contratos tan controvertidos por algunos políticos, la propiedad y dominio de los hidrocarburos pertenecen a la Nación, Petróleos Mexicanos mantiene el control de la exploración y explotación en este caso del gas no asociado al petróleo, el contratista únicamente recibe un pago fijo por las obras realizadas y los servicios prestados, lo anterior se constata en las diferentes cláusulas de estos contratos.

Con los Contratos de Servicios Múltiples al dicho de los administradores de PEMEX se incrementara la producción del gas natural, lo que sustituirá la importación de este hidrocarburo. En una investigación sobre estos contratos, la empresa manifiesta que la demanda de gas crecerá en un 9% anual aproximadamente y el nivel de producción a ese ritmo seria insuficiente para cubrir las necesidades del país, lo que implicaría una mayor importación.

La adjudicación de esos contratos se realiza conforme a la normatividad federal vigente por medio de licitaciones publicas internacionales en la cual participan empresas prestigiadas en esa materia y que cuentan con tecnología avanzada para esos trabajos lo cual es benéfico para la institución ya que esta la absorbe y los técnicos de la empresa la aplican.

De acuerdo a los estudios elaborados por la Institución, una de las razones para invertir en ese sector, es que con base en una investigación de mercado sobre hidrocarburos se concluyo que el costo de producción de gas en esas regiones de México (Cuenca de Burgos) son más baratas que si se importara.

Con la implementación de los CSM, que para Petróleos Mexicanos son jurídicamente viables, sin necesidad de modificar la Constitución Política y de acuerdo a sus análisis, manifiestan que firmas expertas y exitosas en el ramo de la explotación del gas natural de cualquier parte del mundo pueden construir y financiar esas obras así como proveerla de servicios de mantenimiento para elevar la producción de gas no asociado.

Respecto de esos estudios, el modelo genérico de los CSM, contempla todo tipo de “candados técnicos” que garantizan el control permanente de PEMEX durante la ejecución de los contratos y estipula que todos los activos fijos constituidos por las empresas privadas son propiedad de PEMEX.

Analizando estos contratos, funcionarían como una herramienta encaminada a reducir las importaciones de gas natural, que con base en licitaciones públicas internacionales, en donde participaran empresas líderes, de trayectoria exitosa y económicamente fuertes, darán servicio durante un plazo de entre 10 a 20 años. Estos se presentan como una nueva modalidad para contratar servicios en conjunto, en lo que un solo contrato agrupa los diferentes servicios que se requieren en este caso para la exploración y explotación de gas no asociado al petróleo.

Actualmente se han adjudicado este tipo de contratos para la producción de gas en el norte del país, y se ha dividido a esa zona por bloques para adjudicar dichos contratos.

Estos bloques son para los cinco contratos que se han adjudicado: Olmos en Coahuila, Reynosa-Monterrey, Cuervito, Misión y Fronterizo. Todos estos contratos garantizan la producción de gas en el norte del país, con lo que se generan alrededor de 15,000 empleos directos y se reduce la importación de gas así como su pago en divisas al mismo tiempo se abastece de ese energético a la población.

La justificación que presentaron los administradores de PEMEX para lanzar ese tipo de contratos, es que esta empresa administra alrededor de 10 mil contratos anuales que obligan al personal a cumplir con su celebración, administración y ejecución y que con esta modalidad de CSM, esa totalidad de contratos las ejecuta una sola empresa y es la que se encarga de administrarlos, en este caso PEMEX.

El marco jurídico que regula a los CSM. es:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo
- Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación
- Ley de Obras Publicas y Servicios Relacionadas con las mismas.

Actualmente se han firmado Contratos de Servicios Múltiples en cinco bloques determinados en el norte de la Republica Mexicana.

Con tales contratos e iniciativas se permite la participación de los particulares en las actividades de exploración y explotación de gas natural no asociado al petróleo, así como se faculta a la Secretaría de Energía (SENER) para regular y vigilar dicha participación.

En la reciente Iniciativa de Reforma Constitucional presentada por el Poder Ejecutivo, éste propone que, en materia de gas natural, se transite de un régimen estratégico que exclusivamente permite la explotación al Estado, a uno prioritario, por el cual se permita la concurrencia de diferentes sectores del país, bajo la rectoría del Estado. Lo cual en lo personal es bueno porque se permite la participación de la iniciativa privada en el sector generando empleos y desarrollo para la región y para la empresa.

## **4.6 Perspectivas de la Política Petrolera.**

Las Perspectivas de la política petrolera en cuanto a los diferentes problemas que aquejan a la institución se ven inciertos, lo anterior derivado de los cambios que se pretendían al régimen fiscal en Petróleos Mexicanos y a los cambios en alguna normatividad petrolera, así como a la declinación de los campos petroleros productores en grandes cantidades como el Campo Cantarell.

La base fundamental de Petróleos Mexicanos es la producción de petróleo crudo y esta actividad la realiza a través de la subsidiaria PEMEX Exploración y Producción, su objetivo primordial es la exploración del territorio mexicano para encontrar yacimientos de petróleo y explotarlos, precisamente por eso en los últimos años se han destinado gran cantidad de recursos para encontrarlos, lo cual por causas de recursos técnicos y económicos no se ha podido llegar a los resultados esperados, de ahí los cambios al régimen fiscal y a la legislación petrolera, la primera para obtener un poco más de recursos y la segunda para lograr la participación de la iniciativa privada en la exploración y producción de gas no asociado al petróleo.

Actualmente el campo productor con el que se abastece a los mercados de exportación es el Cantarell, el cual produce 2 millones de barriles diarios, pero de acuerdo a los estudios de producción está se reducirá en 6%, 1.91 millones de barriles diarios para el año 2006, y la proyección para el año 2008 se reducirá aun más a 1.43 millones de b/d, estos son datos de la empresa, a lo que un analista petrolero, David Shields, prevé una reducción más drástica, según el apoyado en datos y estudios serios de la misma empresa pues pronostica que en los próximos tres años la producción caerá de 2 millones de barriles diarios a 700 mil como promedio en 2008 y a 520 mil para el año 2009, al contrario de lo anterior la meta de la empresa es que entre el año 2006 y 2008 se produzcan 4 millones de barriles al día de crudo y 7 mil millones de pies cúbicos de gas.

De alguna manera las dos predicciones son dignas de tomarse en cuenta y darles solución, lo que se observa con las políticas de exploración. Pero por otro lado se quiere llegar a la producción de volúmenes cada vez más altos para ventas al exterior y obtener una mayor cantidad de recursos para el gasto público, lo cual es válido, pero se debe llevar a cabo con más planeación para el futuro, ahora la cuestión del gobierno en turno es llegar a resultados, según ellos positivos de producir más, pero la lógica dice que si tienes un recurso no renovable y cada vez lo explotas y lo consumes más se acaba, y las generaciones del año 2020 en adelante que pasará con ellas, claro se deberán buscar otras formas, pero ese no es el caso, la cuestión es aprovechar los recursos con planeación, sustentablemente y con visión a futuro.

Los cambios propuestos en el Régimen Fiscal para Petróleos Mexicanos no fueron los esperados por los directivos de la paraestatal ya que estos no fueron autorizados por el Congreso Mexicano de la forma inicial como el poder ejecutivo los sugería, ya que no existirá autonomía de gestión para realizar las operaciones que la empresa crea convenientes principalmente en cuanto a las cuotas de producción y los recursos económicos a aplicar en algún proyecto.

Lo que si se observa alentador es la cantidad de recursos destinados a la exploración y explotación de nuevas reservas de crudo, estas sobre todo en región fronteriza del golfo de México con los Estados Unidos, en aguas profundas y en otras zonas del país.

En cuanto a la producción de gas no asociado en la Cuenca de Burgos al norte del país, se seguirá produciendo gas con base en los contratos adjudicados por los próximos veinte años, lo que dará de acuerdo a las reservas que existen en esa zona un abastecimiento importante para las necesidades del país.

El resultado es positivo ya que se producen empleos, se abastece de gas y se deje de importar un porcentaje del hidrocarburo, ahorrando divisas. A todo esto no se debe de olvidar que existe una Comisión por parte del Poder Legislativo

encargada de vigilar que el Proyecto de esa Cuenca de Burgos se cumpla cabalmente y los Contratos de Servicios Múltiples den los resultados esperados dentro del marco Constitucional vigente, garantizando la seguridad jurídica sobre su operación en el territorio nacional.

Se debe enfatizar en cuanto a la extracción de petróleo crudo que su exploración y producción son exclusivas del Estado, pero se debe apoyar la participación del sector privado en otras áreas en las que haya que darles valor agregado a los derivados del petróleo y que la empresa no cuenta con recursos para esas inversiones.

Ahora bien, respecto de las perspectivas para el futuro de la empresa, existen importantes retos, entre los que destaca la explotación del recurso petrolero prospectivo identificado en la actual administración.

Dicho recurso, de 54 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente (esta valoración, valga aclarar, corresponde al crudo bajo el suelo, como recurso prospectivo, aún sin ser integrado como reserva), correspondería a más del doble de las reservas actuales y tiene un valor económico calculado en 300 mil millones de dólares, para lo que se requieren niveles de inversión de alrededor de 20 mil millones de dólares anuales durante los próximos veinte años. Ello permitiría obtener una elevada producción de hidrocarburos, de cuatro mmbd de crudo y de entre 12 y 14 mil millones de pies cúbicos diarios de gas. Con ello se estaría en capacidad de satisfacer la demanda nacional de hidrocarburos y sus derivados, de incrementar las exportaciones de petróleo y reducir las importaciones de gas natural.

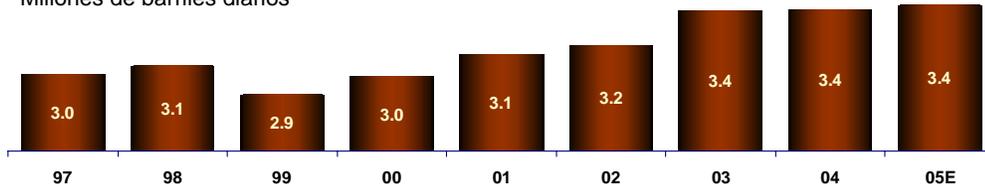
Es importante que para lograr este objetivo, se debe de llegar a los consensos necesarios con estudios científicos respecto del tema y con la aplicación de políticas de Estado eficientes y eficaces para asegurar el futuro energético del país, por el tiempo que a las reservas que se descubran lo permita y continuar por el camino del desarrollo.

A lo largo de esta tesis se muestran graficas de la situación energética del país en la que observamos sus perspectivas, por lo que el Estado en su conjunto debe tomarlas en cuenta ya que no dan más allá de quince años de reservas salvo que en ese tiempo a más de que se descubran nuevos yacimientos se exploten.

**Las siguientes graficas muestran la evolución que ha tenido la producción de crudo desde el año 1997 y y perspectivas que tendría la producción de petróleo y gas hasta el año 2020.<sup>54</sup>**

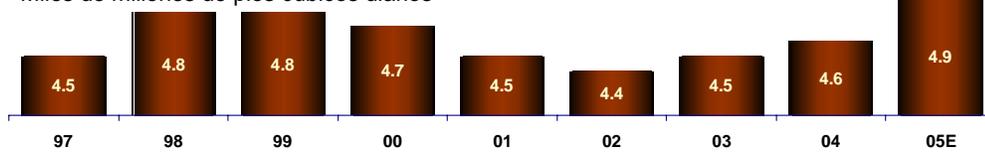
#### Producción de Petróleo Crudo

Millones de barriles diarios



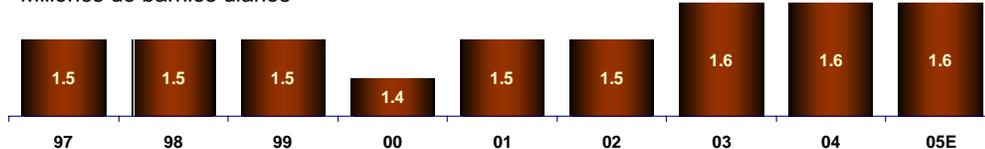
#### Producción de Gas Natural

Miles de millones de pies cúbicos diarios



#### Producción de Productos Refinados

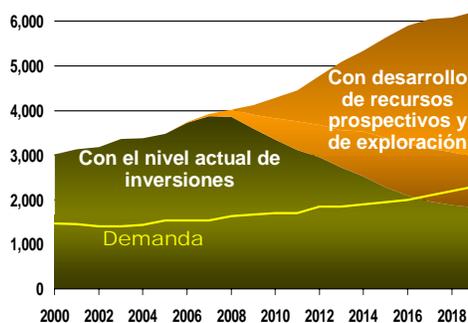
Millones de barriles diarios



E/ Estimado de cierre

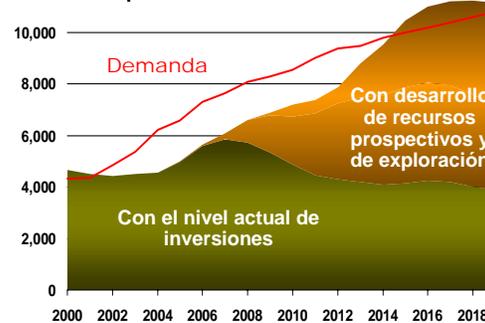
#### Producción y demanda interna de crudo 2000-2019

Miles de barriles diarios



#### Producción y demanda interna de gas 2000-2019

Millones de pies cúbicos diarios



<sup>54</sup> Estadísticas de las reservas de aceite de la Secretaria de Energía 2005. Pagina Web [http://www.energia.gob.mx/wb2/Sener/Sene\\_1495\\_petroleo#](http://www.energia.gob.mx/wb2/Sener/Sene_1495_petroleo#)

No obstante, la consecución de los objetivos futuros de la empresa –que involucran mejoras en la eficiencia operativa, reducciones de costos e incrementos en la rentabilidad de PEMEX– sólo será posible mediante la utilización de mayores recursos propios y de terceros, así como mediante el acceso a las tecnologías y capacidades de ejecución necesarias para llevar a cabo, por ejemplo, la explotación de hidrocarburos en aguas profundas o en campos marginales y de difícil acceso.

Se requiere también el establecimiento de condiciones adecuadas para el sano desarrollo de la empresa, lo cual supone llevar a cabo cambios fundamentales para mejorar su funcionamiento, entre ellos, los relacionados con el régimen fiscal, su eficiencia operativa, la autonomía de gestión y una reforma estructural que impulse su crecimiento, estas de acuerdo a los informes que la institución presenta.

Todo lo anterior, en la búsqueda de un objetivo fundamental: evitar la privatización del recurso energético de México.

En cualquier circunstancia, el sector petrolero necesita ser más eficiente, tanto en el aspecto operativo como en la ejecución de sus proyectos de inversión. En ese sentido, PEMEX debe adoptar programas orientados a disminuir brechas de desempeño operativo, estableciendo esquemas de reducción de costos y de mejora continua. Asimismo, se trabajar para incrementar la eficiencia del proceso de inversión y en la reestructuración de los pasivos de la empresa. Estos esfuerzos redundarán en mejoras en la eficiencia operativa de PEMEX, y en la generación de recursos propios para financiar su inversión y operación, lo cual se debe lograr con el nuevo régimen fiscal por una parte y con la aplicación de los procesos descritos.

Para lograr lo anterior es indispensable contar un gobierno corporativo flexible y eficiente, asociado a un Consejo de Administración orientado a la creación de valor, que fomente la rendición de cuentas y una mayor transparencia en la empresa.

Asimismo, es necesario modificar el marco regulatorio en el que opera PEMEX, flexibilizando leyes como la de Presupuesto, la Ley Orgánica de PEMEX y la Ley de Obra Pública, entre otras. Con ello, PEMEX podría reaccionar rápidamente ante las condiciones de los mercados y aprovechar las oportunidades de negocio.

De igual manera, es necesario que se adopten las mejores prácticas de la industria petrolera internacional:

- Reestructurar el Consejo de Administración y que opere con un claro mandato de creación de valor.
- Sistema de auditoria eficiente.
- Nuevas reglas de adquisiciones y obra pública.

Cabe señalar que la implantación de dichas prácticas exige modificaciones a la Ley Orgánica de PEMEX.

De acuerdo a las estrategias a seguir por parte de Petróleos Mexicanos para lograr sus objetivos, esta dio a conocer que en breve implementara las primeras fases de un proyecto de largo plazo y amplio alcance el cual consiste en el diseño –y en su momento, aplicación– de un Modelo de Administración por Procesos (MAP). Éste constituye un esquema de transformación de la gestión de la empresa a partir de la coordinación de los procesos entre sí, y su alineación hacia la misión y objetivos de la institución. El objetivo primordial es preparar a PEMEX para una operación más eficiente, flexible y competitiva de forma integral, aprovechando al máximo la infraestructura existente.

Este permitiría la estandarización de prácticas clave y procesos de negocio mediante una vista horizontal e integral de la empresa, reduciendo así la redundancia de procesos entre áreas y creando sinergias para el intercambio de conocimientos y experiencias, con lo que se promoverá un lenguaje común dentro de la empresa. En resumen, ese Modelo permitirá gestionar estrategia y competitividad como “Un solo PEMEX”.

Entre los diversos procesos identificados en el ámbito del MAP, se encuentra el proceso de seguridad industrial y protección ambiental, el cual involucra una serie de problemas asociados con las características propias de la industria energética. De hecho, los lamentables incidentes ocurridos recientemente en algunas de las instalaciones a cargo de Petróleos Mexicanos hacen patente que la empresa no está exenta de los riesgos inherentes a la industria.

Dicho proceso contribuirá a revertir la tendencia de accidentes y la ocurrencia de incidentes industriales en todos los centros de trabajo e instalaciones de Petróleos Mexicanos.

En el marco de una modernización en la empresa esta implementa estrategias que se orientan a la creación de valor, por lo que se incorporo una metodología conocida como Tablero de Control (*Balanced Scorecard*) en la administración de la empresa. Éste es un modelo de gestión que ayuda a las organizaciones a traducir la estrategia en acciones concretas, estableciendo objetivos, metas y responsables de la operación en la empresa.

En toda la Institución ya se iniciaron los trabajos para incorporar dicho modelo como parte de sus herramientas básicas para apoyo en el seguimiento y toma de decisiones para lograr eficientar los procesos que se realizan en la administración de Petróleos Mexicanos.

Como se mencionó anteriormente, la disponibilidad de recursos financieros es un factor fundamental para estar en capacidad de explotar eficientemente el potencial energético del país y con la modificación del régimen fiscal será un factor ineludible para alcanzar el objetivo señalado.

La aplicación del nuevo régimen fiscal de PEMEX permitirá, por un lado, reducir la dependencia de la empresa respecto del endeudamiento como medio para financiar sus requerimientos de inversión y, por otro, mejorar las finanzas de

la empresa. De este modo, PEMEX estaría en capacidad de ser una empresa competitiva en el plano internacional y crecer en el largo plazo.

Adicionalmente, cabe destacar que, ante la escasez de recursos propios y de tecnología en algunas áreas estratégicas, como la explotación en aguas profundas y la explotación de campos, se requiere una reforma estructural que fortalezca a PEMEX al establecer condiciones que permitan una mayor apertura para la participación de terceros en la industria. Es necesario que dicha apertura concilie la inversión pública con la privada, así como con la tecnología y las mejores prácticas de la industria global.

Específicamente podría establecerse una apertura del sector del gas que sea inteligente, en donde se apliquen recursos económicos y tecnología que la industria nacional no posee y aprovechar la utilidad que esta genera para beneficio de la nación y que se permita el fortalecimiento de la industria petrolera.

Finalmente, respecto de las perspectivas para la industria energética nacional, en mi opinión PEMEX y el país se encuentran en una disyuntiva histórica; se debe decidir si la empresa tendrá o no acceso a nuevas fuentes de financiamiento y a la capacidad de adoptar medidas para evitar un deterioro operativo y financiero mediante el otorgamiento de mayor autonomía de gestión.

La modernización de PEMEX exige la adopción de medidas y la instrumentación de modificaciones legales, que redundarán en:

- El fortalecimiento de la industria petrolera y la apertura del sector.
- Un México exportador neto de crudo con base en la optimización de la explotación.
- Un escenario de soberanía energética, con autonomía de gestión y nuevas fuentes de financiamiento.
- Evitar la privatización de los recursos energéticos de México.

Hasta el momento, PEMEX ha adoptado diversas iniciativas orientadas a mejorar la eficiencia de la empresa en su conjunto, sin embargo, el aprovechamiento cabal del potencial energético de México involucra inversiones de magnitudes y alcances que los esquemas financiero y legal no permiten. Al respecto, se tiene la necesidad de mayor capacidad de ejecución, de nuevas tecnologías de información y de mejores prácticas corporativas.

Ante ello, es necesario que gobierno y sociedad, conscientes del costo de postergar la adopción de dichas medidas, trabajen conjuntamente para apoyar la modernización de Petróleos Mexicanos y, con ello, asegurar el futuro energético de México.

Podemos afirmar que las políticas industriales, financieras y de producción en la empresa han sido correctas en cierto aspecto, pero muchas de ellas no se concretan por la falta de liquides y por la falta de recursos económicos, principalmente en el área de mantenimiento y de desarrollo tecnológico.

De entre las ultimas políticas que el Estado ha implementado en materia energética en materia de política industrial está el proceso de reconfiguración de sus refinerías, pero esté a sido demasiado lento. Los trabajos para la implementación de un nuevo régimen fiscal, los cuales dieron sus frutos aunque no al cien por ciento, un programa de inversiones en exploración, la participación de la iniciativa privada a través de licitaciones publicas internacionales para la exploración y explotación de gas no asociado al petróleo a través de los controvertidos Contratos de Servicios Múltiples, que son Contratos de obra pública a precio alzado y las propuestas de cambio legislativo que se han implementado. Todo lo cual ha tenido buenos resultados pero es importante que se redoblen esfuerzos para realizar algunas de las recomendaciones que se dan como conclusión de esta tesis.

## Conclusiones

### **Primera.- El Estado como un factor fundamental para el desarrollo de sus Instituciones:**

El Estado es una estructura política integrada por Instituciones, con una multiplicidad de relaciones políticas, económicas y sociales las cuales son reguladas a través del Derecho.

El Estado como organización no posee un fin en si mismo, pero realiza funciones para el logro de los fines que el individuo se propone, así el Estado representa la voluntad de la sociedad, este tiene fines y funciones y dentro de estas se encuentran las de la conservación del mismo Estado, la protección de los bienes individuales y el mantenimiento del orden jurídico, el desarrollo de la sociedad y del individuo en particular.

El Estado según su forma de organización, encomienda a ciertas instituciones, las diversas actividades de tipo económico e industriales, tendientes a satisfacer la necesidad de equilibrio de la sociedad y a aportar bienes y servicios al mercado. Es la forma más avanzada de organización política, la cual funciona de acuerdo a las exigencias de su pueblo.

Con base a las características de cada Estado, éste tiene sus propios fines y utiliza los medios específicos para lograrlos. Los fines exclusivos del Estado son principalmente la protección y el desarrollo de la comunidad y sus integrantes, la defensa del territorio y la protección del mismo Estado, su conservación y mantenimiento. Este al cumplir con sus fines esta justificando su propia existencia.

### **Segunda.- La Política, la Economía y el orden jurídico son funciones esenciales y necesarias del Estado:**

La formación y mantenimiento del orden jurídico pertenece al Estado, además dentro de cualquier sociedad lo político y lo económico son funciones que son consideradas como aspectos de la forma total de vida de la sociedad y el

Estado debe participar en la organización y desarrollo de las múltiples actividades que conforman las diversas funciones políticas, económicas, culturales y sociales.

En cuestión de la Legislación petrolera esta debe ser rediseñada de manera que se obtengan beneficios para todos, estos es generando fuentes de empleo, aplicar tecnologías modernas para la producción, darle valor agregado al petróleo crudo, aplicar políticas fiscales acordes con la empresa para su buen funcionamiento.

Con las inversiones extranjeras a principios del siglo pasado, la exploración y la explotación de petróleo en nuestro país tuvo un gran avance para el desarrollo de esta industria aunque el costo para la Nación fue muy alto.

Los tiempos y forma de desarrollo eran otros, ahora en tiempos de globalización se deben de buscar más y mejores ventajas en la relación con otros países para aprovechar el desarrollo tecnológico y los recursos económicos que estos poseen. Mejorar las políticas industriales y productivas con base a un desarrollo sustentable.

### **Tercera.- El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la base del actuar en materia petrolera:**

Con la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en febrero de 1917, en su artículo 27 se establecen las bases para la organización de la industria petrolera. éste no establece nacionalización alguna en el sentido jurídico de declarar que entraban al dominio de la Nación el petróleo y los demás hidrocarburos a que se refiere el párrafo cuarto, sino que se limita a declarar el dominio directo de la Nación sobre ellos, dominio que a la Nación ha correspondido en todos los tiempos, la única cuestión fue establecerlo y aplicarlo.

En este se sientan las bases del actuar del Estado con referencia a la propiedad originaria de las tierras en el territorio nacional y el aprovechamiento de los recursos naturales del subsuelo, como el petróleo y sus derivados y que a la Nación corresponde el dominio directo de todos ellos

La Expropiación de los bienes de las compañías petroleras extranjeras en 1938 fue el resultado de la aplicación efectiva de la ley a favor de la Nación y un parte-aguas en la industria petrolera de México, aunque aun con la promulgación de la Constitución del 17, tuvieron que pasar más de veinte años para tomar la decisión de manejar y aprovechar este recurso para beneficio del pueblo mexicano y que las compañías extranjeras no continuaran saqueando y aprovechándose de esa riqueza para su beneficio.

Con la expropiación en 1938, se reafirmaba que la nación tenía la propiedad de los recursos del subsuelo, pero no tenía las condiciones técnicas y económicas para su explotación pero aun así Petróleos Mexicanos se ha ido conformando como una gran empresa, pieza fundamental en la economía nacional y gran detonador del desarrollo, sus recursos han generado de manera relevante el desarrollo económico y social del país.

El dominio directo de la Nación sobre el subsuelo y la exclusividad para la explotación y aprovechamiento del petróleo y el gas son factores constitutivos del Estado, los cuales están plasmados en la Constitución como decisiones políticas fundamentales.

La forma en la que se observa la historia, nos lleva a hacer grandes reflexiones en todos los aspectos (político, económico, social) más aun en el ámbito de la industria petrolera. Nuestro país vive un ámbito de contradicciones, estas por un lado en el sentido de que se trata a la Institución Petróleos Mexicanos como una empresa pública con todo lo que ello conlleva (productos estratégicos para el país, contribuciones fiscales, empleos, productividad, no a inversiones privadas etc.) y por otro quieren que se presenten resultados como los de una

empresa privada. (mayores utilidades, cero accidentes, productos de alta calidad, empresa de clase mundial, mantenimiento total).

#### **Cuarta.- Propuestas de reforma al Artículo 27 Constitucional para lograr el desarrollo en la Industria Petrolera y el avance económico del país:**

En cuanto a este tema, existe un problema de indefinición e indecisión por parte de los actores políticos y del Poder Ejecutivo, esto por las repercusiones políticas que tendría el llevar a cabo una reforma a este artículo por tratarse del petróleo.

Estoy cierto que no se debe privatizar, en el amplio sentido del termino, la industria petrolera del país ya que está es pilar de la economía y desarrollo de la nación, que se ha desarrollado para bien por más de sesenta años y que de las actividades que realiza Petróleos Mexicanos se genera el cuarenta por ciento de los gastos del presupuesto federal.

En cuanto a su legislación, el reformar el artículo 27 constitucional en cierto sentido no significaría que se estuviera privatizando la industria, por el contrario en mi opinión y en cuanto a la reforma que propondría se estaría dando certidumbre al actuar y a las operaciones de la empresa cumpliendo con el mandato constitucional.

En la actualidad, que esta emergiendo la información respecto de las necesidades del hidrocarburo llamado gas natural y que es un producto de primera necesidad para la población y para la industria y de acuerdo a las declaraciones del gobierno de que no hay recursos económicos suficientes para la exploración y producción de este, se crea la necesidad de que participe la iniciativa privada en esta actividad, pero solo en ese sector, por lo que mi propuesta en cuanto al cambio constitucional seria en el sexto párrafo del articulo 27 que a la letra dice:

***“Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva”.***

Con todo respeto este párrafo es ya caduco, pues la referencia que hace a las concesiones y contratos se refieren a épocas cercanas a la expropiación y que terminaron hace décadas y los tiempos, el desarrollo tecnológico y la situación en general del país y de la institución son totalmente diferentes.

Propongo que el cambio al párrafo sexto de la Constitución Política sea el siguiente: **“Corresponde exclusivamente a la Nación la exploración y explotación del petróleo, del gas asociado a este y de los minerales radioactivos en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva”.**

Con la aprobación de esta reforma, se tendría más certeza en la aplicación de la política petrolera además de llevar a cabo las adecuaciones necesarias en la Ley reglamentaria de la materia para establecer los términos y modalidades en que los particulares participarían en las actividades de extracción del gas no asociado, adicionalmente en cuanto a esas modalidades se podrían establecer el tipo de contratos o concesiones, no solo los que operan actualmente (CSM), sino buscar otras opciones, así como las adecuaciones a la misma Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios.

**Quinta.- Se debe dar la oportunidad de participación a la iniciativa privada en la exploración y explotación del gas natural no asociado al petróleo.**

Derivado del análisis respecto de la participación de la iniciativa privada en el sector petrolero y específicamente en el área de exploración y explotación del gas no asociado al petróleo, estoy de acuerdo en la participación del capital privado en esa actividad, esta afirmación la sustento por los resultados que se

obtendrían de esa participación, estas tanto económicas como sociales y legales que se traducen en:

- Desarrollo económico de las regiones por la actividad desarrollada
- Generación de empleos
- Abastecimiento del mercado interno de este hidrocarburo y
- Aplicación de tecnologías avanzadas en esta actividad.
- 

**Sexta.- En la Planeación Estratégica en PEMEX existe la necesidad de implementar políticas industriales a largo plazo:**

Para poder llevar a cabo una amalgama de situaciones positivas para el buen funcionamiento de la empresa es necesario una planeación energética de largo plazo, pues para estos momentos el destino ya nos alcanza.

La política industrial elaborada para Petróleos Mexicanos, debe estar planeada y aplicada de acuerdo con el objetivo de elevar la producción de forma sustentable, aplicando una tecnología avanzada, como se le llama hoy de punta, la cual abarate los costos de producción. Para lograr lo anterior se requiere de una real política de Estado, entendida esta como el esfuerzo conciente y razonado de los Poderes de la Unión, en la que se dejen a un lado los intereses de grupos o partidos y en realidad se vislumbre el desarrollo de la población a través de esas políticas energéticas que tengan como objetivo el realizar las metas propuestas ya sean estas de corto mediano o largo plazo.

Entre estas se pueden mencionar la reconfiguración de las refinerías en proyecto, el mantenimiento integral a las instalaciones, en especial a las que tienen ya una larga vida produciendo y funcionando y el mantenimiento o reemplazo a los Ductos que transportan los diferentes productos con que trabaja la empresa entre otros.

**Septima.- El nuevo régimen fiscal, aunque su modificación no es la panacea, es necesario para fortalecer las finanzas de la Institución:**

La aplicación de una política fiscal que favorezca a la Institución será fundamental para lograr los objetivos de la política industrial de la Institución.

La aprobación por parte del Congreso de la Unión de un nuevo régimen fiscal para Petróleos Mexicanos, dará un respiro para sanear sus finanzas y para invertir en sus proyectos productivos entre los que destacan la sustitución de importación de gasolinas, el aumento en la producción de gas y de otros productos petroquímicos. El nuevo régimen fiscal implica más recursos para la institución y su aplicación en diferentes rubros y como se analizó a lo largo de este trabajo, la paraestatal continuara participando con las aportaciones establecidas en la Ley Federal de Derechos y el Presupuesto de Egresos de la Federación que año con año se expide, que dicho sea de paso en este año 2005, se entero casi 690 mil millones de pesos.

Actualmente están en boga una serie de cuestionamientos en relación a la industria petrolera que confunden y no se observa claramente el camino que se debe seguir en ese y en muchos otros aspectos, políticos, económicos y sociales que interesan para el desarrollo de nuestro país en general y en Petróleos Mexicanos en particular. Entre otros están los de no privatizar la industria petrolera, que es el eslogan de muchos políticos los cuales no dejan avanzar en las reformas del país y por otro están los que mencionan que hay que abrir la participación privada nacional e internacional en la misma industria y entre la discusión de una y otra y con la participación de los medios de comunicación que en ocasiones confunden a la opinión pública no dejan avanzar ni una ni otra propuesta y el país no avanza en ningún sentido.

**Octava.- Es necesario fortalecer las políticas del Estado para poder aumentar las reservas petroleras de país:**

Con la disminución de la reservas petroleras de se deben aumentar los programas de exploración, aun cuando ya existen dos zonas bien identificadas de posibles yacimientos, la cuestión es aplicarle recursos económicos y tecnología, de lo cual si se quiere llegar a esa meta y no se tienen los recursos tanto técnicos como económicos se debe recurrir a ciertas formas para lograrlo, pero mediante el consenso de la sociedad en su conjunto.

Se ha dado un gran paso en cuanto al régimen fiscal de PEMEX, pero este solo no basta, se debe tener un proyecto de exploración, de producción de refinación y de mantenimiento pero muy bien definidos para tener la certeza de que hay un camino cierto al que hay que llegar, afortunadamente se están dando buenos pasos pero hace falta más.

Se debe tener certeza y paciencia de que se den estos resultados, que son los que espera toda la sociedad, y que la empresa Petróleos Mexicanos siga siendo el pilar de desarrollo para el país cumpliendo con sus compromisos económicos, industriales, sociales y de seguir siendo la empresa que más contribuye al gasto publico vía impuestos y derechos pero de una manera sustentable y promisorio.

**Novena.- Se debe informar ampliamente y con claridad a la sociedad mexicana sobre la situación y políticas implementadas en el sector petrolero del país:**

Recientemente con las reformas a la Constitución Política en sus artículos 27 y 28, y a la demás legislación respecto del sector energético, en especial con la exploración y explotación del gas natural no asociado al petróleo se están implementando y estableciendo las formas de participación de los particulares en ese sector, lo cual beneficia a la industria y por ende al país, esto por las

inversiones, las tecnologías utilizadas y por los empleos que esta genera, lo cual como ya lo mencione es positivo para la empresa y para el país, y en ese tenor respecto de la forma de contratación (CSM), se despejan algunas dudas en cuanto a que si se privatiza o no la industria petrolera, ya que estos contratos de acuerdo a su presentación cumplen con la normatividad federal vigente.

El artículo 27 Constitucional es muy claro en el aspecto de la exploración y explotación del petróleo crudo o aceite, en cuanto a que no se otorgaran concesiones ni contratos y que la nación llevara la explotación respectiva. Tenemos en cuenta bien claro que respecto a la exploración y explotación de petróleo crudo no se otorgan concesiones para su exploración ni explotación directa, pero con las nuevas reformas a la Constitución ya se abrió la posibilidad de participación de la iniciativa privada en el sector del gas natural no asociado como se observa en el capítulo cuarto de esta tesis, lo cual es benéfico, pero se debe tener bien vigilada y observada esa participación y analizar sus resultados si son convenientes o no para la industria petrolera y para el país.

De todo lo anterior se debe dar cuenta a la ciudadanía y estar en posición de opinar y adicionalmente legitimaría el Estado su actuación. La información publicada en la prensa se distorsiona creando confusión en la opinión pública, por lo que se debería optar por informar directamente por parte del gobierno de esos acontecimientos.

**Décima.- Es necesario aprovechar la experiencia acumulada en sesenta años de trabajos en exploración y explotación y generar tecnología propia:**

Derivado de la investigación respecto de las tecnologías que utiliza y ha utilizado PEMEX y el Instituto Mexicano del Petróleo en la exploración y explotación de petróleo crudo, se deben aprovechar las brechas tecnológicas propias, esto es toda una serie de tecnologías que se han aplicado, con las cuales se pueden definir estrategias para dar solución futura a los proyectos de exploración, esto para evitar la dependencia creciente de los trabajos de las

compañías petroleras extranjeras y promover la autonomía tecnológica sobre todo en materia de exploración y explotación en aguas profundas como las del Golfo de México.

Asimismo debemos tener presente que el Instituto Mexicano del Petróleo fue creado para responder a la necesidad de incrementar la tecnología relacionada con el desarrollo de la industria petrolera, petroquímica, petroquímica básica y química y generar tecnología petrolera propia y reducir los gastos de su importación lo cual sería necesario que se avocara más a tal objetivo y cumplir su misión.

La política petrolera internacional, los adelantos y desarrollo tecnológico petrolero en exploración, perforación y explotación profunda, los mercados económicos internacionales, las políticas económicas de los países desarrollados y la posición de México, como un país en vías de desarrollo, sin los recursos económicos, tecnológicos y humanos suficientes para alcanzar una industria petrolera de primer mundo, son la mezcla para comprender la situación de nuestro país y de la industria petrolera actual.

Por otra parte lo anterior, en general aplicado a los países subdesarrollados del continente ha implicado un retiro del Estado en las actividades productivas y económicas, este (según especialistas) debe fungir solo como mediador y regulador de la economía, reafirmando su atraso y dependencia mundial, lo que conlleva a la búsqueda de nuevas formas de “cooperación” internacional.

Como ejemplo esta la apertura de la industria de los hidrocarburos de los países productores subdesarrollados a los capitales extranjeros, que en algunos casos se ha acompañado de beneficios así como de reformas legales y fiscales para regular esta actividad.

## **Onceava: Los Contratos de Servicios Múltiples cumplen con la normatividad federal vigente.**

De acuerdo con la normatividad federal vigente, este tipo de contratos tan controvertidos por algunos políticos, la propiedad y dominio de los hidrocarburos pertenecen a la Nación, Petróleos Mexicanos mantiene el control de la exploración y explotación del petróleo y en este caso del gas no asociado al petróleo, y de los demás hidrocarburos, el contratista únicamente recibe un pago fijo por las obras realizadas y los servicios prestados, lo anterior se constata en las diferentes cláusulas que los Contratos de Servicios Múltiples presentan.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así lo establece y la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en su artículo 6° y la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos en el 4to. así lo confirman.

## Bibliografía:

1. ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, Derecho Fiscal, 18 edic. edit. Themis, México 2004.
2. BARBOSA CANO, Fabio, “*Los gobiernos de la revolución mexicana y la industria petrolera*, en México a cincuenta años de la expropiación petrolera, UNAM, México, 1989.
3. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las garantías individuales, Porrúa, 30va. edición, México. 2004.
4. CÁRDENAS DL RIÓ, Lázaro, Palabras y documentos públicos, volumen I, edit. Siglo XXI. México, 1988.
5. CELIS SALGADO, Lourdes, La Industria Petrolera en México. Una Crónica, tomo I, Petróleos Mexicanos, México 1988.
6. DABIN, Jean, Doctrina General del Estado, traductores, González Uribe, Héctor y Toral Moreno, Jesús, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.
7. DE LA PEÑA, Manuel, Estudio Jurídico, Político y Económico sobre el Artículo 27 Constitucional, PEMEX, México 1998.
8. DE LA VEGA NAVARRO, Angel, La Evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México. UNAM. México, 1999.
9. FAYT, Carlos S. Derecho Político, tomo I, Depalma, Buenos Aires, 2002.
10. GONZALEZ URIBE, HECTOR, Teoría Política , Porrúa, México, 2000.
11. GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David y ACOSTA ROMERO, Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Doctrina, Legislación, Jurisprudencia. Edit. Porrúa. México, 1987.
12. GOBIERNO DE MÉXICO, La verdad sobre la explotación de los bienes de las empresas petroleras, Petróleos Mexicanos, México, 1988.
13. HELLER, Hermann, Teoría del Estado, Editorial F. C. E., México, 2000.
14. HERRERA REYES, Agustín y SAN MARTÍN TEJEDO Lorea,(compiladores) México a cincuenta años de la expropiación petrolera, UNAM, México, 1989, “*Aspectos fundamentales del régimen constitucional del petróleo en México*, Burgoa Orihuela, Ignacio

15. JELLINEK, Georg, Teoría General del Estado, F. C. E., México, 2000.
16. Kaplan, Marcos, "Crisis y futuro de la empresa publica", Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, México, 1994
17. Kaplan, Marcos, "Crisis y futuro de la empresa publica", Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, México, 1994
18. KATZAROV, Konstatin, Teoría de la nacionalización, el Estado y la propiedad. CUADRA, Héctor, traducción y apéndice, UNAM, México, 1963
19. LABASTIDA, Horacio, (coordinador), "*Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos*", de 22 de noviembre 1884. en Código Petrolero, Tomo 1, Petróleos Mexicanos, México, 1988.
20. LABASTIDA, Horacio, (coordinador), "*Ley del Petróleo*" en Código Petrolero, Tomo 1, Petróleos Mexicanos, México, 1988.
21. LABASTIDA, Horacio, ( coordinador ), *Acuerdo del Ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, determinando la Organización de la Comisión Técnica del Petróleo.* en Código Petrolero, Tomo 1, Petróleos Mexicanos, México, 1988.
22. LABASTIDA, Horacio, ( coordinador ), Contestación del C. Pastor Roaux a la consulta respecto del significado del termino "Dominio directo" en la redacción del Artículo 27 constitucional, Código Petrolero, Tomo 1, Petróleos Mexicanos, México, 1988.
23. LABASTIDA, Horacio, (coordinador), "*Comunicaciones intercambiadas entre los Presidentes Lázaro Cárdenas y Franklin D. Roosevelt* en Código Petrolero, Tomo VIII.
24. LABASTIDA, Horacio, (coordinador), "*Comunicaciones intercambiadas entre los Presidentes Lázaro Cárdenas y Franklin D. Roosevelt* en Código Petrolero, Tomo VIII.
25. LABASTIDA, Horacio, (coordinador), " Decreto que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional en Código Petrolero, Tomo VIII.
26. MARGAÍN MANAUTOU, Emilio, Nociones de Política Fiscal, 3ª. Porrúa, México, 2004.
27. MEYER, LORENZO, "México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)", El Colegio de México, Segunda edición, México 1972.

28. OSORIO CORRES, Francisco Javier, *El dominio nacional sobre el petróleo y Petróleos Mexicanos*, en México a cincuenta años de la expropiación petrolera, UNAM, México, 1989
29. PETRÓLEOS MEXICANOS, México a 50 años de la Expropiación Petrolera, Consideraciones Generales sobre la Expropiación Petrolera, PEMEX, México, 1988.
30. RABASA, Emilio o, El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1996.
31. REYES HEROLES, Jesús, El liberalismo Mexicano, TOMO III, Facultad de Derecho, UNAM, México 1961.
32. RUIZ NAUFAL, Víctor M., La industria petrolera en México Una Crónica 1938-1970, tomo II. Petróleos Mexicanos, México 1998.
33. SILVA HERZOG, Jesús, y CASASOLA, Miguel, La Expropiación del Petróleo 1936-1938, Fondo de Cultura Económica, 50 Aniversario PEMEX, México 1981,
34. SILVA HERZOG, Jesús, V. Casasola, Miguel, La Expropiación del Petróleo 1936, 1938, Edit. PEMEX-F.C.E., México 1981.

## **Publicaciones**

35. REVISTA Energía a Debate, Año 2, Volumen II, No. 7, febrero marzo 2005, México, "En defensa del nuevo régimen fiscal de PEMEX, Francisco Xavier Salazar Diez de Sollano.
36. REVISTA Energía a Debate, Año 2, Volumen II, No. 7, febrero marzo 2005, México, Sobre la fiscalidad de PEMEX, Sergio Benito Osorio Romero.
37. SÍNTESIS INFORMATIVA DE PETRÓLEOS MEXICANOS, Dirección Electrónica <http://sintesis.dca.pemex.com.mx> publicada el 21 octubre de 2005, México.
38. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1846-I, jueves 22 de septiembre de 2005, Iniciativas de Decreto que reforma los artículos, [27 y 28 de la Constitución Política](#) de los Estados Unidos Mexicanos.

## **Legislación:**

39. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto Vigente, Última reforma aplicada septiembre de 2004, Editorial SISTA. México, 2004.
40. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto original del Constituyente de 1917, Petróleos Mexicanos, México, 1997
41. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, DOF, 24-11-2004.
42. Diario de debates, 29, 30 y 31 de enero de 1917. Cámara de Diputados
43. Ley de expropiación de 23 de noviembre de 1936
44. Decreto que crea la Institución Petróleos Mexicanos
45. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
46. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
47. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios
48. Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos
49. Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
50. Ley Federal de las Entidades Paraestatales
51. Hemerografía de la época.

## **Direcciones Internet:**

Página Web: [http://www.energia.gob.mx/wb2/Sener/Sene\\_1495\\_petroleo#](http://www.energia.gob.mx/wb2/Sener/Sene_1495_petroleo#)

Secretaría de Energía, página Web: <http://www.energia.gob.mx>

Petróleos Mexicanos: <http://www.pemex.com/>

Página Web: [http://www.energia.gob.mx/wb2/Sener/Sene\\_1495\\_petroleo#](http://www.energia.gob.mx/wb2/Sener/Sene_1495_petroleo#)

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Aceite ó crudo:** Es la porción del petróleo que es líquida en el yacimiento, y permanece líquida a condiciones atmosféricas de presión y temperatura.

**Aprovechamientos:** Son aquellos ingresos que percibe el Estado, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

**Alianzas estratégicas.** Son asociaciones o convenios entre distintas entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que generan un beneficio a las partes involucradas.

**Balance Scorecard.-** Es un sistema de aprendizaje que permite traducir los objetivos estratégicos del organismo a estándares definidos de desempeño.

**Convenio:** Es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir o modificar o extinguir obligaciones.

**Contratos:** Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos entre dos o más partes

**Coquización:** Proceso de craqueo térmico que produce hidrocarburos ligeros a partir de residuos pesados. Un subproducto de este proceso es el coque Craqueo. Procedimiento que rompe y modifica la estructura molecular de los hidrocarburos contenidos en el petróleo, para transformar los productos pesados en productos ligeros de mayor valor comercial

**Craqueo catalítico:** Rompimiento y modificación de la estructura molecular que se lleva a cabo en presencia de un catalizador

**Criogénica:** La ciencia y tecnología de los materiales a baja temperatura

**Crudo:** Petróleo aun sin procesar, tal y como se obtiene del subsuelo

**Crudo ligero:** Petróleo con baja densidad y gran contenido de gasolina

**Derecho:** Es un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica. (Bonnecase)

**Derecho Constitucional:** Es el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares.

**Derecho Público:** Son las normas que protegen el interés de la colectividad.

**Derechos:** Contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

**Entero:** Pago de un crédito fiscal mediante el cumplimiento del sujeto pasivo de su obligación, satisfaciendo a favor del fisco la prestación tributaria.

**Estado:** Es una sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana.

**Gas natural:** Mezcla de hidrocarburos parafínicos ligeros, con metanos como su principal constituyente, pequeñas cantidades de etano y propano en proporciones variables de nitrógeno, dióxido de carbono y ácido sulfúrico.

El gas natural puede encontrarse asociado con el petróleo crudo o en forma independiente en pozos de gas no asociado.

**Gas Natural Seco:** Gas natural libre de hidrocarburos líquidos más pesados que el metano.

**Hidrocarburos:** Son compuestos químicos de carbón (76 a 86%) e hidrógeno (14 a 24%)

**Impuesto:** Prestación en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales, para contribuir al gasto público

**Petróleo:** Es una mezcla que se presenta naturalmente, de hidrocarburos en las fases gaseosa, líquida o sólida. En ocasiones contiene impurezas, como azufre y nitrógeno.

**Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos:** Conjunto de disposiciones establecidas en las leyes fiscales aplicables a Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

## “El régimen fiscal en Petróleos Mexicanos”

La historia del Sistema impositivo en Petróleos Mexicanos ha sido variada de acuerdo a las exigencias y políticas del momento. A partir de 1960 y hasta 1992 el régimen fiscal de ese tiempo consistió en un impuesto único que transfería solo los remanentes de la empresa al Gobierno Federal a través del pago de regalías denominadas Derechos en las que se utilizaban tasas variables para gravar las ventas derivadas de la extracción de hidrocarburos.

A contar de 1993, con el nuevo régimen fiscal que se implementa, se busco mantener el flujo tributario al fisco federal, que ha sido la constante de todos los gobiernos en turno

Para ese año 1993 se establece un Régimen Fiscal dual que se integraba por los impuestos tradicionales con los que PEMEX contribuye hasta ese año y por otro lado se establece otro sistema impositivo que contenía los impuestos de transición que se establecerían en adelante llamados: Derecho Sobre la Extracción de Petróleo, Impuesto a los Rendimientos Petroleros e impuesto Complementario al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

El proyecto de régimen fiscal que se propuso para 1995, a decir de los directivos, fue para darle certeza y permanencia a la recaudación que se enteraba al fisco federal la que se reflejaba en los anticipos diarios y mensuales fijados en la Ley de Ingresos. Las contribuciones que integraban esa recaudación se enmarca en leyes específicas y se publicarían al mismo tiempo que la Ley de Ingresos.

Con motivo de la expedición en julio de 1992, de la Nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, que su objetivo principal fue hacer más eficiente y productiva la actividad de la industria petrolera con base en el Plan Nacional de Desarrollo, un programa nuevo que se implemento para ese periodo sexenal llamado Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Publica y al Programa Nacional de Modernización Energética, se crea también la necesidad de crear una nueva Ley de Ingresos de la Federación en donde estuviera contenido el

esquema fiscal de Petróleos Mexicanos que permitiera alcanzar los objetivos de PEMEX ya para ese año con sus Organismos subsidiarios y estar a la altura de las grandes empresas petroleras del mundo.

Con el nuevo Régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, no se observa un cambio sustantivo, por el contrario se agrega otro tipo de contribuciones destinadas a la fiscalización, a la Investigación científica energética y al fondo de estabilización petrolera que va destinado a los Estados de la republica.

En la realidad del porcentaje total con el que PEMEX contribuye al fisco federal que es de 81.5 %, solo se reducirá al 79.0%, gradualmente hasta el año 2010, este porcentaje representara de 25 a 30 mil millones que dejara de percibir el fisco federal y que se utilizaran para gastos diversos de la empresa, principalmente mantenimiento y reconfiguración de sus refinerías. Pero que pasa si en lugar de ser un 2.5 % seria un 5.0%.

Los Esquemas fiscales de Petróleos Mexicanos han tenido una característica específica que los distingue de los regimenes tributarios normales, el régimen fiscal petrolero esta elaborado con la finalidad de participar activamente con los recursos que requiere la federación para el cumplimiento de sus funciones, planes y programas por lo que este régimen fiscal varia de manera anual apegándose a esa situación y dejando en constante desprotección a la empresa para aplicar programas de mantenimiento, inversión y desendeudamiento lo que ha llevado a la empresa a estar en la situación financiera, productiva y de reservas que hoy tiene. No se aplican políticas productivas sustentables y a largo plazo No se trabaja para que PEMEX sea la empresa del futuro.

