

271  
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLÁN



**PETROLEOS MEXICANOS**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A ;  
**ISABEL PALACIOS SANTIAGO**

ASESORA: LIC. MARIA EUGENIA PEREDO GARCIA VILLALOBOS



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

JUNIO DE 1997

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**A QUIEN HIZO MENOS DIFÍCIL EL CAMINO  
SRA. DELIA TAPIA.**

**A MIS PADRES Y HERMANAS**

**A MI ASESORA, LIC. MARÍA EUGENIA PEREDO GARCIA VILLALOBOS.**

**"Un gobierno patriota y democrático se interesa, por sobre todas las cosas, por la prosperidad del país y ... porque las reservas petroleras sean explotadas en forma más provechosa para la economía de México".**

**Lázaro Cárdenas**

**"México no debe convertirse en gran exportador de petróleo. El petróleo excedente que exportamos hoy, será el que nos hará falta mañana para mover la economía. Vale más tener reservas petroleras para el futuro que tener dinero a cambio de ellas".**

**Antonio J. Bermúdez**

**"México tiene en sus manos uno de los máximos poderes de negociación que se conocen en el mundo: petróleo... pero una cosa es tenerlo y otra saber usarlo".**

**Manuel Buendía**

**"Los recursos naturales del país deben servir para su propia prosperidad. Entregarlos a intereses extranjeros es traicionar a la patria".**

**Lázaro Cárdenas**

# **CAPITULADO PETROLEOS MEXICANOS**

ABREVIATURAS .....	6
--------------------	---

INTRODUCCIÓN .....	7
--------------------	---

## **CAPITULO I**

### *EL ESTADO*

1.1	Concepto de Estado .....	12
1.2	Las funciones del Estado .....	14
1.2.1	Función Constituyente .....	16
1.2.2	Función Legislativa .....	18
1.2.3	Función Jurisdiccional .....	19
1.2.4	Función Administrativa .....	22
1.3	Cometidos del Poder Público .....	23
1.4	Teoría de los Cometidos del Poder Público .....	24
1.5	Los Cometidos Esenciales del Estado Mexicano .....	28

## **CAPITULO II**

### *LA SOBERANIA CARACTERISTICA FUNDAMENTAL DEL ESTADO*

2.1	Origen de la Soberanía .....	31
2.2	Concepto de Soberanía .....	33
2.3	Algunas Teorías acerca de la Soberanía .....	35
2.4	Soberanía Nacional .....	37
2.5	Soberanía Económica .....	39
2.6	Soberanía Financiera .....	40

## **CAPITULO III**

### *LOS RECURSOS DEL ESTADO*

3.1	Concepto .....	43
3.2	Clasificación .....	43
3.2.1	Naturales y no Naturales .....	44
3.2.2	Renovables y no Renovables .....	48
3.2.3	Estratégicos y no Estratégicos .....	51
3.3	Recursos Estratégicos de México .....	51

## **CAPITULO IV**

### *ANTECEDENTES HISTORICOS DE PEMEX*

4.1	Historia de la Industria Petrolera .....	55
4.2	Primeras Legislaciones en Materia Petrolera .....	56
4.3	La Industria Petrolera en el Porfiriato .....	57
4.4	La Constitución de 1917 .....	59
4.5	Los regimenes de De la Huerta a Cárdenas. ....	62
4.6	Creación de Pemex como organismo descentralizado .....	68
4.7	Política petrolera en periodos Postcardenista .....	69

## **CAPITULO V**

### *REGULACION DE LA INDUSTRIA PETROLERA*

5.1	Disposiciones Constitucionales .....	86
5.2	Leyes Secundarias .....	89
5.3	Reglamentos .....	93
5.4	Ubicación de Pemex en la Administración Pública Federal ....	95
5.5	Organización Administrativa de Pemex .....	98
5.6	Régimen Fiscal .....	102
5.7	Pemex y la Deuda Pública Externa .....	104

## **CAPITULO VI**

### *EL NUEVO PEMEX*

6.1	LeY Orgánica de Petróleos Mexicanos .....	109
6.2	Pemex como Organo Burocrático de Conducción Central .....	110
6.3	Creación de cuatro Organismos Descentralizados .....	111
6.4	Importancia de la Petroquímica en Contexto de la Economía Nacional. ....	113
6.5	La Inconstitucionalidad de la Reclasificación de la Petroquímica Básica a Secundaria.....	118
6.6	Propuesta de solución .....	122

	<b>CONCLUSIONES</b> .....	124
--	---------------------------	-----

	<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	127
--	---------------------------	-----

	<b>MEMEROGRAFIA</b> .....	131
--	---------------------------	-----

	<b>LEGISLACIÓN</b> .....	132
--	--------------------------	-----

## ***ABREVIATURAS***

<b>BM</b>	<b>Banco Mundial</b>
<b>CCI</b>	<b>Comisión de Comercio Internacional del Congreso de Estados Unidos</b>
<b>Cd</b>	<b>Ciudad</b>
<b>CFE</b>	<b>Comisión Federal de Electricidad</b>
<b>CTM</b>	<b>Confederación de Trabajadores de México</b>
<b>DOF</b>	<b>Diario Oficial de la Federación</b>
<b>FMI</b>	<b>Fondo Monetario Internacional</b>
<b>FSM</b>	<b>Ferrocarriles Nacionales de México</b>
<b>GATT</b>	<b>Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio</b>
<b>Km<sup>2</sup></b>	<b>Kilómetros cuadrados</b>
<b>LIC</b>	<b>Licenciado</b>
<b>LOAPF</b>	<b>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</b>
<b>OPEP</b>	<b>Organización de Países Exportadores de Petróleo</b>
<b>PEMEX</b>	<b>Petróleos Mexicanos</b>
<b>PIB</b>	<b>Producto Interno Bruto</b>
<b>PNR</b>	<b>Partido Nacional Revolucionario</b>
<b>SAGDR</b>	<b>Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</b>
<b>SCT</b>	<b>Secretaría de Comunicaciones y Transportes</b>
<b>SECODAM</b>	<b>Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo</b>
<b>SECOFI</b>	<b>Secretaría de Comercio y Fomento Industrial</b>
<b>SEMP</b>	<b>Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal</b>
<b>SHCP</b>	<b>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</b>
<b>TLC</b>	<b>Tratado de Libre Comercio</b>

## INTRODUCCIÓN

Desde sus primeros años de independencia, pero sobre todo a partir de la consolidación del sistema imperialistas, México fue víctima de actos de rapiña encaminados a despojarlo de parte importante de su territorio, de privarlo de la explotación racional de sus recursos naturales o de poner al servicio lucrativo de empresas extranjeras las más codiciadas de sus riquezas minerales y vegetales. Durante gran parte del siglo pasado, la historia de México estuvo dominada tanto por la invasión yanqui y el desmembramiento que originó, así como por la aventura de Napoleón III y sus seguidores, lo cual dejó un gran sentimiento de nacionalismo, teñido de justificada desconfianza a lo exterior.

Pero es en la época porfirista cuando resurgió con gran fuerza la idea entre los sectores privilegiados del gobierno y de la sociedad, de que el progreso material y la consolidación se darían abriendo las puertas a la inversión extranjera.

Con el estallido de la revolución mexicana de 1910, surgió una corriente que planteaba la necesidad de recuperar la independencia política y económica de México, la creación de un sistema de economía orientada a satisfacer las exigencias elementales de las grandes masas, a base de una explotación racional de sus recursos.

El pueblo mexicano no fue ni es un país que odie o rehuya lo extranjero, sino que constituye una sociedad con un profundo sentido patriótico, entre lo cual se incluye un rechazo a la explotación inhumana de los compatriotas, al aprovechamiento irracional de sus recursos naturales y a la violación de sus derechos como nación soberana.

Ese fue el panorama moral de la conciencia mexicana desde 1910 hasta 1982, pues a partir de la política del liberalismo social, la posición, por lo menos del régimen gubernamental, ha cambiado radicalmente y la desconfianza popular se acentúa cada vez más. El elemento que condujo a la doctrina neoliberal, admiradora del sistema imperialista que dominó el presente siglo, hizo llegar a la conclusión de que el progreso de países subdesarrollados como México sólo podría alcanzarse si sus sistemas económicos se



adecuaban al libre juego de las leyes del mercado y a un sometimiento de la soberanía del país a las fuerzas del sistema capitalista.

En muy diversos aspectos se manifestó esa tendencia desde la privatización y globalización de la agricultura hasta la creciente apertura a inversiones y tecnologías extranjeras en ramas de tantas importancia estratégica como la petrolera, la petroquímica y la eléctrica.

El neoliberalismo abandonó la tradicional postura de defensa y protección de los intereses de México, por considerar que estos se encuentran vinculados a la inversión controlada por las grandes corporaciones internacionales.

En la Constitución de 1917 quedó regulado que el petróleo era un bien del dominio directo de la nación. Con las reformas de 1940 el petróleo y su industrialización quedaron sujetos respecto a su localización, extracción, transformación, almacenamiento y distribución a formar parte del dominio directo, inalienable e imprescriptible de la Nación y de que no podían transferirse o concesionarse a particulares. Al mismo régimen quedó sujeta la petroquímica primaria, con la falla de que no se distinguió claramente la división entre la petroquímica básica y la secundaria, que dio base a que los regímenes de De la Madrid y Salinas, reclasificar los petroquímicos básicos que constitucionalmente eran reservados al Estado para colocarlos en la lista de secundarios, y así abrir una nueva y amplísima puerta a la inversión extranjera.

Con el liberalismo del régimen de Miguel De La Madrid, pero principalmente a partir del neoliberalismo social del régimen de Carlos Salinas, se da vuelta en redondo, se abandonan las tendencias nacionalistas y se abren de nuevo las puertas a la inversión y a la participación de las grandes empresas transnacionales.

Esto se hace con el pretexto de que sólo ellas cuentan con los recursos financieros, con los medios tecnológicos y con el control de los mercados y precios en el exterior, para modernizar la industria petrolera mexicana.

Con esto, la línea salinista queda aconsolidada en el sentido de que la materia petrolera está claramente orientada a su privatización, en gran parte, a abrir las puertas de esta actividad a la inversión extranjera y a mutilar parte importante de ella. En este orden de

ideas, se considera que la industria petrolera no es estratégica y se da cabida a intereses extranjeros destrozando a Pemex, fragmentándola de manera irracional.

La nueva Ley Orgánica de Pemex (Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios) publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de Julio de 1992, es la expresión máxima de privatización de la empresa y no de reorganizarla como un ente público nacional. Ha sido dividida en piezas aptas para la "deglución imperial", con el abandono de la nacionalización y mexicanización y con la flagrante violación de los preceptos que aún se mantienen en la Constitución Política.

Consecuentemente, el objetivo de este trabajo será demostrar que la privatización de Pemex contenida en las reformas a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de Julio de 1992 es anticonstitucional, para lo cual hemos creído conveniente iniciar el desarrollo de la exposición con un primer capítulo donde estudiaremos al Estado y sus funciones hasta llegar a función administrativa y los cometidos del Poder Público, en donde la teoría de los cometidos se analizan para la mejor comprensión de la atribuciones que tienen a su cargo el Estado Mexicano, haciendo hincapié en las características de dicha teoría para ubicar el cometido petrolero mexicano ya que como área estratégica que es, tiene su base en la Constitución Política.

En el segundo capítulo estudiaremos la soberanía que es una característica fundamental del Estado, su origen, concepto, algunas teorías de la soberanía y un análisis de las soberanías que para su estudio se dividió en nacional, económica, y financiera.

Para que el Estado alcance su independencia económica debe de contar con recursos, para ello, en el tercer capítulo analizaremos con qué recursos cuenta el Estado, dando su concepto, la clasificación de los recursos hasta llegar a los recursos estratégicos de México, en especial el petróleo.

Sin mayor redundancia pasaremos a los antecedentes del petróleo, mencionando de manera cronológica nuestro pasado, para distinguir la historia, las primeras legislaciones y las épocas en que se desarrolló nuestra industria petrolera, desde el porfiriato hasta el constituyente de Querétaro de 1917, la segunda de la promulgación de la Constitución vigente hasta 1938, donde la decisión trascendental del Presidente Cárdenas decreta la

Expropiación y por último desde ésta, hasta el actual régimen, pues este recurso ha representado una pauta en la economía del país.

Para conocer y entender que el petróleo es una de las áreas estratégicas, se examinará cada una de las disposiciones constitucionales que hacen referencia a dicha área estratégica, cuál es el alcance de cada una de ellas, así como también considerar a las demás leyes secundarias que la reglamentan y analizaremos las reformas hechas a estas leyes y su relación que tienen con las actividades de Pemex, que como organismo descentralizado del Gobierno Federal, tiene una importancia trascendental en la administración pública descentralizada. De esta forma pasaremos a la ubicación de Pemex en el marco de la Administración Pública Federal, que también parte de nuestra Constitución Política y que a su vez le corresponde a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determinar su organización, la relación que guardan las actividades paraestatales con el Ejecutivo Federal ; trataremos también el régimen fiscal de Pemex y la relación que tiene con la deuda pública externa.

En el sexto capítulo haremos un análisis crítico a la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos porque en ella se basa la fragmentación de Pemex y la reprivatización de una parte importante de la industria petrolera. En esta nueva Ley Orgánica se introduce una variación esencial en la naturaleza de las funciones de Pemex. Para esta fragmentación, se crean cuatro organismos descentralizados.

También analizaremos la importancia de la petroquímica en el contexto de la economía nacional y la inconstitucionalidad de la reclasificación de la petroquímica básica a secundaria.

Finalmente haremos una propuesta para que se modifique dicha ley y propondremos una legislación que regule aún más este recurso tan importante para el progreso de México y para el bienestar de las próximas generaciones.

# C A P I T U L O I

## EL ESTADO

## 1.1 CONCEPTO DEL ESTADO

Cuando queremos saber de algo o de alguien, es fundamental investigar sus orígenes, esto es, su pasado para ubicarnos en el presente y proyectarnos al futuro. Esto es lo que nos proponemos hacer en este primer capítulo sobre el Estado.

“La etimología de la palabra Estado proviene del Latín Status, de Stare, Estar, es decir, condición de ser “.<sup>1</sup> La palabra Estado en su significación etimológica fue empleada para expresar un estado de convivencia en un determinado momento, con la ordenación de la misma. El concepto más general de Estado sirvió para designar a la autoridad soberana que se ejerce sobre una población y territorio.

Los griegos llamaron al Estado “polis”, que era idéntico a ciudad, razón fundamental por la cual la ciencia del Estado entre los griegos hubo de constituirse sobre el Estado-ciudad o sobre la ciudad-estado, y nunca pudo llegar a comprender al Estado como dotado de una extensión territorial.

Los romanos emplearon la frase “status rei romanae” en forma general, o en todo caso, como constitución, pero fueron ajenas a su significado empleando términos que no correspondían a su sentido, tales como “res pública”, “imperio”, “civitas” y otras, al igual que los griegos usaron la palabra “polis”.

En la Edad Media, la expresión “reich” se aplicó esencialmente al Estado como poder soberano, mientras que para las demás acepciones se usó el término “land”, “terra”, “territorium”.

La denominación Estado, actualmente generalizada, procede del léxico Italiano. Al no aceptarse los términos “reyno”, “imperio”, “terra”, “citta” comienza a usarse la voz “stato”. A principios del siglo XVI se empleaba “stato” como la expresión corriente para designar a todo Estado. Aunque de una manera aislada, se encuentra en Inglaterra en el siglo XVI, la palabra “status” como equivalente de Estado

---

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. E.d ., Porrúa . S.A., décima tercera e.d., México, 1995, p. 272

Como afirma Jellinek,<sup>2</sup> que puede atribuirse a Nicolás Maquiavelo (1469-1527), el haber intriducido en la literatura política y científica la voz Estado. Así lo enseña de una manera evidente la frase con la que comienza Maquiavelo en su libro El Príncipe. "Tutti li Stati Tutti é domici che hanne avuto de hanno imperio sopra li umini, sono stati e sono reppubliche o principali". (Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen dominio sobre los hombres, han sido y son, o repúblicas o principados).

Hay otras definiciones acerca del Estado como la de: "Berthelemy: El Estado es una sociedad organizada sometida a una política y ligada a un territorio determinado".<sup>3</sup>

"Para Groppalr: El Estado es la persona jurídica que está constituida por un pueblo organizado sobre un territorio bajo el mando de un poder supremo, para fines de defensa, de orden, de bienestar y de superación común":<sup>4</sup>

Jellinek es uno de los que inician las definiciones de tipo jurídico, al considerar que el Estado es una persona jurídica, y desde este punto de vista lo define como una "*CORPORACION TERRITORIAL DOTADA DE UN PODER DE MANDO ORIGINARIO*".<sup>5</sup> En el término corporación reconoce la personalidad jurídica del Estado y de esta suerte distingue el aspecto jurídico del sociológico, en el cual emplea el término unidad colectiva de asociación y no el de corporación, que unido al calificativo territorial y a la circunstancia de gozar dicha corporación, de un poder de mando originario, revela claramente que el Estado es la persona jurídica dominante constituida por la población, en tanto que integra una unidad, asentada en un territorio y dotada de un poder dominante e irresistible, que no deriva de ninguna otra entidad.

---

<sup>2</sup> Ibidem, p. 277

<sup>3</sup> Ibidem, p. 279

<sup>4</sup> Ibidem, p. 279

<sup>5</sup> Rogima Villegas, Rafael, Teoría General del Estado, De., Porrúa S.A., segunda ed., México, 1978, Pág. 84

Para García Máynes "El Estado es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio".<sup>6</sup>

Podemos observar en el Estado, la existencia del orden establecido de leyes y reglamentos, que en el marco de una estructura organizativa y funcional determina las acciones, libertades y obligaciones del Estado mismo y de los individuos que lo componen.

En este orden de ideas, podemos advertir que toda la estructura del Estado ha sido formada para permitir que la sociedad humana que la integra puede satisfacer sus necesidades de protección, seguridad, bienestar económica, educación y obtener otros satisfactores que el Estado proporciona a través de las empresas que él mismo debe considerar como básicas y estratégicas. Para autodeterminarse económica y socialmente en beneficio de la colectividad.

## **1.2 LAS FUNCIONES DEL ESTADO**

Las funciones del Estado son las actividades encaminadas a la consecución de tareas del sector público, el cumplimiento de sus fines y objetivos se traducen en actos de autoridad en la realización de las leyes, de actividades administrativas y jurisdiccionales. Así pues, las funciones del Estado consisten en que obra imperativamente como legislador creando leyes, como administrador ejerce funciones de autoridad, como Poder Judicial decide con autoridad las cuestiones contenciosas entre las particulares y entre éstos y el Estado.

En este sentido, León Cortinas Peláez, precisa que las funciones del Poder Público son : "Una manifestación de la voluntad general que mediante la emisión de actos jurídicos y la realización de operaciones materiales tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados en la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico".<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> García Máynes, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed., Porrúa S.A., cuadragésima sexta ed., México, 1995, p. 107.

<sup>7</sup> Cortinas Peláez, León, Finanzas Públicas y Admón Contemporánea de la Revista de Ciencias Jurídicas, No. 1 Publicación, de la División de Ciencias Jurídicas de la ENEP, Acatlán, p. 55

La experiencia de la humanidad en el manejo de los asuntos públicos ha demostrado que para el ejercicio del buen gobierno se requieren tres tareas básicas.

1. Lo referente a la formación de las leyes que ha de regir al grupo humano a quien van dirigidas, (función legislativa).
2. La tarea de ejecutar y velar que se cumplan las leyes dentro de la organización administrativa del Poder Público, exigiendo la obediencia a sus mandatos, (función ejecutiva o administrativa).
3. La tarea referente a la interpretación y resolución de conflictos entre individuos en casos concretos conforme a los deberes o facultades que la ley expresamente manifiesta, (función jurisdiccional).

Lo anterior presupone la existencia de un ordenamiento fundamental o constitucional, creado en ejercicio de la función constituyente.

El hecho de legislar es contribuir correctamente al establecimiento del marco jurídico de la sociedad. Este hecho que hoy en día se plantea como una realidad, pasa inadvertida por la comunidad misma, ya que la legislación es una garantía reciente y típica de todo Estado Moderno, para que éste tenga el más ferviente deseo de cumplir correctamente con las funciones para la cual fue creado y se justifique su presencia dentro de la sociedad.

Toda esta organización es el principio de la División de Poderes ; institución que tiene como finalidad la de regular, restringir o limitar el poder.

"Es Montesquieu quien universaliza esta institución, inspirándose en la Constitución Inglesa y quien identifica los poderes con las funciones del Estado". "Montesquieu balancea las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales en un sistema de pesos, frenos y contrapesos, para garantizar con ello que no se abusara del poder y da por sentado la libertad del individuo y el cumplimiento de la ley. Sin embargo, en la realidad la división típica y común de los órganos es algo ficticio, y se da el caso que los órganos realicen no una sola función, sino otras funciones en las que colaboran coordinadamente con los otros dos poderes. Ello nos lleva a la necesidad precisar formal y materialmente lo que son las

---

\* López Portillo, José, Génesis y teoría General del Estado Moderno, I.E.P.E.S. P.R.I., México, 1976, p. 399



funciones del Poder Público. Los Poderes del Estado pueden definirse desde el punto de vista material como formal.

En cuanto al sentido material se refiere a la naturaleza intrínseca del acto independiente de quien la realice, y desde el punto de vista formal se refiere al órgano que lo realiza.

Así tenemos que la función legislativa en su sentido formal es la de legislar normas jurídicas abstractos, impersonales y generales en diferentes materias. En el sentido material, la forma como se realiza y sólo se considera la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza la ley.

En cuanto al sentido material, la función administrativa es la actividad que realizan los órganos de la administración pública para la satisfacción de los intereses colectivos. En tanto que desde el punto de vista formal, la administración pública es la actividad formada por un conjunto de procedimientos y normas que reglan el funcionamiento del Poder Ejecutivo y que están encaminadas a proteger los intereses del grupo social.

La función jurisdiccional desde el punto de vista formal, está constituida por la actividad desarrollada por el poder que normalmente esta dentro del régimen constitucional encargado de los actos judiciales, es decir, por el Poder Judicial. Mientras que materialmente algunos autores le denominan función jurisdiccional, por creer que la expresión judicial sólo evoca al órgano que la realiza.

### **1.2.1 FUNCION CONSTITUYENTE**

Todo Estado Moderno en la conducción de sus objetivos y sus fines en el cumplimiento de las garantías individuales y sociales, así como de la organización del propio Estado, se sustenta bajo un documento básico y esencial en el que se depositan aquellas normas supremas que guiarán a la comunidad para el mejor entendimiento entre gobernantes y gobernados. A este documento se le denomina por lo general. **CONSTITUCION**, aunque el nombre varía en algunos países, según sus costumbre y según su propia organización política que bajo la sanción de su propia comunidad haya denominado a esta ley fundamental.

Las constituciones de los Estados actuales se consideran de fuerza superior a todas las demás leyes e inclusive superior al propio gobierno o Estado que en ella se origina, por ello, los tres elementos que forman el Estado están sujetos a sus mandatos.

Puede definirse a la Constitución, según Rafael de Pina, como “el orden jurídico que constituye el Estado, determinando su estructura política, sus funciones características, los poderes en cargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad”<sup>9</sup>

El órgano público que da origen a la Constitución se llama órgano público deliberador y a la vez soberano se le denomina también Poder Constituyente.

La doctrina constitucional distingue entre el poder constitucional originario o revolucionario y el poder constituido permanente o derivado. El poder constitucional originario, emana no del orden jurídico, sino de un proceso político que se inicia por lo regular, con el desconocimiento del propio orden jurídico y el ofrecimiento de una nueva constitución convocándose a representantes del pueblo para tal efecto.

El poder constituyente es el órgano encargado de la creación o modificación de la constitución ya que no existe alguna que no sea inmutable o permanente.

El doctor Ignacio Burgoa dice que “el mismo objetivo de constituyente indica la finalidad de fuerza, energía o dinámica y tal finalidad se manifiesta en la creación de una Constitución que, como ordenamiento fundamental y supremo, estructure normativamente a un pueblo bajo la tónica de diferentes y variables ideologías de carácter político económico o social”.<sup>10</sup>

El poder constituyente como asamblea representativa que es y teniendo como tarea la elaboración de las normas fundamentales sobre las que se sustentarán actividades públicas y privadas de la nación no se encuentra sometido a ningún ordenamiento legal ; sin embargo debe establecerse como principio indispensable el de obrar según los fines para los cuales es constituido, teniendo como punto de partida las exigencias y necesidades de la sociedad y que esta tarea se justifique con el objeto de tener que imponer a todas las voluntades actuantes del conglomerado.

---

<sup>9</sup> De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, Ed., Porrúa S.A., Décimaquinta ed., 1988, p. 177

<sup>10</sup> Burgoa, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional ; Garantías y Amparo, Ed., Porrúa S.A., México, p. 79

Al constituirse este poder debe tener la hegemonía suficiente para normar el derecho en forma sistematizada en la Constitución, ya que es inconcebible pensar que pudiera existir una fuerza ajena, exterior en la configuración de esta función.

En nuestro país, el Poder Constituyente fue integrado por el órgano que en la ciudad de Querétaro tuvo a su cargo la creación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Pero además, en nuestro sistema constitucional contempla la posibilidad de que cumplidos ciertos requisitos, la Constitución pueden ser reformada por adiciones o modificaciones. Doctrinariamente este órgano revisor de la Constitución es denominado Constituyente Permanente o también Constituyente Derivado para diferenciarlo del Constituyente Ordinario.

En síntesis, tomando en consideración el concepto que se ha dado de función del Estado, puede decirse que función constituyente es la manifestación de la voluntad general, expresada a través del Poder Constituyente, a quien corresponde en forma exclusiva, consistente en la creación o modificación de la Constitución del Estado, como norma fundamental y suprema.

### **1.2.2 FUNCION LEGISLATIVA**

“La función legislativa es una actividad creadora del Derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expandir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política”.<sup>11</sup>

Para llegar a esta precisión ha habido la necesidad de vivir muchas etapas históricas de experiencia política en la que se ha ido adecuando las ideas del derecho y de la ley.

El orden jurídico es piedra angular y sostén de toda organización política, cualquier gobierno del mundo que quiera jactarse de su eficaz sistema gubernamental no puede prescindir del mismo, ya que tiene fin principal la de regular a la sociedad de los Estados contemporáneos.

---

<sup>11</sup> Serra Rojas. Ciencia Política, p. 375

Es la ley la que se considera como un legado de las generaciones pasadas, como una realidad eficaz en su perfeccionamiento de las generaciones presentes y como el hecho de proyectar el porvenir, más justa y equitativo de las generaciones futuras. La ley es el patrimonio del pueblo, que sin distinciones de ninguna naturaleza debe aplicarse por igual a todos los ciudadanos que integran a la sociedad. Es por ello que los pueblos han dado a su legislación los rasgos de su pasado, de sus costumbres, regidos bajo el principio legal y no arbitrario que justifique la soberanía de la Nación.

La función legislativa, por otra parte, tiene un contenido material que la precisa y no es más que establecer el derecho. Esta función puede realizarse a través de uno o varios órganos exclusivos o conjuntamente, con independencia o por colaboración (esto es un problema formal de técnica). Lo común ha sido que sean Cuerpo Colegiados los que legislen y capten experiencias y necesidades que proyecten una verdadera realidad social.

Los representantes que realizan la función legislativa, se integran en Colegiados que se pueden llamar de muchas maneras, ya sean Cámaras, Asambleas o Parlamentos que tiene como fin primordial pero no exclusiva la de legislar. En los países democráticos la iniciativa de ley puede ser múltiple, pero la de liberación y aprobación corresponde exclusivamente a las Cámaras, son la disyuntiva intervención del Ejecutivo que tiene la facultad de vetar.

Es erróneo caracterizar la función legislativa de modo formal, fijándose por el órgano que habitualmente la realiza, que la legislación tiene un contenido material perfectamente calificado y que puede ser realizado por los distintos órganos a pesar de que hay la tendencia típica a controlar la función otorgándola a un órgano especializado. Este es el verdadero sentido de la división de poderes de *MONTESQUIEU*.

### **1.2.3 FUNCION JURISDICCIONAL**

La función jurisdiccional es más antigua que la función legislativa y es a la vez una de las tareas fundamentales de toda sociedad ya que en todos los tiempos han existido diferencias entre las relaciones humanas, y es esta función la que se ha encargado de dirimir tales controversias, desde el hombre primitivo, pasando por los tiempos bíblicos donde los sacerdotes o jueces resolvían todo aquello que atentaba contra la moral, hasta llegar a

nuestros días :descansa ésta función en una autoridad competente y conocedora del derecho, esto es, la función jurisdiccional consistente en mantener el imperio de la ley.

El imperio de la ley constituye en esencia un mecanismo destinado a resolver las disputas que surgen entre el gobierno y los ciudadanos y entre los mismo ciudadanos, sin recurrir a la violencia.

"La función jurisdiccional es la actividad característica del Estado encaminado a tutelar el ordenamiento jurídico. Esto es, dirigida a obtener en los casos concretos la declaración del derecho y la observación de la norma jurídica preconstituida, mediante la resolución, con base en la misma, de las controversias que surjan por conflictos de intereses, tanto entre particulares como entre particulares y el poder público, y mediante la ejecución coactiva de las sentencias".<sup>12</sup>

Esta función tiene por objeto garantizar que los delitos sean castigados y que los conflictos se ventilen en forma ordenada ; garantiza el pueblo que las miradas vigilantes de jueces imparciales impedirán que los tribunales sean usados como instrumento de venganza.

La función de juzgar separada de la de legislar y ejecutar, es garantía para la libertad personal, esta separación no es completa en los poderes políticos, pues ya se ha visto que el Poder Ejecutivo tiene función de colegislador y en ese sentido colabora constitucionalmente con el Poder Legislativo ; pero además tiene una potestad reglamentaria directamente atribuida por la Constitución. El juez por el contrario, no puede reglamentar la ley, ni suplirla sino que debe de juzgar según la ley. (Un juez aisladamente no puede legislar, pero el Poder Judicial sí cuando elabora su Ley Orgánica).

En toda sociedad, para regular el orden normativo, se requiere de una función, esto es una actividad específica para resolver las controversias y para declarar el derecho correctamente. Esta función de seguridad se otorga a un órgano especializado que se llama Poder Judicial o función jurisdiccional, el cual nos indica la realización de dos valores, uno formal que es la seguridad y otro material que es la justicia.

"La locución Poder Judicial puede emplearse en dos sentidos que son el orgánico y el funcional ; conforme al primero, es el conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia ; sobre el segundo concepto

---

<sup>12</sup> Porrúa Perez, Francisco, Teoría del Estado, Ed. Porrúa S.A., vigésima sexta ed., México, 1993, p. 402

implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional puesto que su ejercicio también comprende, por excepción actos administrativos".<sup>13</sup>

Sin embargo, podemos afirmar que la existencia de tribunales establecidos de forma permanente, es característica del Estado Moderno. Esto no quiere decir que sólo los órganos asignados especialmente para juzgar sean los únicos que tengan las facultades decisorias en el conflicto; cada vez es más frecuente, en ciertas materias, la función judicial realizada por órganos formalmente administrativos que resuelven las controversias dentro de su competencia, aunque normalmente, esa función puede quedar sujeta a la revisión de un juez especializado de estricto derecho".<sup>14</sup>

Conforme a derecho la teoría clásica nos habla de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en consecuencia la función que el Estado realiza puede encuadrarse en cualquier de estos tres poderes. Los poderes del Estado no coinciden actualmente con la división como la concibió Montesquieu, sino que por el hecho de que todos trabajan por el mismo fin que es la supervivencia y el prestigio del Estado, lógico resulta concluir que estas funciones están entrelazadas con los distintos órganos y es por ello que analizaremos estas funciones tomando en cuenta los dos puntos de vista el formal y el material.

"La función jurisdiccional desde el punto de vista formal alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al Poder Judicial de la Federación, fundamentalmente para preservar el Derecho. Es la actividad que normalmente corresponde al Poder Judicial".<sup>15</sup>

De igual manera esta función en sentido material, reiterando como anteriormente se expuso, corresponde "a la actividad estatal por medio de la cual se aplica la ley a casos concretos cuando existe un conflicto de intereses".<sup>16</sup>

Para concluir diremos que la esencia jurisdiccional radica en la sensación de seguridad de que el ritmo pacífico de la vida no será interrumpido por un capricho del Poder, así como su

---

<sup>13</sup> Burgoa, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, p. 341

<sup>14</sup> López Portillo, Ibidem, p. 622

<sup>15</sup> Serra Rojas, Ciencia Política, p. 570

<sup>16</sup> Serra Rojas, Teoría del Estado, p. 379

veracidad, integridad y eficacia corresponderan para el mejor desarrollo y progreso de México.

#### **1.2.4 FUNCION ADMINISTRATIVA**

La actividad administrativa difiere de la función legislativa y de la función jurisdiccional, puesto que mientras que la función legislativa tiene por objeto formal el derecho y la jurisdiccional tutelar y actuarlo, la función administrativa, por su parte, se dirige a satisfacer una necesidad concreta o a obtener el bien o la utilidad que la norma jurídica debe garantizar.

“Para los efectos de la ciencia de la administración, el Poder Ejecutivo es el titular de principio de la función administrativa”.<sup>17</sup>

Según la doctrina de la división de poderes corresponde al gobierno la función ejecutiva, es decir, la facultad de ejecutar o aplicar a los casos concretos las normas generales e impersonales emitidas por el Poder Legislativo. El Ejecutivo, no sólo ejecuta las leyes generales hechas por el Poder Legislativo, sino que interviene en la formación de dichas leyes preparándolas por medio de sus equipos técnicos y una vez promulgadas y publicadas, ejerce de nuevo una acción sobre ellas al complementarlas con reglamentos que determinan de modo general e impersonal la labor legislativa, más que ejecutiva.

En las democracias representativas, la función administrativa recae principalmente en el Poder Ejecutivo denominado Presidente Constitucional, que ocupa el cargo por elección directa y por un período determinado. El presidente es designado por el voto universal y directo.

La actividad del Presidente de la República tiende principalmente a promover y proteger los intereses del Estado y del pueblo, ejecutando las leyes respectivas y vigilando su observancia.

Las leyes creadas por el Legislativo representan la voluntad del pueblo y establecen las metas y finalidades que el Estado debe realizar por medio de sus órganos de gobierno. Dentro de la teoría de la administración esto sería la formulación de objetivo por alcanzar.

---

<sup>17</sup> Ibidem, p. 377

Mediante la actuación del Ejecutivo, esos planes abstractos de acción que son las leyes, toman cuerpo y realidad ya que a él le toca determinar las política o líneas generales de conducta gubernamental adecuada para tales objetivos, igualmente es de su competencia la parte del proceso administrativo llamada integración, por la designación de los Secretarios de Estado que son sus colaboradores inmediatos, que pondrán en práctica las políticas determinando los procedimientos concretos de trabajo.

Así, “designamos a la función administrativa a aquella actividad del Estado que lleva a cabo un orden jurídico con el propósito de realizar actos materiales o actos que determinen situaciones jurídicas individuales siempre que no exista conflicto de intereses” .<sup>18</sup>

O bien, como la señala el Dr. León Cortiñas P., “la función administrativa es una manifestación de la voluntad general que mediante la emisión de actos jurídicos y su ejecución mediante operaciones materiales tiende al cumplimiento de los cometidos del Poder Público, impuesto a la administración, por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico”.<sup>19</sup>

### **1.3 LOS COMETIDOS DEL PODER PÚBLICO**

En el estado Moderno y por ende en el Derecho Público actual, encontramos que, en contraposición a la actividad estatal casi nula del Estado liberal, el Poder Público ha incrementado cada vez más su intervención en actividades como la rectoría económica, las comunicaciones, producción de electricidad, actividades industriales entre otras.

Por ello ante la evidencia de actividades que el Estado realiza en función administrativa, pero que no tiene por objetivo directo satisfacer una necesidad mediante prestaciones de carácter técnico y continuo a personas individualmente consideradas como integrantes de una colectividad, encontramos una segunda teoría que es la “Teoría de los Cometidos del Poder Público”, que busca abarcar con ese concepto todas las actividades o tareas estatales incluyendo la prestación de servicios públicos.

---

<sup>18</sup> Martínez Vera, Rogelio, Naciones de Derecho Administrativo, Ed. Banca y Comercio, p. 113

<sup>19</sup> Cortiñas Peláez, Ibidem, p. 54



#### 1.4 TEORÍA DE LOS COMETIDOS DEL PODER PÚBLICO

Los cometidos son diferentes de las funciones estatales. "Cometido quiere decir :condición, encargo".<sup>20</sup>

Por consiguiente expresa el concepto de tarea o actividad estatal. En cambio, atribución es cada una de las facultades que a una persona da el cargo que ejerce o sea un concepto más cercano al de "Poderes" de los órganos públicos : Poderes de Legislación, Administración o Jurisdiccionales. Dicho en otras palabras las funciones jurídicas estatales.

"Los cometidos son las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al Derecho vigente".<sup>21</sup>

La teoría de los cometidos caracteriza a cada uno de ellos según su importancia trascendental que el Estado Mexicano les da por su repercusión que tiene y puede tener para la sociedad mexicana, ésta clasificación es la siguiente :

1. *Cometido Esenciales*
2. *Comeditos del Servicio Público*
3. *Cometidos Sociales*
4. *Cometidos Privados o Industriales*

##### *Los Cometidos Esenciales*

Dicho cometidos esenciales se limitaban a muy escasas actividades tales como relaciones exteriores, defensa, hacienda y crédito público, seguridad interior o policía, relaciones interiores o gobernación. Estos eran los únicos cometidos esenciales en el siglo XIX.

"Los cometidos esenciales son aquéllos cometidos del Estado inherente a su calidad de tal, que no se conciben sino ejercidos directamente por él mismo. En los Estados Modernos no cabe imaginar que tales cometidos pueden estar a cargo de particulares, ni aun en carácter

---

<sup>20</sup> Diccionario Pequeño Larouse, Ed., Larouse, París, 1988, p. 251

<sup>21</sup> Sayaguez Lazo, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. Montevideo, 1959-1963, p. 50

de concesionarios”.<sup>22</sup> Es decir son ejercidos mediante dependencias centralizadas como el caso de los Cometidos clásicos, o mediante entidades parnestatales.

Nuestra ley fundamental, preceptúa los siguientes cometidos esenciales del constitucionalismo social mexicano, la acuñación de moneda, la administración de los correos, los telégrafos, la radiotelegrafía, la comunicación vía satélite y la de ferrocarriles, la emisión de billetes por medio de un sólo banco, la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y la venta de primera mano del petróleo y sus derivados, la petroquímica básica, la generación de la energía nuclear, la electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

En el ejercicio de estos cometidos esenciales, la administración está dotada de facultades más intensas que cuando desempeña los demás cometidos.

La posición que tienen los particulares frente a éstos cometidos es de súbditos.

#### *Los Cometidos del Servicio Público*

Históricamente los cometidos del servicio público son todos aquéllos que han sido o son prestados, total o parcialmente, en régimen de concesión como transporte, seguros, fianzas, radio, televisión, minería, la educación primaria, secundaria y normal, y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos. Además, los típicos cometidos de servicio público municipal como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y central de abastos, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública y tránsito.

“Llamamos cometidos del servicio público a aquellas tareas concretas en función administrativa ejecutadas directamente por la administración pública o por particulares bajo concesión en régimen de Derecho Público y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de usuario”.<sup>23</sup>

Sus características fundamentales son las siguientes : dada la naturaleza y trascendencia de las necesidades colectivas que satisfacen los servicios públicos deben presentarse en forma continua, ininterrumpida. La paralización de los servicios públicos puede acarrear grave

---

<sup>22</sup> Ibidem p. 56

<sup>23</sup> Cotiñas Pelaéz, Ibidem, p. 47

daño a la colectividad y por ello sacionar severamente todo acto tendiente a su interrupción parcial o total.

Los servicios públicos deben presentarse con regularidad en condiciones razonables de buen funcionamiento, para lograrlo es menester que en todo momento pueda modificarse o reorganizarse la forma de prestación. Esto es un derecho y a la vez una obligación de quienes dirigen el servicio público.

La prestación del servicio es una obligación, debiendo efectuarse sin distinción de personas. Por consiguiente no puede negarse la prestación a quienes lo soliciten, si están en condiciones reglamentarias. Tampoco puede suspenderse o suprimirse el servicio a quienes lo están utilizando. Salvo los casos justificados en que dichas medidas proceden conforme a la reglamentación del servicio.

Puede darse el caso o existir razones que aconsejan confiar la ejecución del servicio a particulares. Es el sistema de concesión de los servicios públicos.

También la ejecución puede darse por medio de sociedades de economía mixta o sea, aquellas en cuya organización y dirección actúan conjuntamente representantes estatales y particulares.

Los particulares tienen la siguiente posición frente a estos cometidos : la utilización del servicio público crea un vínculo entre la entidad que lo presta y el usuario, el cual impone obligaciones a uno y a otro.

El usuario se vincula contractualmente con la entidad que presta el servicio. Dada la forma como se ejecutan los servicios públicos, el particular se adhiere simplemente a las condiciones del servicio. Se regula por el derecho privado.

La persona que recibe el servicio público, no celebra un contrato pues en este caso falta todo acuerdo de voluntades. El servicio público ha sido organizado unilateralmente por la entidad que lo tiene a su cargo.

#### *Los Cometidos Sociales*

La prestación de los metidos sociales tiene en algunos aspectos analogía con los usuarios de los cometidos del servicio público, aunque presenta cierta diferencias sustanciales derivadas del distinto objetivo de unos y otros cometidos.

“Llamamos cometidos sociales a aquellas tareas concretas en función administrativa, a sumidas directamente por el Poder Público o previa autorización y concurrentemente por los particulares, en su régimen jurídico que entrelaza regímenes de los derechos públicos, privados y social, y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios”.<sup>24</sup>

En los cometidos sociales, la prestación es distinta y variada. A veces se limita a la entrega de una suma de dinero (jubilación, pensiones, subsidios, asignación familiar, primas de seguridad social), o de alimentos (comida, albergue), en otros casos el cuidado de personas (asistencia médica y farmacéutica), o en el desarrollo de sus conocimientos niveles de enseñanza técnica de bachillerato, universitaria, pedagógica, empresarial, es decir, los niveles de educación especializada y superior, no comprendidos en los cometidos de servicio público de educación preceptuados por el artículo 3o. Constitucional.

Tiene como características las siguientes, la finalidad de estos cometidos es eminentemente social pues están dirigidos a obtener en forma inmediata un mejoramiento en el nivel de vida de los individuos, especialmente a las capas sociales conderadas económicamente débiles.

Estos cometidos no persiguen fines lucrativos, lo cual determina un régimen especial de financiamiento, sólo pueden desarrollarse mediante contribuciones especiales, derechos aportaciones de seguridad social.

El cumplimiento de estos servicios constituye en los tiempos actuales un cometido de Poder Público.

Los particulares se encuentran con respecto a este cometido de la siguiente manera : en calidad de beneficiarios. La actuación de los particulares opera en este campo ejerciendo un derecho propio dentro de los límites que fijan las leyes y no requiere para ello de un acto de concesión del poder público.

#### *Los Cometidos Privados o Industriales*

En las últimas décadas tenemos ejemplo de éstos cometidos privados de la administración pública, en las múltiples facetas del intervencionismo mexicano en materia económica,

---

<sup>24</sup> Ibidem p. 52

económica, siderurgia, industria automotriz y de carros de ferrocarril, hotelería, textiles, inmobiliarias, turismo, agricultura, pesca, agroindustria, entre otros.

“Llamamos cometidos privados de la administración a aquéllas tareas concretas en función administrativa, asumida directamente por ella, en libre competencia con la iniciativa privada, en régimen predominante de Derecho Privado que implica grados variables de control por el Poder Público y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de clientes”.<sup>25</sup>

Los particulares tienen un derecho individual, constitucionalmente protegido, para desarrollar estas actividades para las cuales no requieren el consentimiento del poder público, salvo exigencias legal de licencia, permiso, sin perjuicio de los requisitos de policía, sanidad, higiene, tributaria, entre otros.

No estamos ante actividades exclusivas de la soberanía, ni ante actividades que exijan actos de concesión o de autorización para su prestación por los particulares, rige en principio la libre concurrencia.

Los particulares se encuentran frente a este cometido: en calidad de clientes. Los particulares que actúan en este tipo de negocios, lo hacen en el ejercicio de un derecho constitucional de libertad individual, cualquiera que sea la severidad de las condiciones y limitaciones a que los somete la Administración Pública.

## **1.5 LOS COMETIDOS ESENCIALES DEL ESTADO MEXICANO**

Los cometidos esenciales clásicos en la época del liberalismo del siglo XIX, en que el Estado fungía en forma abstencionista se limitaba a actividades como hacienda y crédito público, seguridad interior o policía, relaciones interiores o gobernación, pero estos cometidos han venido evolucionando y a la vez se diversifican a tareas concretas, en donde el Estado cree poder realizar actividades que son prioritarias. Estos cometidos se contemplan mediante dependencias centralizadas, descentralizadas o entidades paraestatales.

---

<sup>25</sup> Ibidem p. 54

Las características fundamentales de estos cometidos son de tal importancia que el Estado ha tenido, tiene y tendrá a su cargo o a su control absoluto, estos cometidos no pueden ni podrán estar en carácter de concesión a los particulares.

En el Estado Mexicano los cometidos esenciales los establece el artículo 28 constitucional, porque reúnen características en las que el Estado ejerce de manera exclusiva las áreas estratégicas, ya que son de vital importancia para el desarrollo económico de México y por ello no constituye un monopolio estas funciones de la Administración Pública.

Los cometidos esenciales mexicanos a los que se refiere el artículo 28 constitucional son la acuñación de moneda, la administración de correos, los telégrafos, la radiotelegrafía, los ferrocarriles, la emisión de billetes por medio de un sólo banco, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y la venta de primera mano del petróleo y de sus derivados, la petroquímica, la generación de la energía nuclear, electricidad y las actividades que expresamente señalan las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El artículo 28 constitucional en su párrafo cuarto es la parte que se refiere a la materia petrolera, da por sentada la función central que rige en sus cometidos esenciales el Estado, al denominar a ésta como área estratégica por la vital importancia que significa para el progreso de México, ya que las actuales finanzas mundiales, en materia petrolera, juega un papel trascendental para las economías presentes y futuras de los países productoras y exportadoras de petróleo.

## **CAPITULO II**

### **LA SOBERANIA CARACTERISTICA FUNDAMENTAL DEL ESTADO**

## 2.1 ORIGEN DE LA SOBERANÍA

Después de analizar al Estado, sus funciones y cometidos, estudiaremos uno de sus atributos o sea la soberanía; pero antes es necesario apreciar su evolución histórica. La soberanía es principalmente un concepto que nace en la Edad Media, para quedar definitivamente en la edad moderna.

Los griegos no concibieron el concepto de soberanía, para ellos era la autarquía, es decir, bastarse a sí mismos sin depender de los demás, es lo que especifica al Estado para la doctrina de Aristóteles. Este pensador sólo exige, para que exista el Estado, la independencia potencial y activa respecto del exterior, independencia que se funda, tal vez, no tanto en su naturaleza de poder supremo, cuanto en la situación que le es propia al Estado, de ser en sí mismo suficiente para satisfacer todas sus necesidades.

En esta forma, la autarquía no es una categoría jurídica, sino ética, porque se trata de la condición fundamental de la que depende la realización de los fines del Estado, o la realización de la vida perfecta.<sup>26</sup>

Este concepto aristotélico está ligado con el pensamiento griego en relación con el mundo y con la vida y sólo puede comprenderse examinando esa especial concepción helénica del mundo y de la vida.

Los romanos herederos culturales de los griegos, tampoco llegaron a la concepción del Estado soberano. Ellos usaron expresiones como “potestad” e “imperium” referidos más bien a la fuerza de poder público en sentido material, más que como una nación referida al Estado.

“En Roma, dice Jellinek, hasta época muy avanzada fue muy viva la idea de que el pueblo es la fuente de todos los poderes públicos; pero la cuestión relativa a saber quién tiene el Estado el más alto poder, es muy distinta de la cuestión relativa a la soberanía del Estado.”<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Porrúa Pérez, *Ibidem*, p. 338

<sup>27</sup> Serra Rojas, *Ciencia Política*, p. 404



Concluimos que en términos generales en la antigüedad grecorromana no nació el concepto tradicional de soberanía, es decir, un poder que se coloca sobre toda autoridad interna o externa, porque no se presentó el conflicto del poder público con otros poderes.

En el mundo antiguo no existió una situación que hiciera nacer ese concepto, que es la oposición del poder del Estado o de otros poderes.

En cambio en épocas posteriores surgieron esas luchas y el Estado, para consolidarse, tuvo que luchar con otros poderes sociales y surgió como Estado Soberano con motivo de esas luchas al triunfar en las mismas.

La soberanía nació como un concepto político y polémico, es decir, de lucha ; fue la necesidad que tuvo el Estado de sostener su independencia ante otras corporaciones que le discutían su poder, En la Edad Media, es en donde se fragua este concepto de soberanía, por la necesidad que tuvieron los Estados de enfrentarse :

*"1. Al poder de la Iglesia que pretendió subordinar al Estado, es decir, la lucha entre el poder espiritual de la Iglesia y el poder temporal de los monarcas ; 2. El imperio romano que no reconoció a los demás Estado más que el carácter de provincias de Roma ; 3. Los grandes señores feudales, las corporaciones independientes y las ciudades libres que ostentaban títulos suficientes para enfrentarse al monarca".<sup>28</sup>*

En la lucha entre el Estado y la Iglesia hubo tres etapas en el curso de la Edad Media.

En la primera, el Estado se encontraba sometido a la Iglesia.

En la segunda, el Estado tuvo un poder que se equiparó al de la Iglesia.

En la tercera etapa, el Estado se colocó en un plano de poderío superior al de la Iglesia. Esta última etapa de superioridad del Estado se dio especialmente en Francia, donde el Rey, a fines del siglo XIII, arremetió contra Roma y derrotó al Papa sometiéndolo a cautiverio.

Por lo tanto, la soberanía nace de una lucha que, primero tiene un aspecto negativo" : lograr la independencia del Estado o sea, demostrar que el Estado no debe quedar supeditado ni a la Iglesia, ni al imperio, ni a los señores feudales y que tiene un poder suficiente y originario. Después, la soberanía tiene un contenido positivo, ya que no sólo es un carácter del Estado para establecer su independencia respecto a otras corporaciones, sino que posteriormente, una vez que el Estado logra triunfar en la lucha emprendida, se elabora el

---

<sup>28</sup> Ibidem, p. 405

concepto positivo, con un poder para darle facultades en el exterior con un poder para autolimitarse en el interior.

## 2.2 CONCEPTO DE SOBERANÍA

EL concepto de soberanía aparece en la Era Moderna y coincide con el nacimiento del Estado Nacional, al que sirve de explicación y fundamento.

Soberanía significa "Super Omnia", lo que está por encima de todo y se extiende al poder que no reconoce otro poder".<sup>29</sup>

Para otros autores viene de la voz francesa "Superamus", como una potestad o imperio.

En el siglo XVI, en forma clara encontramos una construcción en relación con la soberanía en el pensamiento político de Juan Bodino (1530-1591).

Este autor, en su obra los Seis Libros de la República, dice "República es un derecho de gobierno de varios grupos y de los que le es común con potestad soberana".<sup>30</sup>

Aquí encontraremos por primera vez el vocablo "soberanía", ya que Bodino lo utiliza en su definición de República. Por tanto, se ve un avance respecto de la doctrina aristotélica, ya que no habla de autarquía, sino que se define a la "República", es decir, al Estado en virtud de dos elementos : uno de ellos constituido por el grupo, por el elemento humano que forma una comunicad ; el otro elemento es el poder soberano bajo el cual se encuentra sometido.

El primer elemento, el grupo o comunidad ya había sido citado por Aristóteles al definir la polis como una comunidad : pero el segundo, el poder, es un descubrimiento nuevo. Como dice Adolfo Posada, el aporte original de Bodino es el concepto específico de soberanía, como cualidad esencial de un Estado -afirma Bodino- aquella tiene un poder Soberano.<sup>31</sup>

Se define al poder soberano, es decir a la Soberanía, diciendo que es la potencia absoluta y perpetua de una República.

---

<sup>29</sup> Cuéllar S. Oscar, La idea de Soberanía en los Orígenes de la Política Moderna "Sociológica", UAM., mayo-agosto, 1994, año 9 número 25, México, 1994, p. 11

<sup>30</sup> Porrúa Pérez, Teoría del Estado, p. 343

<sup>31</sup> Cfr. Ibidem, p.343

Como signo fundamental de la soberanía expuso Bodino que la misma consiste en “Jubende ac Tollendae Legis Somma Potestate”, (crear y derogar la ley con potestad suprema).

Además Bodino nos dice que la soberanía es indivisible, imprescriptible e inalienable, en este sentido, por tener estas características no puede haber dos poderes supremos.

La primera característica de la Soberanía es ser una voluntad que se determina por sí misma ; pero además, en la doctrina y las constituciones francesas se caracteriza como una voluntad indivisible, inalienable e imprescriptible ; estas tres características se desprenden del concepto general de soberanía.

Tiene que ser indivisible, es decir no puede imperar dos voluntades soberanas sobre un mismo territorio, tampoco es posible que los hombres que viven en esos territorios, estén sujetos a distintas voluntades soberanas, pues estas se anularan entre sí al dar órdenes contradictorias y en ese caso, ambas dejarían de serlo, o una voluntad soberana llegaría a imponerse a la otra ; quedando sólo como soberana la primera. La soberanía es indivisible para la totalidad del Estado y lo es, por que si es voluntad, no puede dividirse.

Es inalienable porque la voluntad soberana no puede ser transferida ; el titular de la soberanía llamado pueblo, no puede transmitir sus derechos de soberanía.

Además es imprescriptible, el pueblo en cualquier tiempo tiene derecho de usar su soberanía, la que no termina por el transcurso de ninguna época ; siempre en una forma perfecta se ejercerá este derecho.<sup>32</sup>

Rafael de Pina, dice que la “Soberanía es la calidad de Soberano que se atribuye al Estado como órgano supremo e independiente de autoridad, ya de acuerdo con la cual es reconocido como institución que dentro de su esfera de su competencia no tiene superior”.<sup>33</sup>

Como vemos la soberanía es una característica, atribución o facultad esencial del poder del Estado que consiste en dar órdenes definitivas, de hacer obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados que forman la comunidad internacional.

---

<sup>32</sup> Cfr. Rojina Villegas. Teoría General del Estado, p. 230

<sup>33</sup> De Pina, *Ibidem*, p. 444

La soberanía es el poder ilimitado de mantener la existencia independientemente de una voluntad extraña, es decir, un poder que no admite otro poder.

### **2.3 ALGUNAS TEORIAS ACERCA DE LA SOBERANIA**

Como hemos visto, en la antigüedad y en la Edad Media la doctrina política no proporcionó ayuda al estudio de la soberanía, no obstante, también nos dimos cuenta que en la Edad Media hubo acontecimientos históricos, fundamentalmente la lucha entre los distintos poderes sociales que hicieron indispensable que se elaborase una teoría jurídica que tratara de dirimir en favor de uno o de otro poder de los que entran en la lucha, esa característica que es la soberanía como poder supremo.

Tomás Hobbes (1588-1679) de origen inglés, deseoso de hacer fuerte el poder del Estado, proclamó al monarca titular del poder soberano : señaló a la soberanía como el poder perpetuo del príncipe. Su doctrina parte de la concepción jusnaturalista de un estado de naturaleza.

En el Leviatán, cuyo título lleva su principal obra, considera que el hombre por naturaleza es una ser antisocial, enemigo del hombre. "Homo Homini Lupus", (el hombre como el lobo del hombre) ; desconfiado, egoísta dominado por sus instintos que encuentran su único freno en el poder. Por lo que sostiene que el poder fuerte que logra detener al hombre en sus instintos bélicos y desenfrenados, considere al rey como detentador del poder soberano.<sup>34</sup>

La teoría del filósofo inglés John Locke (1632-1704). En este grupo de ideas contractualistas encontramos la teoría de Locke, que busca dar fundamento inmanente a la soberanía, también busca dar una explicación fundada en la naturaleza misma del hombre y en la naturaleza propia de la comunicad política.

Locke dice que en un estado de naturaleza primitiva, los hombres viven sin poder satisfacer en forma plena sus necesidades, y entonces para lograr satisfacerlas, acuerdan la creación de un grupo de una comunidad política que pueda encausar y orientar sus

---

<sup>34</sup> Cfr. Sayeg Helú, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, Tomo 3, De. Cultura y Ciencia Política A.C., México, 1974, p. 351 y 352

actividades hacia la consecución de un fin, que es, el interés de todos, pero el poder reside en la comunidad política de manera originaria y sólo es delegado su ejercicio en la medida suficiente para proteger la libertad de todos. El pensamiento de Locke es un firme apoyo de la democracia a diferencia de la doctrina de Hobbes que sirvió de apoyo al absolutismo.

La soberanía en Juan Jacobo Rousseau, filósofo y escritor suizo (1712-1788).

Las ideas de Juan Jacobo Rousseau sirven de introducción a la Revolución Francesa, el acontecimiento popular más importante del siglo XVIII y el nuevo sentido de la democracia y de la libertad. El estado de naturaleza, el contrato social y la soberanía popular son presentados con nuevos aspectos originales y rebelan inconformidad de un hombre en contra de las condiciones sociales y políticas de la época que vivió y la proyección ideal hacia una sociedad diferente. Así lo expresan las palabras de su obra el Contrato Social.

La idea del Contrato Social origina el concepto de la soberanía del pueblo. Este autor afirma que dentro del Estado, cada individuo posee una parte igual e inalienable de soberanía, considerada en su totalidad y se recobra de nuevo, bajo la protección del Estado, los derechos de que se desprendió primeramente.

La voluntad general es la voluntad de todos los que componen una comunidad, sin ninguna representación. La voluntad individual se integra en la voluntad general.

Sólo el pueblo es soberano, la soberanía entendida como el gobierno legal del pueblo se identifica con el ejercicio de la voluntad general. Para Rousseau la voluntad general tiene siempre razón y no se confunde con la suma algebraica de las voluntades individuales de los ciudadanos. Afecta los intereses de toda la comunidad, es decir, es la voluntad del cuerpo político considerado como un organismo viviente, la voluntad que responde al bienestar general, a los dictados de la justicia y a la voz del pueblo. La ley no es otra cosa que la expresión de la voluntad general.<sup>35</sup>

Concluimos que en esta teoría el titular de la soberanía difiere según el exponente. En Hobbes, el pueblo establece un soberano y transfiere todo el poder a él. Para John Locke, el pueblo establece un gobierno limitado para determinados proyectos, pero la concepción de soberanía popular o monárquica, como símbolo de absolutismo político. El soberano de Rousseau es el pueblo constituido como una comunidad política.

<sup>35</sup> Cfr. Serra Rojas. *Ibidem*, p. 411 y 412

## 2.4 SOBERANIA NACIONAL

Para Leon Duguit la soberanía nacional está integrada de dos elementos : “por una parte la nación, y por otra el poder del Estado. Cuando éste se convierte en poder de la nación, se elabora el concepto de soberanía nacional”.<sup>36</sup>

La tesis de la Soberanía Nacional le otorga a la nación personalidad, como se la reconoce al derecho, al Estado y al individuo.

La tesis de la soberanía parte del postulado de que la nación constituye una persona titular de la soberanía. Para Duguit la nación es un hecho social, es un producto histórico, motivado por un conjunto de causas, principalmente de orden subjetivo (tradiciones, sentimientos comunes, ideas religiosas entre otras), que se obtienen merced a un conjunto de vínculos : territorial, político, lingüístico y religioso, entre otros.

En México, la Soberanía Nacional surge de un proceso histórico.

José Ma. Morelos y Pavón, en sus “Sentimientos de la Nación”, contiene su ideario político y social que se leyó al inaugurarse las sesiones del Congreso de Chilgancingo el 14 de Septiembre de 1813. Morelos adoptó el pensamiento de Rousseau acerca de la Soberanía, haciéndola denominar “inmediatamente del pueblo ; el que sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial”..... (art. 5)

El documento que con más fidelidad acoge la teoría Rousseauiana de la soberanía es sin duda alguna la Constitución de Apatzingán, a la que se le dio el nombre oficial de “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”.

Considera que soberanía es “la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad” (art. 2o.) El artículo 5o., señala que la soberanía reside originalmente en el pueblo y su ejercicio en representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos en quienes concurran los requisitos que prevenga la ley.

---

<sup>36</sup> Rogina Villegas. Ibidem, p. 277

Con acierto, el Constituyente de Apatzingán redactó nitidamente el artículo So., y se apartó del confuso artículo 3o. de la Constitución de Cadíz, que menciona una soberanía nacional siguiendo los lineamientos del constitucionalismo francés.\*

La Constitución de 1824 no menciona al soberano a diferencia del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de Enero de 1824, en cuyo artículo 3o. se declara la soberanía de la nación como esencial y originaria. Su artículo 4o. dice que “la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular”; pero del artículo 1o. Se desprende indirectamente la soberanía nacional, al declarar que la nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia.

La Constitución de 1857 denomina su título II, sección I “de la soberanía nacional y de la forma de gobierno”.<sup>37</sup>

En sus artículos 39 y 41 describe a la soberanía con las mismas modalidades que la Constitución vigente ; estos preceptos pasaron casi textualmente.

En la Constitución de 1917 los artículos 39, 40 y 41 nos dicen qué es la soberanía nacional.

La soberanía nacional reside en el pueblo, es decir, en el pueblo que trabaja para su felicidad. Reside esencial y originalmente quiere decir que jamás ha dejado de residir en el pueblo. Y es esencial porque en todo momento el pueblo es soberano, nunca delega su soberanía, sino que nombra a sus representantes, los cuales están bajo su mando, esto es, si bien la Soberanía Nacional reside en el pueblo, éste delega su representación al Poder Ejecutivo y al Legislativo elegidos mediante procedimientos electorales, y al aceptar la nación el resultado de la votación, dichos poderes se legitiman.

El artículo continúa diciendo que “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”; se basa en la idea de que la forma de gobierno la determina el pueblo.

Soberanía Nacional, concepto al que con razón inobjetable califica como el valor más importante de nuestra nacionalidad que se define como la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas, económicas, financieras, entre otras en el interior con

---

<sup>37</sup> Arnaiz Amigo, Aurora, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Trillas, segunda ed. 1990, p. 24 y 25.

\* Francia instituyó la soberanía Nacional desde sus primeras constituciones

independencia del exterior, esto es, no reconociendo el país poder superior al que se subordine. Se asigna a la soberanía la tarea concreta preservar la integridad de nuestro territorio, asegurar el Estado de Derecho con la supremacía de la Constitución y definir objetivos propios de desarrollo para fortalecer nuestra nacionalidad y promover nuestra cultura.

## **2.5 SOBERANIA ECONOMICA**

A través de las diferentes etapas que ha pasado México siempre ha existido la economía pero el Estado no intervenía directamente, es decir, no tenía bases constitucionales sino es hasta la Constitución de 1917.

“La economía pública es la economicidad de la acción del Estado, economicidad que a diferencia de la del mercado, basada esencialmente en el criterio del beneficio privado, trata de conjugar el factor de igual tratamiento para todos los ciudadanos en sentido que un bien ofrecido debe ser extendido a todos”.<sup>38</sup>

Con la Revolución de 1910 se integra una etapa de programa social en el marco del liberalismo imperante, se define una nueva política social encaminada a una mejor distribución de la riqueza pública y a una intervención mayor del Estado en los procesos de la vida económica.

El amplio programa social de la Revolución fue expresada el 12 de Diciembre de 1914, por Venustiano Carranza en Veracruz. En este programa había leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando reformas que la opinión pública exigía para establecer el régimen que garantizara la igualdad de todos los mexicanos.

La soberanía económica de México adquiere relevancia constitucional a partir de la Constitución de Querétaro en 1917. Establece la propiedad como función social pilar esencial del sistema de la economía mixta.

---

<sup>38</sup> Carmagnani, Marcello, Estado y Mercado : La Economía Pública del Liberalismo Mexicano, 1850-1911, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 16



En cuanto a la legislación secundaria, desde la década de los veinte, el legislador ha venido legitimando la intervención estatal, nacionalizando sectores estratégicos de la economía como la energía eléctrica, los ferrocarriles, el petróleo, entre otras áreas.

La Constitución de 1917 refuerza y legitima la presencia rectora del Estado, facultándolo para planificar en forma ordenada el desarrollo económico y social del país.

Pero la rectoría del Estado en la economía ha variado en los últimos sexenios se ha apartado del nacionalismo y han reformado leyes, en 1996 se llevó a cabo la tercera ola privatizadora de áreas estratégicas de la economía.

## **2.6 SOBERANÍA FINANCIERA**

Los aspectos financieros de la soberanía fueron especialmente decisivos en el periodo que va de 1914 a 1929, cuando el mundo entró en un periodo de profunda recomposición. Las aplicaciones del patrón oro, de la inflación alemana, de los planes financieros internacionales auspiciados por Estados Unidos y de las misiones de Edwin W. Kemmer para la reorganización monetaria de América Latina recorren la historia de la posguerra a la Gran Depresión. El significado monetario y financiero de la Soberanía, o alternativamente, la importancia de la moneda y los bancos en la definición de este término es fundamental.

De la importancia de la moneda y los bancos en la consolidación de la soberanía se dieron cuenta pronto los distintos grupos que, como resultado de la revolución, se esforzaron para reconstituir el poder político de México. Las actividades de la hacienda pública y la organización de los gastos y los ingresos por los regímenes revolucionarios (especialmente bajo el poder de Carranza, más adelante de los líderes sonorenses), fueron determinantes en la nueva definición de la soberanía de México.

En este proceso, las negociaciones de la deuda externa con los nuevos detentadores del poder financiero internacional, presididos por J.P. Morgan, jugaron un papel estratégico en la determinación de los límites y los alcances de la soberanía contemporánea. Y la creación en 1925 de un banco controlado por el Estado ilustra así mismo el significado de la soberanía en aquellos tiempos y en aquellas circunstancias. Por tal motivo, la política presupuestal de los años veinte puso especial énfasis en el establecimiento de una institución

bancaria que, encontrándose bajo el control del gobierno otorgara un cierto grado de autonomía financiera al Estado mexicano, las negociaciones de la deuda, el diseño del presupuesto y las políticas encaminadas a la creación del Banco de México se entrecruzan durante este periodo. La estabilidad monetaria, la reordenación de las finanzas públicas y la creación de instituciones financieras que pudieran volver a crear las condiciones de orden y desarrollo después del colapso del Estado durante la Revolución se volvió la tarea fundamental.

La solidez financiera del Estado es uno de los principales rectores de la política y de las políticas presupuestarias de los gobiernos durante el periodo que siguió a la Revolución. Estas son las circunstancias en las que la soberanía financiera fue restablecida y el Estado Moderno fue creado en México durante este periodo.<sup>39</sup>

La SHCP, además de administrar las cuentas públicas, tiene la responsabilidad de garantizar la soberanía financiera del Estado.

El Estado moderno demuestra su fortaleza a pesar de las crisis económicas que ha pasado, gracias a la consolidación de su soberanía gestada en épocas posrevolucionarias.

---

<sup>39</sup> Cfr. Zebadón, Emilio, *Banqueros y Revolucionarios: La Soberanía Financiera de México, 1914-1924*, Ed. Fondo CulturaEconómica, México, 1994 p. 25, 40, 82 y 255

## **CAPITULO III**

### **LOS RECURSOS DEL ESTADO**

### **3.1 CONCEPTO**

Los recursos del Estado son muy importantes para la independencia económica y el progreso de la nación.

La palabra recurso está presente en todas las actividades del ser humano, es decir, en la vida cotidiana.

Los recursos son la base de la seguridad nacional e influyente directamente en el destino de la nación.

El término "recurso se refiere a los agentes o factores de producción o empresa para producir y distribuir bienes y servicios".<sup>40</sup>

Evidentemente los recursos sirven como medio para alcanzar fines y satisfacer necesidades del Estado.

### **3.2 CLASIFICACION**

Dentro de los factores que forman la naturaleza, algunos recursos se encuentran en estado sólido, otros líquidos o gaseosos y no todos pueden considerarse tangibles ni encontrarse en el planeta, puesto que ciertos recursos nos llegan directamente del sol en forma de rayos o energía.

Los autores clásicos dividen los recursos en renovables y no renovables, aunque expresaban las siguientes consideraciones en cada caso :

Los recursos no renovables o fijos decían que son los minerales ; a) aquéllos a los que no afecta apreciablemente el deterioro natural (carbón, piedra, arena, entre otros) y, b) los que se afectan por el deterioro natural (metales oxidables, petróleo y gas, sustancias radioactivas).

Los renovables o fluentes los dividían en a) los que no se afectan sensiblemente con la intervención del hombre, por ejemplo la radiación solar, las mareas, los vientos y b) los que se afectan con aquella intervención : las precipitaciones, las plantas y animales.

---

<sup>40</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Económico Ed. Porrúa S.A., segunda ed., México, 1990, p. 315

Para los autores modernos la clasificación de los recursos, es la siguiente :

1. No renovables, o sea los minerales (excepto la sal que se deposita en lagunas marinas y lagos). Con el uso de estos recursos, sus existencias reales (conocidas o no) disminuyen inevitablemente, por lo que deben buscarse siempre nuevas reservas y sustitutos.
2. Renovables : a) suelos fértiles, b) vegetación natural y c) fauna útil al hombre. Aunque estos recursos se renuevan por ley natural, su utilización puede en muchos casos adquirir un ritmo más acelerado que su reproducción y por lo tanto también pueden acabarse.
3. Recursos Inagotables : a) de agua y climáticos. Queda claro que el mal uso del agua puede llevar a su disminución en regiones aisladas, pero no conduce a cambiar el balance de reservas en toda la tierra. Los recursos climáticos comprenden sobre todo la radiación solar (como fuente de calor, luz y energía) y la energía del viento.<sup>41</sup>

### **3.2.1 NATURALES Y NO NATURALES**

Los recursos naturales tienen un carácter positivo y otro negativo en la evolución de un pueblo. Lo positivo representa las riquezas que ofrecen y el aspecto negativo el abandono o el mal aprovechamiento que se les dan.

Es aquí donde entra el derecho como guardián silencioso, garantizando su correcto aprovechamiento en beneficio de todos. El derecho actúa junto con el hombre por el dominio de la naturaleza, por medio de la investigación científica y la transferencia de tecnología. Los esfuerzos de todos los pueblos por garantizar el aprovechamiento de los recursos naturales, alcanza el derecho de soberanía de los Estados, sobre tales recursos.

Así lo dispone la resolución 3,171 de 1973 de las Naciones Unidas, al reiterar que "El Derecho inalienable de los Estados para consolidar la soberanía de los recursos naturales en el territorio dentro de sus límites, al igual que en el mar, inclusive en el subsuelo de su jurisdicción". También en el artículo 1º. del Proyecto de Convención sobre Derechos

---

<sup>41</sup> Bassols Batalla, Angel, Recursos Naturales de México, Ed. Nuestro Tiempo, 21ª ed., México, 1991, p. 51

humanos de Enero de 1955 declaró que “el derecho de los pueblos de autoderminarse, deberá incluir su permanente soberanía sobre su riqueza natural y sus recursos”.<sup>42</sup>

Para Jorge Witker “recursos naturales son todos los elementos que nos proporcionan la naturaleza de los cuales se sirve el hombre para satisfacer sus necesidades de orden material”.<sup>43</sup>

La sola definición de recursos naturales nos hace ver la importancia que revisten para la economía y el progreso del país.

Angel Bassols nos dice que “recursos naturales son aquellos muy variados medios de subsistencia de las gentes, que éstas obtienen directamente de la naturaleza”.<sup>44</sup>

Además señala que dentro de los factores que integran la naturaleza, deben individualizarse aquellos que realmente se consideran recursos naturales, o sea, las riquezas o fenómenos de orden físico que se usan o pueden utilizarse para satisfacer necesidades de la sociedad, incluyendo en estas últimas no sólo las de carácter económico, sino también las que ayudan a mejorar la salud, a practicar el deporte o fomentar el conocimiento de la propia naturaleza (árboles, agua y el suelo) y también a todos ellos tomados en su conjunto dentro de una expresión compleja (parques nacionales, reservas de caza, bellezas panorámicas).<sup>45</sup>

Los recursos naturales se caracterizan por ser limitados e interdependientes. Limitados porque no crecen ilimitadamente puesto que las leyes naturales imponen tasas de crecimiento al grado que cada uno de ellos controla el desarrollo de los demás y son interdependientes, pues entre ellos se da una relación funcional de equilibrio en que la alteración de uno afecta el desarrollo de los otros.

La Constitución establece que son bienes del dominio estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítima-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica, y la plataforma continental. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales.

---

<sup>42</sup> Cfr. Palacios Luna, Manuel R., El Derecho Económico en México, Ed., Porrúa S.A., quinta ed., México, 1993, p. 107 y 108

<sup>43</sup> Witker Velásquez, Jorge, Introducción al Derecho Económico, Ed. Harla, México, 1995, p. 66

<sup>44</sup> Bassols, Ibidem, p. 18

<sup>45</sup> Ibidem, p. 50

### *RECURSOS NO NATURALES*

Llamamos recurso no naturales a aquellos elementos que no proceden directamente de la naturaleza, sino que la materia prima requiere de una transformación hecha por el hombre.

El desarrollo económico de los pueblos se basa en el progreso de las actividades económicas primarias (cuyo propósito es obtener productos de los recursos de la naturaleza); pero son las actividades económicas secundarias, las relacionadas con la transformación de los productos primarios en productos elaborados, estos son los que mayor influencia tienen en el desarrollo económico de los pueblos y en el nivel de su bienestar.

La base constitucional de los recursos no naturales se encuentra en el artículo 28 constitucional párrafo IV. La Secretaría de Estado encargada de estos recursos en la SCT (artículo 36 LOAPF).

Los recursos no naturales son los siguientes: correos, telegrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite y ferrocarriles.

Correos pueden definirse como "aquella institución oficial dependiente del Estado, que se cuida del envío de la correspondencia, impresos, paquetes, metálicos y valores, ya a puntos señalados de antemano o al domicilio del destinatario, bajo reglas convenidas previamente en cuanto al tiempo y a los derechos o gastos que requiere".<sup>46</sup>

El servicio de correos que presta el Estado mediante el pago anticipado de una cantidad por objeto, cantidad que varía según la naturaleza y peso de éste y el punto de destino y se cobra en forma de sellos o timbres.

Telegrafos. Conjunto de aparatos que sirven para transmitir despachos con rapidez y a larga distancia.

Desde su establecimiento el servicio telegráfico se ejerce como monopolio del Estado. Los telegrafos constituyen un servicio público que el Estado debe reservar por razones de diversa índole.

---

<sup>46</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada, Ed. Espasa Calpe S.A., Tomo XV, p. 910

La comunicación vía satélite es de reciente uso (1985). Con este sistema nacional de satélites, el Estado tiene una de sus ramas prioritarias para su economía y seguridad. Es un servicio público que se puede concesionar.

Los ferrocarriles. Este sistema de comunicación se inició a fines del siglo pasado, pero estaba en manos de extranjeros, tal es así que al terminar el porfiriato (1914) existían en nuestro país 24 171 kilómetros de vías. En la revolución fue uno de los medios de comunicación más importante. Hubo varias compañías principalmente estadounidenses, después se unen en dos hasta quedar en una sola (F.N.M.), quedando como organismo descentralizado.

Este sistema de comunicación es otro recurso que está entregando a las compañías transnacionales. Aunque el rezago de los ferrocarriles de México se remonta a varias décadas por falta de inversiones y tantas corruptibles e ineficiencias, es decir, es a raíz de convenios con el BM, que forman parte de la operación general del BM en México se preparan las bases para llevarlos a un punto de venta.

"El BM, por medio del gobierno mexicano, ha venido programando durante los últimos años los elementos que a partir de Mayo se concretarían en la entrega de los Ferrocarriles Nacionales de México al empresariado estadounidense y sus prestanombres locales. Además de la inusitada importancia geoestratégica que FNM han tenido histórica y contemporáneamente para Estados Unidos (se trata de unos 26 mil km. de vías que recorren los 1 958 201 km<sup>2</sup> del territorio y permiten el acceso a grandes yacimientos minerales, el sector financiero y la industria ferroviaria de Estados Unidos ahora exigen que este platillo se les sirva en bandeja, con todos los aderezos y conveniencias del caso".<sup>47</sup>

En resumen tenemos que FNM es una empresa consolidada e integrada que provee los servicios de carga nacional e internacionales. Se estipula que FNM es la tercera empresa estatal de mayores dimensiones, sólo después de Pemex y la CFE, y posee su propia estructura legal, capital y directorio, sus activos totales eran estimados entre 12 mil y 18 mil millones de dólares. De mayores dimensiones que cualquier empresa privada, FNM es la principal propietaria de bienes raíces del país.

---

<sup>47</sup> Cfr. Saxe-Fernández John, Manjar Servido en Bandeja, Diario Excelsior, México, 26 de Abril de 1996.



### 3.2.2 RENOVABLES Y NO RENOVABLES

Los recursos naturales se presentan bajo dos formas, recursos naturales renovables y recursos naturales no renovables.

"Son renovables aquéllos susceptibles de renovarse merced a la ley natural o bien por la acción del hombre, y que se controlan jurídicamente por la vía de la facultad estatal de policía, es decir, por regulaciones administrativas que disciplinan el uso y explotación que de ellos puedan hacer los particulares en ejercicio de sus derechos económicos".<sup>48</sup>

Es decir, que mediante su racional explotación los recursos naturales renovables pueden ser conservados o renovados continuamente, como ejemplo los suelos, la atmósfera, los bosques, la fauna, la flora silvestre, el agua, entre otros.

En México el régimen jurídico de los recursos naturales renovables es el siguiente :

El suelo y su reglamentación jurídica

El espacio terrestre de un país constituye el cuadro natural de las actividades agrícolas, ganaderas y artesanales, actividades primarias que forjaron el crecimiento y evolución del hombre actual.

"El suelo es un elemento fundamental por cuanto constituye el asiento de las principales formas de vida orgánica y el teatro de las actividades económicas y culturales de los grupos humanos".<sup>49</sup>

El artículo 27 constitucional en el párrafo 3º se ocupa de la protección de éste y otros recursos naturales es la Ley de Protección Ambiental.

Recursos Forestales

El uso forestal comprende todas las actividades relacionadas con la utilización de la vegetación, la fauna silvestre y el suelo florestal, ya que de acuerdo con la Ley Forestal vigente (DOF 22-dic-1992), los recursos forestales son los suelos, la vegetación espontánea, los animales y los productos o residuos orgánicos que resulten del aprovechamiento industrial de los recursos forestales. La riqueza de estos recursos es importante no sólo en su fase económica sino en la manutención de los ecosistemas diversos.

---

<sup>48</sup> Witker, *Ibidem*, p. 66

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 68

El fundamento para intervenir, controlar y regular este recurso lo encontramos en el artículo 27 constitucional que expresa lo siguiente : La facultad de imponer modalidades a la propiedad de los particulares, y la facultad de regular el aprovechamiento para evitar su destrucción en perjuicio del interés público.

Lea Forestal. Esta ley reserva para el Estado funciones de carácter normativo, la custodia y vigilancia de las reservas y zonas forestales propiedad de la nación y parques nacionales para que el aprovechamiento forestal no deteriore el potencial productivo, y delega en la sociedad, en las empresas y en los particulares, la conservación, mejoramiento y regeneración de los recursos forestales.

#### La ganadería y la fauna silvestre

La ganadería es un recurso renovables de enorme importancia, por su relación con el sector alimenticio del hombre.

En lo que respecta a la fauna silvestre, México cuenta con una de las más diversificadas del mundo. La protección de la fauna silvestre, debe considerarse no sólo como cuestión que atañe al bienestar económico y cultural de hombre, sino a la conservación de los ecosistemas terrestres de los cuales es un elemento importantísimo para el equilibrio ecológico.

Con base en el artículo 27 constitucional, este recurso natural renovable es controlado y regulado (facultad de policía administrativa) por la SAGDR y por la nueva Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Dos instrumentos legales regulan este sector ; la Ley Federal de Caza (DOF 5-Enero-1952) y la Ley Federal de Sanidad Animal (DOF 18-Junio-1993).

#### Régimen Jurídico de las Aguas.

El agua es el elemento más abundante de la superficie terrestre. Es importante recordar que el agua es el recurso natural por excelencia. Los diversos tipos de agua son : superficiales, atmosférica, marina y oceánica.

México es un país en donde las aguas se encuentran desigualmente repartidas, mientras en el sureste y noroeste existen en apreciables cantidades, en el centro y al norte su caudal es poco.

Nuestra Constitución Federal señala el fundamento para que el poder público ejerza su facultad de policía administrativa, en el artículo 27 constitucional párrafo III otorga a la

nación el derecho de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, entre los cuales esta el agua, con el objeto de distribución equitativamente y cuidar de su conservación. En su párrafo V también se reglamenta este recurso.

#### *RECURSOS NO RENOVABLES*

"Son aquellos que se consumen con el uso, como minerales, hidrocarburos, carbón mineral y fuentes geotérmicas".<sup>30</sup>

Estos recursos a pesar de la más racional explotación no pueden ser conservados o renovados, es decir, irremediamente su explotación conlleva a su extinción.

Los recursos no renovables cuyo dominio y exclusividad tiene el Estado conforme a la Constitución son: petróleo, carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso, energía eléctrica, minerales radiactivos, combustibles nucleares y petroquímica básica.

La protección jurídica de los recursos naturales no renovables ha sido preocupación constante de los estados, en nuestro país se le dio mucha importancia a dichos recursos en la Constitución de 1917, dándole la debida reglamentación y protección.

Otro de los recursos naturales no renovables es la minería. Este recurso ocupa un lugar de primer orden. La producción minera nacional la componen 47 tipos de minerales diversos: dos preciosos oro y plata; 14 no ferrosos, 4 siderúrgicos y 27 metálicos. Esta variedad de minerales se distribuyen en 28 estados de la República.<sup>31</sup>

El artículo 27 constitucional en sus párrafos IV y VI, establece el régimen constitucional de la minería en México. De ambos párrafos se desprende que la nación tiene el dominio directo o sea la propiedad absoluta y perfecta de naturaleza pública que se ve reforzada por la inalienabilidad e imprescriptibilidad sobre los yacimientos minerales ubicados dentro del territorio nacional.

Respecto de los yacimientos minerales ubicados en la zona económica exclusiva, el Estado tiene un dominio eminente, es decir, facultad para legislar bajo su jurisdicción.

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 67

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 83

Por lo tanto en México no puede existir la propiedad privada sobre los yacimientos minerales, la explotación de los mismos por los particulares sólo se pueden efectuar mediante el otorgamiento de la concesión dada por el Estado.

En el artículo 73 fracción X se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia minera.

### **3.2.3 ESTRATEGICOS Y NO ESTRATEGICOS**

Los recursos naturales no renovables tienen importancia estratégica en la economía de los países y sobre todo en nuestro país, ya que además de agotables y limitados impone el poder público, tratamientos y protecciones que tienen como eje a la titularidad pública, con exclusión de los particulares.

Sobre estos recursos, el Estado ejerce su dominio directo por regla general, facultad que se ha ido conquistando y reconociendo por el derecho internacional público.

Estos recursos, en México por mandato del artículo 27 constitucional, se ubican en el sector público y son gestionados y explotados directamente por el Estado, sin que haya lugar a la concesión, permiso u otra facultad.

Para concluir diremos que los recursos estratégicos son: el petróleo, energía eléctrica, petroquímica básica, que son sectores fundamentales para la independencia y desarrollo del país.

#### *NO ESTRATEGICOS*

Los recursos no estratégicos, son las áreas prioritarias para el desarrollo nacional, estos recursos se rigen por el derecho público, la intervención del Estado es directa a través de su administración. Aunque no dejan de ser un factor principal en el mejoramiento económico y cultura del país.

### **3.3 RECURSOS ESTRATEGICOS DE MÉXICO**

Nuestra historia registra en sus páginas, la explicación lógica de su política económica sobre sus riquezas naturales (petróleo, minería, tierras cultivables, fauna, entre otras).

recursos respecto a los cuales, las naciones poderosas han puesto el acento de sus ambiciones. Esta acción política marca toda una etapa de nuestra historia, con actos de invasión, despojo y explotación de nuestros recursos estratégicos y no estratégicos, han integrado la política llamada colonialismo.

Tales hechos explican el porqué nuestro derecho tanto constitucional como reglamentario, habían puesto medidas protectoras, como defensa contra grupos hegemónicas, pero desde el mandato de De la Madrid se empieza a cambiar esas medias de protección, incrementándose en el gobierno de Salinas y continuándose en el mandato de Zedillo, reformándose leyes para abrir las puertas a los grandes consorcios internacionales.

El artículo 28 constitucional, párrafo IV nos señala los recursos estratégicos ; petróleo, hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, energía eléctrica y nuclear.

La reglamentación del artículo 27 constitucional, en la parte final de los párrafos IV y VI sobre petróleo, carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso, minerales radioactivos ; la parte final del párrafo IV sobre energía eléctrica y párrafo VII sobre aprovechamiento de combustibles nucleares y generación de energía nuclear : fija las normas jurídicas sobre dos aspectos fundamentales : el dominio de la nación que es inalienable e imprescriptible y la acción del Estado de manera exclusiva sobre estos recursos naturales. Además señala que 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 dichos recursos.

El petróleo es uno de los elementos más importantes de la actual coyuntura de nuestra civilización industrial. Tiene características bien conocidas ; alto poder energético, facilidad de manejo y transporte, abundantes productos secundarios, es decir, petroquímicos.

La mayor reserva de hidrocarburos se encuentran en la región marina.

Después del petróleo, la electricidad ha sido el energético de mayor significación en la dinámica de la economía del país, se produce mediante plantas hidroeléctricas, geoeléctricas, termonuclear. Como sabemos, la generación, distribución y comercialización de la electricidad fue una compleja actividad técnica empezada en México por compañías extranjeras que trabajaban mediante concesiones otorgadas pro el gobierno federal, hasta que se llegó a la conclusión en 1960 de la importancia estratégica de la industria eléctrica y el

papel decisivo que cumplía en el desarrollo de toda la economía del país por lo que se nacionaliza la industria eléctrica.

## **CAPITULO IV**

### **ANTECEDENTES HISTORICOS DE PEMEX**

#### 4.1 HISTORIA DE LA INDUSTRIA PETROLERA

Etimológicamente la palabra petróleo proviene de las voces latinas Petra-piedra y Oleum-aceite que significa aceite de piedra. También conocido como "oro negro", "oro líquido" o "betúmenes de la tierra".

El petróleo ha sido empleado de diversas formas desde hace muchos siglos, sin embargo, el nacimiento de esta industria se realizó a mediados del siglo XIX, provocada por la creciente demanda de este producto principalmente para lámparas, ungüentos y medicinas en general.

En la biblia se hace mención del petróleo con el nombre de betún (asfalto). Noé lo utilizó como pintura anti-corrosiva para calafatear su arca. En la antigua Persia se utilizó como cementante en las construcciones y como iluminante en sustitución del aceite vegetal.

Los historiadores hacen menciones frecuentes del uso del petróleo entre los asirios, egipcios y romanos los cuales lo utilizaban en las lámparas y prácticas medicinales; los chinos y los japoneses fueron los primeros en utilizarlo en lámparas de petróleo y como elemento de guerra en forma de aceite hirviendo y granadas de fuego.

En América, los indios lo usaban para impermeabilizar sus canoas, antes de que el hombre blanco llegara al nuevo continente.

En México, los totonacas de la región de Papantla, lo recogían de las aguas, empleando para el alumbrado, como medicina y como incienso para sus ritos. El nombre de chapopote comúnmente usado, proviene de las voces mexicanas tzane (engrudo o pegamento) y popochtli (perfume).

Aunque el conocimiento del petróleo es muy antiguo, su uso fue rudimentario hasta fines del siglo XVIII en que comenzó a generalizarse para la iluminación gracias a la construcción de la lámpara Argand (1784)

Las primeras fuentes de abastecimiento de petróleo fueron las llamadas chapopoteras, lagos de petróleo que llegó a la superficie a través de las fracturas de las capas del subsuelo. El crecimiento en la demanda del petróleo alentó a personas interesadas en explotarlo económicamente.



La moderna industria del petróleo nace en Estado Unidos el 27 de agosto de 1859, año en que se descubrió y se perforó el primer pozo, cuya perforación terminó con éxito a una profundidad de 21m teniendo una capacidad de sólo 25 barriles diarios de petróleo ligero ; 2 años más tarde, en el mismo estado de Pennsylvania se perforó un pozo con una capacidad de 300 barriles diarios. En 1860 el profesor Sullivan de la universidad de Yale Estados Unidos; estudió la manera de refinar el petróleo estableciéndose así la primera refinería. En 1862 John D. Rockefeller y su socio Andrews fundaron una compañía petrolera la que en 1870 habría de transformarse en la primera Standard Oil Co. Del mundo. En 1885 Benz construyó el primer vehículo con motor de combustión interna y para fines del siglo XIX el uso de la gasolina se había generalizado.

#### **4.2 PRIMERAS LEGISLACIONES EN MATERIA PETROLERA**

En relación con la explotación del petróleo, en México se ha recorrido por diferentes normas jurídicas que han señalado el camino que se ha tenido que seguir respecto de la naturaleza, la propiedad y explotación de este recurso.

Así, tenemos los diversos temas que configuran el concepto de la soberanía de nuestro país sobre los recursos del subsuelo necesariamente nos referimos en primer término a la legislación española, en la que encuentran cimentados los fundamentos de nuestro Derecho.

En la etapa de la colonia entramos que la legislación en materia de petróleo, se encuentra inmersa en la legislación general para la minería, o sea en las Reales Ordenanzas para la minería de la Nueva España del año de 1783.

En el articulado de las Ordenanzas, señala con toda claridad, que el rey era el dueño de las minas ; que sin separarlas de su patrimonio, podían conceder su explotación a los particulares ; que las materias de esa explotación, comprendían el oro, la plata, el plomo, otros metales y los betúmenes o jugos de la tierra.<sup>52</sup>

El 24 de Agosto de 1821, el entonces Virrey de la Nueva España y el Jefe del Ejército Mexicano, suscribieron el Tratado de Córdoba, declarando además el reconocimiento de la

---

<sup>52</sup> Patiño Camarena, Javier, La Hazaña Jurídica Petrolera (1914-1938), Ed. Porrúa S.A. 2ª ed., México, 1990, p. 8, 9 y 10.

independencia de México, que el gobierno provisional actuaría en todo según las leyes en vigor, hasta que se pudiera redactarse una Constitución.

Cuando España reconoció el tratado de 1836 de la Independencia de México, cedió en favor del gobierno mexicano todos los derechos que había tenido sobre la Nueva España, y en esa forma la República adquirió para la Nación la propiedad de los terrenos, de los edificios públicos, entre otros, y aceptó que continuaran en vigor las leyes existentes.

De esa manera, el Tratado de Paz y Amistad firmado entre los dos países, transfería al gobierno mexicano todos los derechos de la Corona incluyendo la legislación que otorgaba al soberano la propiedad del subsuelo, reconociendo así los derechos patrimoniales de México.

En la Constitución de 1857, no se precisó ni aclaró, que la propiedad de los recursos del subsuelo le corresponde a la Nación, dejando que esta materia se siguiera regulando por la legislación promulgada en la Colonia, vacío constitucional que a la postre va a ser aprovechado por latifundistas y terratenientes, que van a apoyar sus argumentos para que se reconozca que los dueños del suelo son también propietarios de los recursos del subsuelo.<sup>53</sup>

#### **4.3 LA INDUSTRIA PETROLERA EN EL PORFIRIATO**

Antes de 1910 nuestra exploración y explotación petrolera era deficiente. La falta de conocimiento de la vital importancia que representan los hidrocarburos, así como el no poseer una adecuada legislación petrolera ni contar con los recursos técnicos, ni económicos, llevaron a las grandes compañías petroleras, tanto ingleses como americanos a apoderarse de nuestro vital energético.

Después del triunfo de las armas republicanas sobre los ejércitos conservadores e imperiales. Porfirio Díaz asume por primera vez el poder, misma que ejerció durante más de treinta años.

*"En relación a este período, Pastor Rovaix comenta : Porfirio Díaz comprendió que el país necesitaba con urgencia la inversión de capitales venidos del extranjero, para la fecundación de los inmensos gérmenes de la riqueza latente que encerraba el territorio y puso en juego toda su influencia durante la administración del Gral. Manuel González, que le sucedió en la Presidencia y toda su actividad en sus períodos subsecuentes, para conseguir la implantación de sus grandiosos proyectos que vió realizados con creces, pues pronto estuvo cruzado el país de una red de vías férreas al mismo tiempo que poderosas*

<sup>53</sup> Patiño Camarena, Javier, *Ibidem*, p. 25

*negociaciones explotaban las minas, establecían fundiciones y plantas de beneficio para los minerales, y enormes fábricas se instalaban creando centros industriales de importancia; se aprovechaba la energía hidráulica para la producción de la electricidad; se abrieron los puertos marítimos a los buques de gran calado realizándose obras costosas y se explotaba el petróleo por empresas audaces que invertían millones en exploraciones, conducción y refinera. Esa fue la obra magna de Porfirio Díaz. Un progreso ostensible y un período de paz completa. Pero desgraciadamente, ese progreso, esa paz y esa riqueza carecían de cimientos sólidos, porque se habían levantado sobre terreno deleznable de un desequilibrio social inaudito. Obsesionado el Gral. Díaz por la idea de atraer capitales, les concedía una protección incondicional, y los consideraba como el único factor que daba la prosperidad al país, el factor trabajo carecía de significación e importancia para aquel Gobierno.<sup>14</sup>*

En 1883 se reforma la Constitución de 1857 concediéndole facultades al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre minería; y al año siguiente, se expidió el primer Código Minero Federal que inició desde entonces una larga serie de controversias e interpretaciones sobre la propiedad de las riquezas del subsuelo. En el Código se rechazó el criterio que atribuía al Estado derechos patrimoniales sobre el subsuelo, y se sostuvo en cambio, que eran de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, entre otros productos, "el petróleo y los manantiales gaseosos".

El Código de Minas de 1884, permaneció vigente hasta ley Minera de 1892. En esta ley trató de abolirse la propiedad exclusiva del superficiario sobre el subsuelo, otorgándole únicamente el derecho de explotación sin necesidad de concesión especial, sobre toda clase de combustibles minerales, petróleo y aguas minerales.

Como la ley de 1892 no determinaba con claridad la propiedad sobre el subsuelo, sino que únicamente se refería a los derechos explotación, el Gobierno Mexicano publicó en Diciembre de 1901 la primera ley que aludía en forma concreta al petróleo. Este ordenamiento, autorizaba al Ejecutivo Federal para otorgar concesiones de exploración y explotación del subsuelo en las tierras nacionales, en los lagos y en las lagunas de jurisdicción federal.

En 1905, el Gobierno Mexicano realizó el primer esfuerzo serio para redactar una verdadera ley petrolera. Aunque el intento no tuvo éxito, cuando menos se evidenció la vitalidad indiscutible de la tradición jurídica que establecía la propiedad nacional sobre el

---

<sup>14</sup> Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, Edición de la Comisión Federal de Electricidad, México, 1988, p. 17.

subsuelo. El articulado del proyecto representaba el regreso a ese antecedente. Proyecto que no prosperó porque anulaba derechos concedidos al amparo de las leyes del 84 y 92.

En 1909, el Gobierno Federal dictó una tercera Ley Minera que volvía al criterio de la ley de 1884, declarando al petróleo como de la propiedad exclusiva de los dueños de la superficie. Esta ley sólo beneficiaba a los inversionistas petroleros cuando ya era notoria de trascendencia y el valor comercial del petróleo en el mundo, Así nos disistíamos de la demanda tradicional de la Nación sobre la propiedad del subsuelo.

Esta situación jurídica prevaleció hasta que los constituyentes de 1917 la modificaron con el texto del artículo 27 de la Ley Fundamental.

#### **4.4 LA CONSTITUCION DE 1917**

Los gobiernos del Presidente Francisco I Madero y del primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza, fueron concientes del significado económico de la riqueza petrolera de México y de la configuración oligopólica extranjera que había adoptado su explotación industrial como efecto de las ventajas otorgadas por la legislación y las concesiones del gobierno porfirista.

Inicialmente la decisión maderista fue modificar el régimen fiscal con el objeto de obtener una recaudación acorde con los valores económicos de la extracción, exportación y venta del petróleo mexicano por las compañías extranjeras, así como de las crecientes utilidades de éstas. Al respecto sólo se logró que el impuesto del timbre gravara de manera especial el petrolero crudo.

El asesinato del Presidente Madero impidió continuar este proceso, por lo que al romperse el orden constitucional e iniciarse el combate, se abrió un período que permitió a las empresas petroleras realizar la explotación sin amenaza de cambio alguno.

Venustiano Carranza, primer Jefe del ejército constitucional apoyado por sus efectivos militares en la zona petrolera, fija en 1914 un impuesto en oro en barra, que le va a permitir el sostenimiento de los gastos del movimiento constitucionalista.

Además, el gobierno carrancista en Veracruz al mando del general Cándido Aguilar, expide varios decretos de fijar mecanismos de control de las empresas petroleras, a través de

sujetar a autorización toda compra de terrenos petrolíferos y del registro previo de dichas empresas.

El 7 de Enero de 1915, el Primer Jefe del ejército constitucionalista, ya como encargado del Poder Ejecutivo, expide en Veracruz un importante decreto en el que se anuncian los propósitos de la nueva política en materia petrolera y las bases de la legislación que se propone implantar.

El primer Jefe del Ejecutivo expresaba que por medio de dicho decreto "al mismo tiempo que el gobierno ha ejercido una inspección y vigilancia constante sobre las exploraciones y explotaciones petroleras, ha permitido y estimulado el desarrollo de la industria corrigiendo los abusos que se cometían, evitando los perjuicios que se ocasionaban y compilando todos los datos necesarios para fomentar en provecho nacional una industria de tanta importancia".<sup>55</sup>

Del decreto se deduce una búsqueda por rescatar el control de la industria, poner orden en ese campo y principalmente que la explotación del petróleo y gas dejaran un provecho real y directo al país y al Estado.

Guiado por los mismo propósitos, poco tiempo después, el 1915, Carranza crea la Comisión Técnica del Petróleo con el objeto de efectuar estudios sobre la situación de la industria y la proposición de las leyes o reglamentos para su desarrollo. Dicha comisión presidida por el ya citado Cándido Aguilar y compuesta por varios ingenieros como Pastor Rovaix, Modesto Rolland, Manuel Urquidía y Salvador Gómez, así como los asesores e ingenieros Joaquín Santaella y Alberto Langarica.<sup>56</sup>

Esta comisión rinde su informe en Abril de 1916 sosteniendo la necesidad de "restituir a la Nación lo que es suyo, la riqueza del subsuelo, el carbón de piedra y el petróleo".<sup>57</sup>

La comisión propugnaba por la reivindicación nacional de los recursos del subsuelo, lo cual será de notable influencia en la formulación del artículo 27.

---

<sup>55</sup> Cfr. Informe del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, al abrir las sesiones extraordinarias del Congreso General el 15 de Abril de 1917, en los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984, 2ª ed. México, Cámara de Diputados, LI1 Legislatura del Congreso de la Unión, 1985, p. 1172.

<sup>56</sup> López Portillo y Weber, José. El Petróleo de México, su importancia, sus problemas, Fondo de Cultura Económica, México 1975, p. 35

<sup>57</sup> Meyer Cosío, Lorenzo, México y Estados Unidos en el Conflicto Petrolero 1917-1942, El Colegio de México, Primera Reimpresión, México, 1981, p. 93

El artículo 27 modificaba en papel los derechos que los empresarios extranjeros habían gozado en la explotación de los minerales, las aguas y el petróleo en el país. Los obligaba a renunciar a la protección de sus gobiernos, teniendo que declararse "como nacionales" para los efectos de la ley. De no hacerlo perderían en beneficio de la Nación los bienes que hubieran adquirido. La Constitución efectuó automáticamente 2 151 025 hectáreas de terrenos que contenían los yacimientos petrolíferos ;<sup>58</sup> abrogó los derechos privados sobre los minerales depositados en el subsuelo, transformándolos en simples concesiones dependientes de la voluntad soberana del Estado. El texto del artículo 27 otorgó a la *"Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos"*, entre los que se incluían *"los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólido, líquido o gaseosos"*. La normatividad constitucional que había protegido los negocios petroleros desde finales de siglo pasado fue modificada, en un intento por fortalecer la autoridad económica del gobierno en detrimento de la libertad que gozaban los capitales extranjeros en la extracción y comercialización del petróleo y otros minerales.<sup>59</sup>

"Para los petroleros (y otros empresarios con concesiones para explotar los recursos naturales del país), el artículo 27 tenía una clara intención " confiscatoria" que ponía en peligro sus inversiones corrientes y aumentaba el riesgo de hacer negocios en México".<sup>60</sup>

Por medio de la Constitución de 1917, se plantearon disposiciones que fueron inmediatamente, condenados por Wall Street y los petroleros extranjeros asentados en territorio nacional. El hecho más significativo no era sólo que las nuevas disposiciones constitucionales imponían limitaciones extras a las concesiones bajo las cuales operaban las empresas petroleras, sino que, más significativamente, conllevaban la invalidez de sus títulos de propiedad.

En resumen el artículo 27 constitucional rescata para la Nación el dominio no sólo del petróleo, sino de todos sus recursos naturales.

---

<sup>58</sup> Ibidem, p. 113

<sup>59</sup> Zebadúa, Ibidem p. 126

<sup>60</sup> Ibidem.

#### **4.5 LOS REGIMENES DE DE LA HUERTA A CARDENAS**

##### ***ADOLFO DE LA HUERTA***

El 1º de Junio de 1920, Adolfo de la Huerta líder formal del movimiento que derrocó a Carranza tomó posesión como Presidente Interino. Los seis meses que permaneció en el poder sirvieron para preparar el terreno a Obregón, triunfador en los comicios. En este breve lapso se consolidó la pacificación del país. En el ámbito internacional el problema más importante para el nuevo gobierno fue la necesidad de normalizar sus relaciones con Estados Unidos. La reanudación no fue tarea fácil, pues Wilson exigió a los nuevos gobernantes una serie de compromisos previos. No era nuevo lo que Washington exigió a los enviados de la huertistas para otorgar su reconocimiento a México; un compromiso formal de no aplicar a los intereses norteamericanos las disposiciones de la Constitución de 1917. Iglesias, Calderón y Roberto Pesqueira, agentes del nuevo gobierno mexicano ante Washington, tuvieron una serie de entrevistas con funcionarios del Departamento de Estado, a quienes aseguraron que era propósito del gobierno mexicano reconocer todos los compromisos contraídos por los gobiernos anteriores. En el caso del petróleo, Pesqueira ofreció que México retiraría de los tribunales su defensa en relación con los amparos interpuestos por los petroleros contra las disposiciones de Carranza, con lo cual la Suprema Corte fallaría a favor de las compañías y la ley petrolera se haría de acuerdo con ese fallo. Estas promesas prácticamente anulaba la reforma petrolera en el artículo 27 constitucional, no fueron consideradas suficientes por la Casa Blanca.<sup>41</sup>

El gobierno provisional osciló entre la necesidad de lograr el reconocimiento y apoyo de Washington y la de obtener mayor participación en las fabulosas ganancias que obtenía la industria del petróleo.

##### ***ALVARO OBREGON***

En el régimen del general Alvaro Obregón, las empresas petroleras continuaron siendo el obstáculo principal para que Washington otorgará su reconocimiento. La posición de los intereses petroleros hacia Obregón fue la misma que observaron para con De la Huerta: El

---

<sup>41</sup> Meyer, *Ibidem*, p. 110

Departamento de Estado debía obtener de aquél un compromiso formal que impidiera dar efecto retroactivo a las leyes de 1917. En la reunión que se celebró en Galveston en 1921 resolvieron no reconocer valor alguno a la nueva legislación mexicana por su carácter ilegal. En México, Obregón declaró que no modificaría a cambio del reconocimiento norteamericano, las leyes de Carranza ni el artículo 27 constitucional.

Al igual que Carranza, Obregón no encontró solución definitiva al conflicto planteado por el párrafo IV del artículo 27, por tanto, se harían una serie de intentos fallidos decidió abstenerse de abordar el problema que significaba la elaboración de la ley reglamentaria respectiva; no pudo dar una legislación que tuviera el espíritu de 1917, pero tampoco creyó prudente rendirse definitivamente a la presión norteamericana y consideró que el único camino era mantener el *modus vivendi* establecido con los petroleros en espera de que, en el futuro, circunstancias más favorables permitieran una interpretación del artículo 27 constitucional acorde con los lineamientos nacionalistas de la Revolución.<sup>62</sup>

En este período presidencial coincidió con los años de mayor bonanza de la industria petrolera en México. En 1921 la producción alcanzó su nivel más alto (193 397 587 barriles de petróleo equivalente a 25.2 por ciento de la producción mundial. El siguiente año el volumen fue casi tan elevado ( 182 278 457 barriles), y aunque a partir de entonces las cifras muestran una caída constante en la producción, el petróleo continuó siendo una fuente fundamental de ingresos para el gobierno. Durante todo el período de Obregón los impuestos petroleros representaron más del 20 por ciento de los ingresos federales. El petróleo adquirió, en consecuencias, un valor estratégico para las finanzas públicas de México.

Durante todo el período de Obregón los negocios en México le produjeron a las compañías petroleras ganancias impresionantes. En 1920 sólo El Águila obtuvo utilidades por más de 28 millones de dólares. Además, durante los casi diez años anteriores la industria pagó sumas mínimas en impuestos a Hacienda, optando por contratar la protección de ejércitos privados para sustraer las operaciones petroleras de la jurisdicción del gobierno.<sup>63</sup>

En resumen, a Obregón como a Carranza le fue imposible llevar a la práctica la reforma petrolera.

---

<sup>62</sup> Meyer, *Ibidem*, p. 110, 132

<sup>63</sup> Zebadúa, *Ibidem*, p. 223, 224.



### **PLUTARCO ELIAS CALLES**

Al asumir el poder, el general Elías Calles, dio principio a su importante programa de obras públicas y reformas fiscales y monetarias, \*impulsó la educación secular y se enfrentó a la Iglesia, relegándola a un segundo plano en la estructura política del país, principalmente a través de la confiscación de sus propiedades. De esta forma, el régimen callista sentó algunas de las bases constitucionales y estructurales en materia económica y financiera que más tarde, pasada la crisis mundial, llevaron al país a una etapa de rápido desarrollo; el proceso se vio favorecido decisivamente por una mayor demanda de los productos mexicanos en el mercado exterior especialmente en el caso de los minerales, con excepción del petróleo.

A los pocos meses de haber iniciado su mandato, Calles nombró una comisión mixta que debía redactar un nuevo proyecto de ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, desechando así aquellos proyectos emanados del régimen anterior.

La comisión mixta dio forma al proyecto de ley, que se publicó a principios de septiembre de 1925, en el que insistía confirmar sólo los derechos de quienes hubieren iniciado sus trabajos antes de mayo de 1917.<sup>64</sup>

Un nuevo motivo de zozobra para los petroleros fue otro proyecto de ley sometido por Calles al Congreso para reglamentar la fracción I del artículo 27 constitucional, pues les afectaba al prohibir a individuos o corporaciones extranjeras poseer terrenos en la faja de 50 y 100 km. que corría a lo largo de costas y fronteras.

Calles decidió que las Cámaras aprobaron la reglamentación de las fracciones I y IV del artículo 27 constitucional. Pese a las protestas tanto de los petroleros como de Washington, la primera ley orgánica del artículo 27 en el ramo del petróleo, fue aprobada el 31 de diciembre de 1925 y su reglamento en abril del año siguiente.<sup>65</sup>

---

\*Fue entonces cuando se formaron las Comisiones Nacionales de Caminos e Irrigación y se crearon el Banco de México y las Instituciones de Crédito Agrícola y Ejidal.

<sup>64</sup> Congreso de la Unión, Proyecto de Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo formulado por la Comisión Mixta, México, Imprenta de la Cámara de Diputados 1925.

<sup>65</sup> Meyer, *Ibidem*, p. 149, 154.

Concluimos que en este período, Calles pudo llevar mucho más adelante las reformas que se suponía constituían el programa de la Revolución. En el sector del petróleo fue elegido para realizar un nuevo intento de cambio de la posición del capital extranjero. A pesar de la disminución en la producción en este período la industria petrolera continuaba siendo una de las más importantes del país.

La Ley Orgánica del párrafo IV del artículo 27 constitucional fue muy lejana del espíritu de la Constitución de 1917.

**EMILIO PORTES GIL, PASCUAL ORTIZ RUBIO Y ABELARDO L. RODRIGUEZ**

Estos 3 presidentes formaron lo que se conoció como el maximato.

Cuando Obregón anunció su decisión de volver a la presidencia como sucesor de Calles, se pensó que el caso de Díaz volvería a repetirse, y que ambos líderes se turnarían en el poder indefinidamente, pero el asesinato de Obregón hechó por tierra esta posibilidad a la vez que produjo una serie crisis en el seno del grupo gobernante.

La renuncia de Calles a la Presidencia no significó que abandonara el poder en manos de sus sucesores a través del P.N.R., que formó y dirigió.

Calles el "Jefe Máximo" de la Revolución tuvo en sus manos el control de las administraciones de Emilio Portes Gil, de Pascual Ortiz Rubio y de Abelardo L. Rodríguez. No fue sino hasta el momento en que el Presidente Cárdenas en 1935, contó con un poder propio, como consecuencia de su política encaminada a reavivar y dar cumplimiento al programa revolucionario trazado en Querétaro, cuando Calles dejó de ser "el poder tras el trono".

Portes Gil aprovechando la ausencia de Calles que había partido a Europa, repartió tierras, cosa que no agradó a Calles ; sin embargo, apenas Portes Gil entregó el cargo a Ortiz Rubio, Calles hizo una famosa declaración asegurando que la reforma agraria había sido un fracaso. En la reunión que el nuevo presidente y su gabinete tuvieron con el Jefe Máximo el 20 de Marzo de 1930, éste informó que la división de las grandes propiedades estaba causando grave daño a la economía nacional. El reparto agrario prácticamente se detuvo. El

Presidente Ortiz Rubio no pudo concluir el período, pues sus diferencias con Calles le obligaron a renunciar. El general Abelardo L. Rodríguez, fue designado por el PNR para sustituir a Ortiz Rubio. Durante su período, en 1933, la redistribución de la propiedad agraria llegó a su punto más bajo desde 1922. \*\*Todo avance en el proceso de nacionalización de la economía mexicana se detuvo, a pesar de que aproximadamente la mitad de la riqueza nacional continuaba en manos extranjeras. Es difícil imaginar que bajo este régimen se formulara el famoso "plan sexenal", que habría de servir de programa de gobierno a la siguiente administración.

Entre los motivos menores de descontento de los petroleros, se encontró la situación laboral. A partir de la creación de la Junta de Conciliación y Arbitraje en 1927, las compañías fueron demandadas varias veces ; pero fue en realidad en 1931, al promulgarse la Ley del Trabajo, cuando las compañías empezaron a ver realmente un peligro en este campo. La promulgación de esta ley durante la administración de Abelardo Rodríguez debe verse a la luz de la situación industrial del momento. Sólo el 15 por ciento de la mano de obra del país se encontraba empleada en esta rama de la economía, controlada totalmente por el capital extranjero. En estas circunstancias, la legislación de 1931 puede verse como un medio para aumentar la participación mexicana en las utilidades de este sector. <sup>66</sup>

En 1934. Se crea un organismo semioficial Petróleos de México S.A.. (Petromex), que debía administrar el petróleo mexicano y que finalmente se liquida por Nacional Financiera por ser un fracaso.

Como conclusión tenemos que los gobiernos del maximato, la reforma petrolera como el resto del programa revolucionario se vieron paralizados por el conservadurismo del período. En el mandato de Abelardo Rodríguez se intentó dar una solución distinta al problema petrolero, dejándose de insistir en la nacionalización del subsuelo.

### ***LAZARO CARDENAS DEL RIO***

---

<sup>66</sup> Ibidem, p. 187, 196.

<sup>\*\*</sup> En este año sólo se distribuyeron 196 000 hectáreas.

Con el ascenso al poder del general Lázaro Cárdenas del Río, el proceso revolucionario en nuestro país registra un cambio radical, puesto que nuevas reformas políticas y sociales beneficiaron a sectores más amplios de la población.

Los antecedentes de la expropiación se inician con la lucha de los trabajadores petroleros por constituir un sindicato legítimo, ya que viven en forma miserable e insalubre; numerosos trabajadores pierden la vida en dicho empeño, hasta el 16 de Agosto de 1935, se constituye el primer Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, el cual inicia su lucha por el reconocimiento de sus derechos y mejores prestaciones salariales al enviar el 5 de noviembre de 1936 el proyecto de "Contrato Colectivo de Aplicación General". Las compañías rechazan dicho proyecto pero acceden a celebrar una convención obrero-patronal, a lo que se niegan los trabajadores quienes emplazan a huelga a las compañías el 29 de noviembre si para entonces no se había discutido y aprobado el contrato colectivo.

A solicitud del Presidente Lázaro Cárdenas acceden las partes en conflicto arreglar en forma pacífica sus controversias vía Departamento del Trabajo, el 27 de noviembre y se comprometen a discutir y formular un contrato colectivo obligatorio para la industria. A pesar de las sucesivas intervenciones del Presidente Lázaro Cárdenas, estalla la huelga el 28 de mayo de 1937, la que paraliza la economía al no haber abasto de combustible o derivados del petróleo hasta que concluye el 9 de junio siguiente dicho movimiento.

En el mes de junio los trabajadores remiten sus peticiones al Departamento del Trabajo, el que da a conocer el 8 de diciembre de 1937 su resolución a favor del sindicato, e inmediatamente las compañías solicitan el amparo en contra de dicho dictamen. En 1º de marzo de 1938, la Suprema Corte de Justicia deniega el amparo a las compañías.

La Junta de Conciliación y Arbitraje ordena que las compañías acaten la resolución del 8 de diciembre a lo que se niegan alegando que pagar 23 millones de pesos en incrementos de salarios y prestaciones adicionales significaría su ruina, por lo que se declaran en rebeldía. Ante tal situación el presidente Lázaro Cárdenas anuncia la noche del 18 de Marzo el Decreto de Expropiación de la industria Petrolera Mexicana por causa de utilidad pública y se publica al día siguiente.

Al expedir el Presidente de la República, Lázaro Cárdenas, el decreto a través del cual expropió por causa de utilidad pública y a favor del patrimonio de la Nación los bienes

muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras que se negaron acatar el laudo del 8 de diciembre de 1937 del grupo número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo que es urgente que el poder público intervenga con medidas adecuadas para impedir que se produzcan graves trastornos interiores que harían imposible la satisfacción de necesidades colectivas y el abastecimiento de artículos de consumo necesarios a todos los centros de población debido a la consecuente paralización de los medios transporte y de las industrias productoras así como para proveer a la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de la riqueza que contienen los yacimientos petrolíferos.

En el artículo 1º, de dicho decreto se enumeran las compañías expropiadas; un total de 16 entre ellas la Compañía Mexicana de Petróleo el Aguila S.A., la Huasteca Petroleum Company, la Sinclair Pierce Corporation y la California Standard Oil Company of México, Richmond Petroleum Company de México.

En el artículo 2º. De dicho decreto encarga a la Secretarías de Economía y Hacienda que procedieran a la ocupación de los bienes expropiados ya que de no ocupar el gobierno las instalaciones de las compañías vendría la paralización inmediata de la industria petrolera, ocasionando males incalculables al resto de la industria y a la economía general del país. Se crea el Consejo Administrativo del Petróleo Nacional que se encarga de administrar provisionalmente los bienes de las compañías expropiadas.<sup>67</sup>

Lázaro Cárdenas expropió las compañías petroleras inglesas y norteamericanas, por lo que el petróleo es nuestro desde el 18 de Marzo de 1938, la expropiación fue una hazaña, una epopeya, Cárdenas supo como hacerlo, utilizando al sindicato petrolero a la CTM, a la inteligencia de izquierda, al partido, a los diputados y senadores y aprovechando las circunstancias de aquellos tiempos que le facilitaron las maniobras exactas para presionar, negociar y triunfar.

#### **4.6 CREACION DE PEMEX COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO**

Como organismo público descentralizado, *PETROLEOS MEXICANOS* fue creado por decreto publicado en el DOF el 7 de junio de 1938, con personalidad y patrimonio propio.

---

<sup>67</sup> Patiño, *ibidem*, p. 110-126

siendo su objeto el manejo de los bienes muebles e inmuebles, además se encargaría de la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y venta de petróleo y gas natural y sus derivados. Por decreto se dirigió por un Consejo de Administración de 9 miembros de debían nombrar un gerente general y los demás funcionarios. En la misma fecha se crea la distribuidora de Petróleos Mexicanos y la Exportadora Nacional del Petróleo que desaparecen el 8 de Mayo de 1940, que por decreto presidencial pasan a formar parte de Petróleos Mexicanos.

A partir de ese año la empresa estatal Pemex se convierte en instrumento vital para el desarrollo de la economía.

El pueblo de México manifestó su apoyo al General Lázaro Cárdenas, la decisión tomada para dar el paso definitivo al disfrute de nuestros recursos petrolíferos, que durante tanto tiempo saquearon las compañías extranjeras. Con esta medida México expresó su soberanía, medida que trascendió por todas las latitudes de nuestro continente y que desde entonces con gran sentido nacionalista se trabajó para engrandecer esta industria. Aunque en los últimos sexenios cambió el sentido nacionalista, en el manejo de este importante recurso estratégico.

#### **4.7 POLITICA PETROLERA EN PERIODOS POSTCARDENISTAS**

##### ***MANUEL AVILA CAMACHO***

Al concluir el período de gobierno del general Lázaro Cárdenas, llega a la Presidencia de la República otro general, concidiendo con la política que hasta ese momento había llevado el general Lázaro Cárdenas.

Es don Manuel Avila Camacho, quien adopta para su campaña el segundo plan sexenal, donde se delineó su programa de gobierno compuesto de 8 puntos esenciales en materia petrolera:

1. La nacionalización total y definitiva de la industria petrolera.
2. El rechazo de cualquier injerencia del capital extranjero en la explotación de los hidrocarburos.
3. El pago de la deuda contraída por la expropiación con base en los ingresos obtenidos por la exportación del petróleo.

4. La explotación técnica y racional de los yacimientos petrolíferos.
5. La reinversión de los dividendos del Estado en la industria.
6. La intensificación en las exploraciones y aumento de las reservas.
7. La reducción en los costos de operación
8. El fomento a la exportación de productos refinados a los mercados latinoamericanos, la organización de un sistema de transporte orientado a satisfacer las necesidades del país y la creación de una flota petrolera nacional.

La formación de técnicos petroleros mexicanos. La reorganización administrativa eficaz y definitiva de la empresa Pemex.<sup>68</sup>

Uno de los primeros pasos a seguir fue delinear con más objetividad las facultades inherentes a Pemex para normar su funcionamiento interno. Para superar estas carencias el Lic. Manuel Avila Camacho dictó un decreto que reformó los artículos 2º, 3º, 5º y 8º del decreto que creó a Petróleos Mexicanos, así como adicionarle una nueva cláusula. Con las reformas, podía expedir títulos de crédito y emitir obligaciones, sujeto a lo que establece la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, además estaría facultada para disponer de los bienes que integran su patrimonio, tratándose de inmuebles se requeriría de autorización del Ejecutivo, prohibiéndose la venta del petróleo contenido en yacimientos y la cesión de derechos para la explotación de los mismos. Con estas reformas se dotó a Pemex de algunos mecanismos para allegarse de recursos, señala también el decreto una serie de normas que regulan las relaciones económicas con el Estado.

En 1941 se expide la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo cuyos puntos más importantes eran impedir que el capital extranjero tuviera alguna injerencia en el desarrollo de la industria y la prohibición para que contratistas particulares o en sociedad, sin aclarar su nacionalidad, pudieran participar tanto en la exploración como en la explotación de los pozos petroleros.

En 1942, se celebra el convenio de indemnización con las compañías petroleras expropiadas.

---

<sup>68</sup> La industria Petrolera en México, una Crónica, Tomo II, L Aniversario. Petróleos Mexicanos, México. 1988. p. 131

Esta reglamentación fue un paso trascendental para el desarrollo futuro de la industria petrolera mexicana. Era de esperarse que las decisiones tomadas de ahora en adelante serían las de administrar y orientar su explotación para beneficio de México. Las medidas adoptadas por el gobierno después de la expropiación estuvieron envueltas en una gran tensión por las presiones que venían del exterior, pero como en esos momentos el mundo vivía la Segunda Guerra Mundial, la tensión prestada a este problema se desvió tanto por parte de Inglaterra, como de los Estados Unidos y esto permitió que fueran más flexibles sus demandas y así México pudo seguir una postura más nacionalista.

Se inicia un período en el que el petróleo, se convierte en propulsor del sector público y privado.

#### ***MIGUEL ALEMÁN VALDES***

El programa de gobierno que se propuso llevar a cabo el Lic. Miguel Alemán, como primer mandatario de la Nación era el de compaginar la industria petrolera con la eléctrica, la siderúrgica, la química y la mecánica con el objeto de trazar un plan de desarrollo económico en donde la industrialización de los diversos sectores tendrían un avance considerable para las actividades a las que se enfrentaría el país para su modernización.

El Presidente Alemán sostuvo que el problema que afrontaba la industria petrolera era el desequilibrio entre el sistema de distribución y las necesidades de consumo de sus productos en el mercado nacional. Además planteó los problemas creados por la inadecuada localización de las refinerías aglomeradas en el litoral del Golfo de México, reubicándolas en las zonas de mayor consumo, incluyendo la construcción de oleoductos para la mejor distribución de la materia prima.

Si bien es cierto que dentro de este régimen hubo el firme propósito de modernizar e impulsar a México hacia un desarrollo más próspero, también existió la posibilidad de retroceder en política perfectamente ya establecida y definida por los anteriores regímenes.

Bajo al amparo de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, expedida por el general Manuel Avila Camacho el 31 de Diciembre de 1941, se



permitió a un grupo de compañías independientes efectuar trabajos de exploración y perforación dentro del territorio mexicano.

El primer paso en ese sentido se dio en Mayo de 1947, cuando la prensa nacional anunció que una firma petrolera norteamericana había iniciado labores de exploración frente a las costas de Veracruz y Tabasco. \*\*\* en zonas donde no se había hecho investigaciones de ese tipo.

Es así que el Presidente Alemán "privatizo" la exploración del petróleo por la demanda de los Estados Unidos de proveerse de 280 000 barriles diarios que Pemex les exportaría. Esto constituyó un capítulo vergonzoso cuyo resultado fue que cinco compañías norteamericanas exploraran los campos mediante contratos riesgos, es decir pagados con petróleo en condiciones humillantes ; compensación del 16.25 por ciento al 18.25 por ciento, costaron al país millones de dólares de 1949 a 1968 en que fueron rescindidos los contratos. Pemex ha contratado con particulares, sólo por perforaciones pagadas con dinero, lo que es importante por dos aspectos: no permitir el conocimiento de los recursos ni la intervención técnica y administrativa.

Concluimos que durante este gobierno, la firma de concesiones de los contratos-riesgos a compañías petroleras, básicamente norteamericanas, para que perforaran y exploraran en distintas zonas del país. De manera virtual estos contratos dejaban sin efecto la expropiación y nacionalización del petróleo. Correspondió al gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, con Jesús Reyes Heróles al frente de Pemex, cancelar tales concesiones.

#### ***ADOLFO RUIZ CORTINEZ***

Durante el sexenio del Presidente Ruiz Cortínez, en materia de energéticos México sólo alcanzaría el progreso industrializándose y no seguir como simple exportador de materia prima, ya que ello lo mantendría en la inferioridad económica. Para alcanzar la industrialización se requiere grandes disponibilidades de energía, por lo cual la industria petrolera debe mantenerse en constante expansión. Aumentando la explotación, producción, refinación, transporte y la distribución del petróleo y sus derivados para la creciente demanda interna y mantener el nivel actual de exportaciones.

En esta etapa petróleos Mexicanos se ve envuelta por una serie de restricciones económica en la que se ven estancados algunos proyectos de gran importancia : es por ello que se recurre al crédito externo para poder realizar dichos proyectos y obras como la ampliación de la refinería 18 de Marzo, la construcción de una planta de absorción de Reynosa, Tampico y una serie de instalaciones adicionales al campo de Poza Rica, Veracruz y el surgimiento de Cd. Pemex Tabasco.

Para impulsar a Pemex, se abroga la ley de 1941 y en el Diario Oficial del 29 de noviembre de 1958 se publica la nueva ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de petróleo, en la que se monopoliza por parte del Estado toda la industria del petróleo, gas artificial y toda la petroquímica básica, se establece que la única vía de explotación es por conducto de Pemex. Se suprime el régimen de concesiones, se elimina la intervención directa de la iniciativa privada en la producción petrolera y se reglamenta la petroquímica básica. Se determina el dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación sobre los carburos de hidrógeno de exclusiva jurisdicción federal de Pemex, quien tiene a su cargo la exploración explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y venta del petróleo, el gas y productos derivados de la refinación de estos.<sup>69</sup> Se considera industria de utilidad pública, o sea que tiene prioridad sobre cualquier otro uso o destino de la tierra.

Además esta ley facultaba a Pemex para celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras o la prestación de servicios para la mejor realización de sus actividades, señalando que las remuneraciones establecidas en dichos contratos, siempre serían en efectivo y en ningún caso obtendrían porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las exploraciones.

#### ***ADOLFO LOPEZ MATEOS***

Para el Presidente Adolfo López Mateos, la empresa petrolera nacional representaba una enorme importancia, no sólo radicaba en su papel de generadora de energía, tanto para la

---

<sup>69</sup> Cfr. Fuchs Bobadilla, Margarita, 50 Años de la Expropiación Petrolera en México, UNAM, México, 1989, p. 120.

<sup>70</sup> En una zona de 400 kilómetros de largo por 5 de ancho, 2 000 kilómetros cuadrados en el litoral de Veracruz y Campeche, más otros 318 kilómetros entre Poza Rica y Tamiagua.

rama agrícola como la fabril, sino también en su capacidad de poder actuar como puntal de una industria petroquímica que permitiera dar nuevos usos a los recursos petrolíferos del país.

El Lic. López Mateos consideró elevar los precios de los productos petroleros para que de esta manera se pudieran equilibrar las finanzas de Pemex, política que contradecía a la realizada por el anterior régimen.

PEMEX tenía que ser una empresa rentable, es decir, que generara recursos para su mantenimiento y expansión para que de esta forma esos recursos se pudieran canalizar de una forma más eficiente a otras ramas que necesitara la nación.

En este sexenio se impulsó considerablemente a la petroquímica ya que ésta empezaba a cobrar vital importancia por los cuantiosos ingresos que representaba para el país.

### ***GUSTAVO DIAZ ORDAZ***

Díaz Ordaz al igual que las otras administraciones presidenciales realizó programas en los cuales se trataba de impulsar el aprovechamiento de los recursos y un mejor rendimiento de la industria petrolera nacionalizada. Con los proyectos llevados a cabo se encauzó la industria como una empresa firme e importante para México y con una trascendencia en el mundo.

El Lic. Díaz Ordaz señaló lo siguiente en un discurso: "La explotación de las riquezas nacionales se identifica con la soberanía de la patria; cuanto las afecte o dañe por omisión o negligencia, lo resentirá nuestra soberanía, pues ésta se halla en razón directa de la pujanza nacional y del desempeño fervoroso de los mexicanos por conservarla. Si convertimos la idea en móvil superior de la voluntad, México descansará en la seguridad de sus riquezas, la del petróleo entre las primeras, serán objeto del mayor esmero en su conservación y máximo rendimiento".<sup>70</sup>

Los programas aprobados durante este sexenio tuvieron el firme propósito de asegurar el desarrollo de la industria, así como ampliar sus instalaciones, proveerlo de los recursos financieros indispensables, mejorar el trabajo de los profesionales de la industria y obreros, y

---

<sup>70</sup> Amorós, Roberto. Ideas Políticas del Presidente. Recopilación, México, 1966, p. 167.

poder coordinar su labor con la de otras empresas dedicadas a fortalecer la economía nacional.

El 26 de agosto de 1965, el Lic. Díaz Ordaz por decreto crea el Instituto Mexicano del Petróleo, debido a que la innovación tecnológica se presenta con claridad en las ramas del petróleo y la petroquímica. También de vital importancia en este lapso, es cuando por primera vez se descubren y se perforan pozos en la plataforma Continental del Golfo de México.

El balance productivo en este sexenio se puede considerar como trascendental en el fortalecimiento de la empresa, así como el inicio en la investigación científica en áreas todavía no consideradas como vitales.

### ***LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ***

El 9 de febrero de 1971, se expide el Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, en materia de petroquímica, que define a dicha industria en el artículo 1º. Como aquella "encargada de la realización de los procesos químicos o físicos para la elaboración de compuestos a partir total o parcialmente de hidrocarburos nacionales de petróleo, o de hidrocarburos que sean productos o subproductos de las operaciones de refinación. Se crea la Comisión de Petroquímica Mexicana dependiente de la SEMIP.

En el Diario Oficial del 6 de Febrero de 1971, se publicó la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos. Que establece a Pemex como organismo público descentralizado y federal, con carácter técnico industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propio.<sup>71</sup>

Las labores de Pemex, en coordinación con el Instituto Mexicano del Petróleo tenían como finalidad en esta etapa la de fortalecer la tecnología nacional, sustituir importaciones en los derivados del petróleo y propiciar el desarrollo.

---

<sup>71</sup> Cfr. Fuchs Bobadilla, p. 122

En 1973 se crea la Comisión de Energéticos para coordinar el sector petrolero. En tal período la producción se duplica de 177 a 342 millones de barriles de petróleo. La capacidad de refinación se incrementa de 590 000 a 916 000 barriles por día.

Las medidas adoptadas durante este sexenio 70-76 son las responsables en gran parte de la situación económica y social que México vivió en los siguientes sexenios. El Lic. Echeverría optó por aumentar en forma apabullante la intervención del Estado en todas las facetas del sistema. No se discute la presencia del Estado, ya que es su tarea cumplir con los siguientes fines a través del gasto público, lograr óptimos económicos creando la infraestructura adecuada para ello, brindar protección social, brindar seguridad y elevar el nivel de vida a través de las diferentes políticas. La crediticia, la monetaria, la fiscal, entre otras, pero a partir de 1970, se cambiaron sus objetivos, se decide que acredite la fuerza del Estado, para ello se aumenta el número de organismos, se crean y se compran cientos de empresas y fideicomisos financieros.<sup>72</sup> Por lo que año tras año se puede apreciar como aumenta el déficit del gasto público, se aumenta la imposición fiscal, lo que aunado a otros factores como la desviación de recursos, nos lleva a fines del sexenio a una fuerte devaluación del peso y se crea un clima de inquietud y desconfianza en su sucesor el Lic. José López Portillo.

### ***JOSE LOPEZ PORTILLO***

En 1977, el Presidente José López Portillo apunta que "en la época actual los países pueden dividirse entre los que tienen y los que no tienen petróleo. Nosotros lo tenemos"<sup>73</sup>

Incluye la industrialización de los hidrocarburos como parte esencial de infraestructura de energéticos, inicia un programa para duplicar la capacidad de refinación y transporte, triplica el tonelaje de petroquímicos con miras al mercado extranjero. Dicho programa, según el Lic. López Portillo tiene por objeto apoyar el crecimiento de nuestra industria, garantizando un grado de independencia económica como el país no ha conocido jamás.

"En Mayo de 1977 se llega a la cifra récord de producción de 1 000 000 de barriles diarios de los que exportaron la 6a. parte. Todo ello conforme a lo dicho por el Lic. López

---

<sup>72</sup> Ibidem, p. 123

<sup>73</sup> Ibidem.

Portillo, nos permite respaldar sólidamente nuestros compromisos..... Por eso tenemos crédito y entusiasmo".<sup>74</sup>

En 1979, el Lic. López Portillo le dedica en su tercer informe de gobierno un espacio especial al petróleo al que llama "palanca de Crecimiento", porque gracias a dicho recurso, se puede ser menos dependiente del financiamiento externo, ya que el petróleo está dando excedentes antes del plazo previsto y recuerda que poco más de la mitad de los excedentes potenciales del petróleo se destinan mediante subsidios monstruosos a estimular la economía, a aumentar la competencia de nuestras actividades y a reducir los gastos personales de los mexicanos para aliviar la inflación.<sup>75</sup>

Las reservas probadas ascendieron en este periodo a 45 000 las probables y las potenciales a 200 000 millones de barriles superiores en 34 por ciento a las de 1978. El Lic. López Portillo compromete el futuro de México con su política de energéticos, porque no reúne los requisitos de una auténtica política. **NO INCLUYE RIEGOS** a sabiendas de que la política de explotación de un recurso para el consumo doméstico es menos conservadora que la explotación con miras de exportación, a la primera le afectan en menor grado las fluctuaciones de precios y precioses del mercado internacional.

En 1980, en su cuarto informe de Gobierno reconoce que hay desorden y crisis económica a nivel mundial y hay problemas de energéticos, pero señala que apesar de ello México tuvo un crecimiento del 8 por ciento y que ya ocupaba el 5º lugar como productor de petróleo. El capital se concentró en las llamadas actividades estratégicas, en especial en las ramas de petróleo y petroquímica, se destinaron 206 000 millones de pesos para ampliar las instalaciones de Pemex, para convertirla en la unidad más grande del mundo.<sup>76</sup>

En su último informe de Gobierno el Lic. López Portillo reconoce que México no puede pagar los intereses y menos aún el capital de su deuda externa valuada en 60 billones de dólares. El peso se había devaluado más de dos tercios en tan sólo 6 meses, la inflación llegó

---

<sup>74</sup> López Portillo, José, Primer Informe de Gobierno 1977, Revista Comercio Exterior, Septiembre, México, 1977, vol. 27, No. 9.

<sup>75</sup> Cfr. López Portillo, José, Tercer Informe de Gobierno 1979, Revista Comercio Exterior, Septiembre, 1979, México, vol. 29 No. 9.

<sup>76</sup> López Portillo, José, Cuarto Informe de Gobierno, 1980, Revista Comercio Exterior, Septiembre, 1980, México, vol. 30, No. 9.

al 100 por ciento, el déficit público en base al presupuesto de 1981 fue de 96.6 por ciento, el 61.8 por ciento de este correspondió a los organismos parastatales. Pemex y la Conasupo son los que más inciden en el déficit a pesar de que Pemex cumplió en un 80 por ciento su programa, en ese momento costaba más obtener un barril de petróleo que lo que nos pagaban por él.

Se pretendió consolidar al Estado para que éste dirigiera el desarrollo de acuerdo a sus intereses, con base en un recurso que no era exclusivo de unos cuantos ; era y es de todo el pueblo que México. Las teorías por hermosas que sean si se experimentan, si se llevan a la práctica en forma inadecuada, o sin medir todos sus riesgos y consecuencias, se traduce en pobreza, en desempleo, en hambre, es decir, en descontento social.

Al término de su sexenio en forma espectacular el Lic. López Portillo como era su costumbre, estatiza la banca, heredando al siguiente régimen una serie de problemas gravísimos como no se contaba con reservas en la Banca Central, genera crisis de confianza del pueblo mexicano en las instituciones, la fuga de capitales, un peso sobrevaluado que lleva de una forma irremediable a una profunda devaluación.

#### ***MIGUEL DE LA MADRID HURTADO***

Señala en su primer informe "que en materia de hidrocarburos y petroquímica, se busca garantizar la autosuficiencia, sanear financieramente a Pemex hacer una revisión periódica de precios y renovar la administración de Pemex para hacerla más eficiente. El volumen de exportación desciende a 1 500 000 barriles diarios. La producción diaria es de 2 661 000 barriles".<sup>77</sup>

En el Diario Oficial del 15 de agosto de 1984, se publica el Programa Nacional de Energéticos que tiene por objeto garantizar la autosuficiencia de energía e impulsar el ahorro. Las reservas probadas fue de 72 500 millones. La exportación de hidrocarburos representó 3/4 partes de las divisas obtenidas y el 40 por ciento del total de los ingresos fiscales.

---

<sup>77</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel, Primer Informe de Gobierno, 1983, Presidente de la República, México, 1983.

En 1985 algunos miembros de la OPEP, abandonaron los programas de exportaciones y política de precios el barril de 29 dólares que costaba descendió a menos de 10 dólares en 1986. Por ello México restringe su plataforma de exportación en 150 000 barriles diarios. Como consecuencia de la caída de los precios del mercado que eran en 1981 a 17 por ciento en 1984, se busca a través de reuniones entre los diferentes países productores de petróleo estabilizar los precios del petróleo.

En 1987, en innumerables ocasiones el Lic. De la Madrid señala la importancia de Pemex y la necesidad de fortalecerlo, se inicia un programa para mejorar el mantenimiento y la seguridad de las instalaciones, sin embargo se suceden varios accidentes pero el más importante es la explosión de "San Juan Ixhuatepec" en la ciudad de México que le costó la vida a muchos mexicanos. Nunca se dio a conocer si fue sabotaje o falta de mantenimiento.

Fue en este sexenio que se multiplicó la deuda externa y sus intereses, como consecuencia sobrevino la crisis del '82, donde las finanzas públicas como la balanza de pagos no podrían sostenerse más.

Con De la Madrid se inicia el neoliberalismo y la privatización de las paraestatales, la empresa de la Conasupo, las mineras como Cananea y Real del Monte, compañías productoras de papel, ingenios azucareros. En este período México ingresa al Gatt.

### ***CARLOS SALINAS DE GORTARI***

El período presidencial de Salinas se caracterizó por la renovación de las instituciones nacionales, estructuras políticas, el Estado, la administración pública federal y local, el sector paraestatal; las relaciones del Estado con las organizaciones sociales, empresarios, sindicatos, iglesias, clases medias, obreros y campesinos, mexicanos que viven en condiciones de pobreza extrema. Para lograr todo este reformó una serie de leyes, no sólo la Ley Suprema sino también las leyes reglamentarias. Pero este cambio no fue beneficioso para el Estado Mexicano y mucho menos para el pueblo de México, sino sólo para favorecer al capital extranjero.

Heberto Castillo expresó la siguiente opinión: "Salinas cree que el futuro de la especie está en el capitalismo. Ha desarrollado una política neoliberal desde que fue secretario de Estado con Miguel de la Madrid. Su convicción la disfrazó con palabras como liberalismo



social. Además, cree en el capitalismo, y por eso es gran capitalista. Todo mundo habla de sus nexos económicos con sus amigos capitalistas. Se prepara para dominar a México por la vía del capital. Ha comprometido la soberanía nacional al entregar las empresas de la nación a la iniciativa privada. Para Salinas no son estratégicos los puertos, aeropuertos, carreteras, presas, costas, el espacio aéreo, pues los concesiona a particulares".<sup>78</sup>

En un discurso dado por el Presidente Salinas en Culiacán, Sinaloa, argumentó la necesidad de modificar la legislación agraria: "La modernización ha planteado elevar la producción y la productividad y, además alcanzar niveles de vida dignos en el campo mexicano. Para lo cual requiere de un marco jurídico adecuado... conservaremos aquellas partes de la legislación favorable a la modernización. También revisaremos y reformaremos, cuando sea necesario, las normas que constituyen un impedimento".<sup>79</sup>

La crisis de ilegitimidad se agudizó durante el salinato cuando se procedió el programa estadounidense encaminado a promover cambios sustanciales a la Carta Magna, tocando puntos muy delicados y socialmente explosivos, al modificar de manera sumaria artículos "sensibles" como el artículo 27 constitucional.

La reforma al artículo 27 constitucional no sólo dio libertad a los campesinos de decidir si continuaban con su tierra ejidal, sino que constitucionalmente pueden asociarse o incluso vender. Al privatizarse el ejido no beneficio al campesino sino que favoreció al capital privado principalmente extranjero.

En materia petrolera el Presidente Carlos Salinas ordenó la división de Petróleos Mexicanos supuestamente para innovarlo y para que se adaptara a la modernización.

Como lo señala Emilio Krieger, "Carlos Salinas da la vuelta en redondo, abandona las tendencias nacionalistas y mexicanas y abre de nuevo el campo a la acción, a la inversión y a la participación de las grandes empresas transnacionales. Esto se apoya en el pretexto de que sólo ellas cuentan con los recursos financieros, con los medios tecnológicos y con el control de los mercados y los precios en el exterior, para modernizar la industria petrolera mexicana,

---

<sup>78</sup> Castillo, Heberto, cit. Pos. Borge, Tomás, Salinas "Los dilemas de la Modernidad, Ed., Siglo XXI editores, México, 1993, p. 163 y 164.

<sup>79</sup> Ibidem, p. 194.

incorporada al sistema internacional de exportación globalizadora predominante en el mundo occidental".<sup>80</sup>

Las consideraciones mencionadas prueban que la línea salinista en materia petrolera está orientada a privatizar gran parte de la industria petrolera, al abrir las puertas de esta actividad a la inversión e intervención extranjera, y a mutilar parte importante de ella. En este orden de ideas, se considera que la industria del petróleo no es estratégica.

En este sexenio se continuó con la venta de las paraestatales. Se vendió Teléfonos de México y se abrogó de manera arbitraria y al vapor la nacionalización por medio de la cual se controló, en cierta medida el comportamiento especulador y depredador de sector financiero.

De acuerdo con Jacques Rogozinski, en ese entonces funcionario del programa de desincorporación, hasta marzo de 1993 el gobierno mexicano había recaudado 22 mil millones de dólares por la venta de las paraestatales.<sup>81</sup> De estos recursos se formó el Fondo de Contingencia. Y ahora nos preguntamos ¿En dónde están estos recursos?.

Otra pieza importante de la reforma económica fue la firma del Tratado de Libre Comercio, negociado con Estados Unidos y Canadá que hasta el momento no ha sido nada favorable para México.

Otro punto en el régimen de Salinas fue las nuevas relaciones con la Iglesia.

El primero de diciembre de 1988, Salinas insinuó que modificaría el estatuto legal de la Iglesia y restablecería las relaciones diplomáticas con el Vaticano.<sup>82</sup> Había pasado 130 años de distancia. La sugerencia fue sutil y audaz invitó a la ceremonia de ese primero de diciembre a miembros de la jerarquía de la Iglesia Católica quienes asistieron con su vestimenta religiosa.

La Constitución de 1917, además de desconocer la personalidad jurídica de las agrupaciones "llamadas Iglesias", prohibía a los sacerdotes el derecho a votar en los comicios y a presentar sus candidaturas para puestos de elección popular. Para restablecer las relaciones con la Iglesia se reformaron los artículos 3º, 5º, 27 y 130 de la Constitución.

---

<sup>80</sup> Krieger, Emilio. En defensa de la Constitución, Ed., Grijalvo, México, 1994, p. 179

<sup>81</sup> Borge, ibidem, p. 195.

<sup>82</sup> Salinas de Gortari, Carlos. II Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 1 de Noviembre de 1988, p. 12

En resumen, el régimen de Carlos Salinas de Gortari cambió la estructura jurídica del Estado Mexicano pero no para modernizarlo ni para promover su desarrollo e independencia económica de México, sino para beneficio del capital extranjero.

### ***ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON***

En cuanto a la política petrolera y económica en este sexenio es una continuidad del sexenio anterior.

Para el alto mando neoliberal, ni la soberanía del país ni la integridad territorial son temas importantes. Todo se reduce a un manejo propagandístico. No pasaron 24 horas desde cuando el Presidente Zedillo, con motivo del 58 aniversario de la expropiación petrolera, expresó en la Ciudad del Carmen, Campeche, que los recursos energéticos de la nación se mantendrán "como patrimonio de los mexicanos, símbolo de la soberanía del país y baluarte de la convicción nacionalista", cuando la prensa nacional dio a conocer que, a partir del 20 de marzo, se "contará con las reglas suficientes para la participación de capitalistas nacionales y extranjeros" en el nuevo mercado de gas natural en México incluido como se pactó con Estado Unidos, su distribución transporte y almacenamiento.

"Siguiendo los lineamientos del BM, la Comisión reguladora de Energía publicó en el Diario Oficial la Directiva de precios y tarifas, la cual ofrecerá "flexibilidad" a los participantes. De igual forma prosiguen, sin mayor consideración por los efectos geopolíticos y la masiva oposición del pueblo a las privatizaciones, los procesos administrativos para el militarmente imprudente traspaso de las principales operaciones económicas del país al empresariado petrolero, gasero, portuario, aeroportuario, y ferrocarrilero de una nación como Estado Unidos, que se arroga extraterritorialidad".<sup>81</sup>

El Presidente Zedillo firma con Estado Unidos, el "paquete de rescate" que compromete los recursos de las exportaciones de petróleo y no sólo se pone en peligro la seguridad nacional, sino que también somete la jurisdiccionalidad del Estado Mexicano a la soberanía de otro Estado.

---

<sup>81</sup> Cfr. Saxe-Fernández, John. Desmantelamiento de Pemex, Diario Excelsior, México, 22 de Marzo de 1996.

“La soberanía nacional y la vigencia del estado de derecho, es decir, de la Carta Magna, de las demás leyes y de los reglamentos, se han transformado en el tema de fondo del paquete de rescate elaborado por el actual gobierno de Estados Unidos a fin de solucionar lo que voceros gubernamentales como José Angel Gurría insisten en calificar como “una crisis de liquidez” de la economía mexicana aunque todo economista serio sabe que se trata de una delicada situación de carácter estructural. Las erróneas explicaciones que se le están dando a la actual crisis coinciden con los intereses del aparato financiero internacional, exactamente como ocurrió en las anteriores crisis a partir de 1982”.<sup>84</sup>

En el momento mismo en que el Presidente Zedillo rubrique el prime contrato que traspase cualquiera de las partes de FNM, o de PEMEX o de la CFE, habrá cometido otro error de dimensiones colosales, como los que han caracterizado a una gestión que sólo es una continuidad y profundización de los dos sexenios de entrega que ahora incluye el manejo extranjero de enormes complejos económicos-territoriales de nuestro país.

¿Ya se preguntaría el Jefe del Ejecutivo sobre los graves riesgos en que está colocando al país cuando se lleva acabo un programa privatizador que involucra inmensos complejos económico-territoriales?. Si el gobierno de Estados Unidos gira cartas de ultimátum a nuestras empresas ¿tendrá necesidad de hacerlo, en la eventualidad de conflicto con los países asiáticos o europeos, cuando sean empresas domiciliadas en Estados Unidos y que operan bajo las leyes de ese país las que se encargan de nuestra petroquímica, de nuestros ferrocarriles y de nuestra electricidad?.

No es por todo esto el programa de desincorporaciones una de las principales amenazas a la soberanía y a la seguridad nacional mexicana.

De acuerdo con las Memorias de Labores de Pemex, las reservas probadas de hidrocarburos con las que cuenta México equivalen a 62 058 millones de barriles; de éste, 79 por ciento -48 796 millones de barriles corresponden a aceite y condensados y el 21 por ciento restante a gas seco. Estas últimas ascienden en términos absolutos, a 67.7 billones de pies cúbicos. De las reservas de aceite, 52 por ciento se refieren a crudo ligeros. A los ritmos actuales de producción, la vida media de estas reservas se estima en 48 años.

---

<sup>84</sup> Cfr. Saxe-Fernández, John, Asunto de Seguridad Nacional, Diario Excelsior, México, 21 de Febrero de 1955.

En la región Marina se localiza 46 por ciento de las reservas totales de hidrocarburos; allí se concentra 56 por ciento de las reservas probadas de aceite el 17 por ciento de las de gas.

En esta región se encuentran los yacimientos más importantes del país. La Región Sur acumula 21 por ciento de las reservas de gas y 15 por ciento de las de aceite. En la región Norte se ubica la tercera parte de las reservas de hidrocarburos, y se concentra 54 por ciento de las reservas totales de gas y 29 por ciento de las de aceite.

La declaración del Presidente de la república hecha en su II informe pasó inadvertida por la sentencia a los sublevados "con toda la fuerza del Estado. Sean cuales fueren las causas de su levantamiento, el hecho es que irrumpen en el momento en que se prepara la destrucción de la economía mixta para dar vía libre a la economía de mercado. Dos actos han coincidido: uno, la rebelión imposible apartada del pueblo; otro la liquidación de los medios productivos base de la independencia económica. El Presidente amplió su doctrina económica en el discurso de Cochabamba, Bolivia, además completa el informe con el argumento mayor de la economía al condenar la política surgida de la Constitución de 1917, resultado jurídico de la revolución Mexicana en los artículos 27 y 123 de la Constitución, principalmente, los cuales deberán reformarse para limpiar su origen, como lo hiciera Salinas de Gortari mediante los cambios al 27 constitucional, así abrir paso a la economía de mercado y a la venta de cuanto fuera nacionalizado para cimentar la independencia económica de México.

# C A P I T U L O V

## REGULACION DE LA INDUSTRIA PETROLERA

## 5.1 DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

Al analizar la evolución histórica del petróleo en nuestro país, nos percatamos que la legislación que lo regula, ha estado sujeta a la visión específica de nuestros gobernantes. De la Constitución de 1917 hasta la Expropiación, se conforma una primera etapa en la regulación normativa del petróleo y la segunda de la expropiación hasta 1992; a partir de esta fecha es cuando hay un cambio en la reglamentación secundaria, en donde las reformas sirven para abrir las puertas al capital extranjero y al capital nacional de esta actividad estratégica.

Los preceptos legales sustanciales en materia de petróleo son los siguientes:

### Artículo 25

En cuanto a los conceptos de "propiedad" y "control", la ley propuesta por el Lic. Salinas y aprobada por el Congreso de la Unión los sustrajo en forma errónea del texto del artículo 25 de la Constitución, cuyo párrafo cuarto dice lo siguiente:

*"El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan"*

Dicho artículo califica como la materia o el contenido de la posición jurídica del Estado sobre los organismos descentralizados, el neoliberalismo social lo aplica sin razón ni justificación alguna, a la naturaleza de la posición jurídica de la Nación sobre los recursos naturales cuyo dominio directo le otorga la Constitución. En términos del artículo 25 discutible desde el punto de vista de su precisión teórica, la Nación puede y debe ser propietario de Pemex y tener el control sobre él; sin embargo, eso no entraña que sea propietaria del petróleo en vez de titular del dominio directo, ni que tenga el control de la industria petrolera, en vez de ser el único ente válidamente autorizado para llevar a cabo todas las actividades comprendidas en la industria petrolera.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Krieger, Ibidem, p. 189

Con todo, salta a la vista que el propósito neoliberal era la de privatizar. Si ya no le corresponde a Pemex la realización directa de la industria petrolera ¿a quién le toca? A sus cuatro subsidiarias, a las cuales expresamente se les faculta para celebrar toda clase de contratos, actos y convenios con personas físicas y morales, es decir, con particulares.

La actividad petrolera en nuestro país está considerada como una área estratégica en la que el Estado se reserva su exclusiva explotación para un mejor aprovechamiento para el desarrollo nacional, ya que por su gran importancia económica no nos podemos imaginar que esté en manos de la iniciativa privada llamase nacional o extranjera, pues podría ocurrir alza en los precios de los productos petroleros o bien volveríamos a la total monopolización como ocurrió antes de la expropiación derivándose conflictos sociales y laborales.

#### Artículo 27

Uno de los principios fundamentales, notablemente innovador que nuestra Constitución de 1917 estableció al comenzar su vigencia, fue atribuir a la Nación Mexicana el dominio directo sobre sus recursos naturales.

El artículo 27, en su párrafo cuarto establece que corresponde a la Nación el dominio directo del "... petróleo y los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos". Además, el párrafo sexto dice que "Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos... no se otorgarán concesiones, ni contratos, ni subsistirán las que en su caso se hayan otorgado".

Es así que el espíritu esencial en el que se concibió el artículo 27 constitucional, fue en el sentido de establecer que el dominio de la Nación sobre sus recursos no renovables es inalienable e imprescriptible.

"Desde luego debemos hacer notar que los gobernantes mexicanos, en todos los tiempos, han considerado que sus ideas políticas y administrativas, lo mismo que sus intereses personales, están por encima de la Ley fundamental de la Nación. En otros países más civilizados, en los que sus directores discurren con reposo y preven para obrar, consideran que la Constitución les marca la conducta que deben seguir en todos los actos y



procedimientos del gobierno y con respecto a ella, limitaban sus acciones hasta los linderos infranqueables”.<sup>86</sup>

#### Artículo 28

Creemos, que para cualquier gobierno del mundo las prácticas monopólicas de cualquier producto básico, que pretenda menoscabar la economía de toda la sociedad, se le daría sentencia condenatoria de ésta actividad por quien lleve acabo esta práctica.

Que difícil y riesgoso sería, si el petróleo en México pudiera estar sujeto al capricho de la ambición de unos cuantos hombres, que sin escrúpulos de conciencia nacional y social, sujetaran al Estado y a la sociedad a enfrentamiento desestabilizadores de nuestra Nación. Es por ello que este artículo viene a confirmar o ratificar en su párrafo cuarto, señala que las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas no constituirán monopolios.

#### Artículo 73

Este artículo establece las facultades del Congreso de la Unión, en su fracción X “Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos”. Además en su fracción XXIX para establecer contribuciones 5ª... Especiales sobre. c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine.

#### Artículo 93

Conforme a este artículo constitucional las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Nuestro sistema de representación democrática, considera pertinente que el Congreso mexicano, formado por representantes populares, tenga a bien conocer, dentro de sus

---

<sup>86</sup> Rovaix, Pastor. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política, 1917, Partido Revolucionario Institucional, Comisión Nacional Editorial, México, 1984, p. 28

variadas funciones el manejo y funcionamiento de los organismos descentralizados (Petróleos Mexicanos), y todo lo referente al estudio de dichas investigaciones será también del conocimiento del Ejecutivo Federal, aun que dichas actividades en la práctica, son más de forma que de fondo.

## **5.2 LEYES SECUNDARIAS**

### **LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO**

Las actividades que componen a la industria petrolera están reservadas a la Nación para llevarse acabo por conducto de Pemex.

Pero en el régimen alemanista se abrió la rendija de la explotación a empresas extranjeras. Es así que al ver los resultados de los contratos riesgo, que para unos fue favorables para otros contradictorios, el Presidente Ruiz Cortinez decreta la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional (D.O.F. 29 de noviembre de 1958) apegada al fundamento de la Constitución, para terminar con toda clase de concesiones que pudieran existir en perjuicio de la empresa.

Es hasta 1995 cuando otra vez se dejan abiertas las puertas a la iniciativa privada ya sea nacional o extranjera. Al modificar a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo de Petróleo, que constituye el marco regulatorio de acuerdo al cual opera la industria petrolera. Dichas modificaciones disponen la apertura a la inversión privada y la competencia en varias actividades del organismo, que incluyen el transporte, distribución y comercialización del gas natural.

Contradicción en los términos y desconocimiento de lo que Pemex representa para el desarrollo independiente del país, dominan la exposición de motivos del Presidente de la República al proponer al Poder Legislativo que reformara 10 normas de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Lo moderno y lo competitivo sólo es posible en manos de la iniciativa privada, es decir, que Pemex no tiene

capacidad para producir y competir, crear empleos y la riqueza que nos conduzca a la modernidad.

O los Presidentes de 1938 a 1994, no nos han dicho la verdad respecto de la capacidad de Pemex o se trata de abundar en la inexplicable necesidad de que la iniciativa privada, principalmente extranjera, se adueñe de una parte indivisible de la producción petrolera como es el gas.

El gas es materia estratégica porque es un elemento industrial de primera importancia. Un país que ha logrado explotarlo, almacenarlo y distribuirlo como el nuestro, no debe entregar la parte terminal de su producción al manejo discrecional y al provecho económico de empresas extranjeras, porque daría una de las fuerzas decisivas de su autonomía económica a intereses contrarios a los de México, sobre todo si pertenece a Estados Unidos. En dicha modificación de la Ley Reglamentaria del artículo 27, se abroga una sola palabra; GAS, lo que rompe totalmente el sentido de la nacionalización ¿Cómo separar el petróleo del gas? ¿Cómo poseerá México un recurso cuya parte esencial pasa a propiedad particular? Se pervierte así el sentido moral de la nacionalización.

Licitación de 45 mil km<sup>2</sup> de yacimientos de gas natural en la Cuenca de Burgos\*<sup>47</sup>, más los de Chiapas, Tabasco entre otros yacimientos de gas natural, tienen un enorme valor geoestratégico y económico. Pocos meses antes de la reforma funcionarios de Pemex y de Secretaría de Energía trataban de tapar el sol con un dedo afirmando que no teníamos gas natural que lo importábamos de Estados Unidos, todo como parte de una campaña propagandística que acompañó la inconstitucional autorización legislativa para permitir que participen particulares en la distribución, transportación y almacenamiento del gas natural.

En resumen, la entrega del gas conlleva un riesgo para la Nación. No podemos retroceder en cuanto a la defensa activa de las riquezas naturales ni ceder a las demandas de Estados Unidos.

---

\* Situada en el Distrito Frontera Norte, cuyo límite son el río Bravo hacia el norte, el Conchos hacia el sur y el Golfo de México hacia el oriente.

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

Esta ley tiene por objeto el de regular las actividades internas en todos los niveles administrativos que componen su estructura; desde el nivel más alto como el Consejo de Administración y el Director General, además cada uno de los organismos subsidiarios tienen un Consejo de Administración y un Director General y los niveles intermedios.

Esta ley orgánica se publicó el 16 de julio de 1992, estableciendo lo que constituye su patrimonio, sus derechos, el cómo serán dirigidos y administrados; quién nombra al director general y a los directores de los organismos subsidiarios.

## **LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL**

Un Estado mal organizado es un Estado ineficaz. En la medida en que la sociedad de un país se va transformando y evolucionando, exigen más por tener más necesidades que cubrir y es el Estado quien debe cubrir esas demandas, es así que la promulgación de la LOAPF tiene como objeto principal la estructuración y organización del aparato gubernamental, actualizando las instituciones para un mejor funcionamiento precisando la actividad específica que debe realizar cada una de ellas.

Para poder delinear, trazar y proyectar la buena administración antes destacada, el Ejecutivo cuenta con varias dependencias centralizadas en las que se encuentran, para los efectos de estudio de esta tesis, la Secretaría de Energía, la cual en el artículo 33 de esta ley contempla los asuntos que le corresponden y que por un lado son los de conducir la política energética del país, ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo, y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquido y gaseosos, así como conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos; además debe impulsar su desarrollo tanto en productividad como en la política funcional. Es así como una ley más concurre en la normatividad administrativa para que el Estado a través de sus organismos e instituciones realice con mayor eficiencia su cometido.

En su artículo 1º. establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, tanto centralizada como paraestatal, dejando también por sentado en su artículo 3º

que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal, en su fracción I señala a los Organismos Descentralizados como Pemex.

### **LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES**

Esta ley establece en su primer artículo, que tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, remite a la LOAPF para saber cuáles son las entidades paraestatales. Además considera las áreas estratégicas que señala el artículo 28 constitucional en su párrafo IV y establece a cargo de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos la formulación de las políticas de desarrollo que más convenga al interés público coordinando la programación y presupuestación y evaluando los resultados que las paraestatales realicen en sus actividades.

Esta ley define a los organismos descentralizados como las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la LOAPF, encuadrando a Pemex dentro de esta definición por que su función administrativa recae dentro de la realización de actividades referente a las áreas estratégicas.

La responsabilidad en la conducción de las empresas paraestatales recae como menciona la ley, en un director general quien deberá reunir ciertos requisitos de experiencia y capacidad y será designado por el Presidente de la República.

### **LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

El hombre por naturaleza es susceptible de caer en actos u omisiones irresponsables que los conducen a la corrupción. En ningún lugar del mundo se excluye este mal, que como mancha de la historia universal ha estado presente en todas las épocas, sin poder erradicarla. En muchas ocasiones las consecuencias que trae consigo son lamentables para la sociedad; presentándose más para los hombres que están al servicio del Estado quienes muchas veces disimulan defender los intereses de la sociedad y la realidad es otra, teniendo como resultado el desprestigio de los servidores públicos y del Estado mismo.

Para México la corrupción y la deshonestidad de quienes manejan los recursos económicos de la Nación ha marcado épocas, no sé si por no tener un nacionalismo arraigado o por no tener una conciencia social que en verdad represente un buen manejo de los recursos públicos. Es por ello que nuestra sociedad no escapa a este mal, donde las medidas preventivas se establecen en esta ley.

Por el gran potencial de recursos económicos que manejan Petróleos Mexicanos, se encuentra dentro de la tentativa de manejar presupuestos, contrataciones y fondos en beneficio de algún o algunos funcionarios en perjuicio de la empresa y de la Nación. Es por ello que esta ley regula la actuación de los servidores públicos que inculpan con sus obligaciones, delineando los procedimientos a seguir en caso de Juicio Político, así como las sanciones administrativas a las que estarán sujetos, todo servidor público tendrán las siguientes obligaciones salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento en juicio o las sanciones que se le marquen. Además establece que todo servidor público podrá denunciar por escrito a la contraloría interna o al coordinador de sector de las entidades, los hechos que a su juicio pudieran recaer en responsabilidad administrativa imputables a los sujetos de su jurisdicción.

Al final de esta ley, en el Título cuarto regula el registro patrimonial de los servidores públicos, quienes tienen obligación de presentar su declaración anual ante la Secodam.

### **5.3 REGLAMENTOS**

#### **REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO**

Este reglamento ratifica el espíritu del artículo 27 constitucional y con apego a la ley reglamentaria de dicho artículo, el reglamento establece en su artículo la competencia que tiene la Secretaría del Patrimonio Nacional (actualmente la Secretaría de Energía) referente al petróleo para su buen aprovechamiento y conservación, así como la relación que se derive de la Secofi con Pemex, que se regirá por este reglamento.

Delinea las actividades de lo que era Pemex que ahora esas actividades están reservadas a los organismos subsidiarios para optimizar la exploración y la explotación por medio de

las instalaciones necesarias referente a la refinación, distribución, ventas de petróleo crudo y gas, transporte, almacenamiento, entre otras actividades, así como también todo lo referente a las asignaciones expropiadas o de terrenos para la explotación de posibles yacimientos o mantos petrolíferos contemplando los procesos a seguir para estos trabajos, dejando en claro los derechos y obligaciones que derivasen de las asignaciones. La negación o cancelación que llevará a efecto Pemex por conducto de la Secretaría o por acuerdo del Ejecutivo Federal.

Contempla la vigilancia de los trabajos petroleros que ejercerá la Secretaría mediante inspecciones ordinarias anuales o inspecciones extraordinarias cuando lo juzgue conveniente Pemex y quienes puedan realizar éstas.

La parte importante de este reglamento, es lo que se refiere al registro petrolero que la secretaría llevará para su control, autenticidad, estadística e información para mejorar los procesos de producción.

El Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo en Materia de Petroquímica se abroga el 14 de noviembre de 1996 al entrar en vigor las reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (DOF 13-nov-1996)

#### **REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS**

Es necesario precisar y delimitar las funciones y facultades que tienen los órganos de dirección de Pemex para un mejor desempeño de estos. El Consejo de Administración primero y después el Director General conforman el alto mando en esta empresa, que ramifica sus responsabilidades a los mandos medios, que pudieran ser necesarios a la consideración del Ejecutivo Federal.

Este reglamento contempla las atribuciones del Consejo de Administración, quien en su caso, conocerá y aprobará todo lo relacionado a la administración de la empresa; ya sea para programas, inversiones, los presupuestos de ingresos y egresos, los estados financieros, la cancelación de adeudos, la creación de puestos de confianza, sindicalizados o transitorios según estime el Director General, la transmisión de bienes inmuebles, entre otras atribuciones. Asimismo establece las facultades y obligaciones del Director General, quien como principio

fundamental tendrá la realización de sus funciones con un alto grado de eficiencia par la mejor administración de la empresa, formulando un programa anual de trabajo a donde las medidas se dirijan a la elevación de la productividad, en los diversos aspectos que conforman a toda la industria petrolera.

#### **5.4 UBICACION DE PEMEX EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

El constituyente de 1917 no contempló, ni pudo prever la existencia de una administración estatal diferente de la centralizada. El pensamiento liberal que sirvió de base a los diputados de Querétaro no concibió la existencia de organismos con una personalidad jurídica diferente a la del Estado como las asociaciones, sociedades civiles y mercantiles y los fideicomisos y los organismos descentralizados, que pudieran ser utilizados para cumplir los fines del Estado, que en aquella época requerían actividades demasiado limitadas en comparación con la época actual.

Las disposiciones constitucionales originales sólo establecían las bases de la Administración Pública Centralizada, por lo que en el artículo 90 de la Constitución sólo se hizo referencia a las Secretaría de Estado y a los departamentos administrativos. Es indudable que con base en esta disposición podrían haberse creado los organismos descentralizados y las empresas públicas, aunque también es cierto que no se hace referencia alguna a la forma en que el Estado debía administrar esos monopolios. La realidad es que hasta el 18 de diciembre de 1942 en la reforma a la fracción XXXI del artículo 123 constitucional apartado A que incluye la existencia de empresas administradas por el Estado en forma directa o descentralizada.

Conforme se ha ido transformando la concepción de los fines particulares del Estado para intervenir en el desarrollo económico del país, fue necesario regular legalmente esta actividad pública. Primero con el Decreto Expropiatorio de las empresas petroleras, publicadas en el DOF el 19 de marzo de 1938 y luego con el decreto que creó a Pemex, publicado en el DOF el 20 de julio del mismo año, no obstante que en esas fechas no se hablaba de organismos descentralizados, ni de empresas del Estado ya que este decreto dio



origen a una institución pública a la cual se denominó corporación pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Con la expedición de la LOAPF, publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976, se estableció que los organismos descentralizados como Pemex, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de Crédito, instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos, todos ellos denominados entidades, integran la administración pública paraestatal.

El 21 de abril de 1981 se publicaron en el DOF, las reformas a los artículos 90 y 93 en cuyo texto se consigna la existencia de la Administración Pública Paraestatal y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

En el artículo 90 constitucional se establece, como forma de organización administrativa, la centralizada y la paraestatal que dando a la LOAPF la determinación de quienes conforman cada una de estas formas de organización, las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal y entre éstos con las Secretarías de Estado.

Con fundamento en el citado artículo constitucional, las leyes que concurren a la ubicación de Pemex dentro de nuestro sistema administrativo, son la LOAPF (DOF 15 mayo 1996) y la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Analizando la LOAPF, ésta en su artículo 1º. señala las bases de la organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, definiendo en su segundo párrafo qué entidades componen la administración paraestatal, de las cuales nos interesa los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Para el mejor funcionamiento de toda esta organización, el Poder Ejecutivo cuenta con varias dependencias centralizadas de las cuales encontramos a la Secretaría de Energía (antes SEMIP) que le corresponde conducir la política energética del país, ejercer los derechos de la Nación en materia de petróleos y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquido y gaseoso. Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y la transformación de los hidrocarburos, llevar el catastro petrolero y minero, regular la industria petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica y nuclear.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales considera para la Secretaría de Energía el control y la vigilancia, marcando que estas facultades serán independientes a las que

correspondan a otras Secretarías, como son la SHCP que le atañe proyectar y calcular los egresos de estas entidades; la fiscalización y autorización de financiamientos que configuran la deuda pública de Pemex. Por otra parte a la SECODAM se encarga de vigilar el comportamiento de la honestidad de los servidores públicos que laboren en esta empresa, interviniendo cuando se requiera, tanto en los juicios y sanciones a los que estarán sujetos estos servidores según lo establece la ley respectiva de esta materia.

En el artículo 45 de la LOAPF se establece que dentro de la administración pública federal serán considerados como organismos descentralizados las entidades creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

A los organismos descentralizados conlleva la realización de cometidos que al Estado le atañen. El objeto y fin que persigue Pemex es la de realizar todas las actividades que forman la empresa que va desde la explotación hasta la comercialización del petróleo y sus derivados y que el artículo 27 constitucional le ha otorgado como propiedad de la Nación, de un recurso no renovable configurando cada vez más su fuerza productiva como empresa de vital importancia para el Estado Mexicano.

La doctrina hace referencia acerca de los organismos descentralizados, el profesor Gabino Fraga, nos dice, que "el otorgamiento de la personalidad jurídica y del patrimonio puede obedecer a alguno de estos dos motivos: el de dar a un organismo determinado una simple autonomía técnica o el de concederle una verdadera autonomía orgánica".<sup>88</sup>

Como organismo descentralizado Pemex tiene las siguientes características.

- a) Fue creado por decreto del Ejecutivo Federal.
- b) Tiene un régimen jurídico propio. Pemex cuenta con varias disposiciones legales de las que destacan principalmente su ley orgánica.
- c) Tiene personalidad jurídica propia que le otorga ese acto legislativo.
- d) Su denominación es con el fin de distinguirse de otros organismos descentralizados.

---

<sup>88</sup> Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed., Porrúa S.A. 33ª ed. México, 1994, p. 200

- e) Su domicilio es donde se establece para la ejecución de la administración y el manejo de todos los asuntos que le corresponden.
- f) Tiene órganos de dirección, administración y vigilancia. Además sus organismos subsidiarios cuentan con órganos de dirección, administración y vigilancia.
- g) Cuenta con patrimonio propio. La empresa Pemex y sus subsidiarias al tener personalidad jurídica, también cuentan con patrimonio propio y que es la suma de todo el conjunto de bienes muebles e inmuebles, todo esto contemplado por disposición legal.
- h) Cuenta con una estructura administrativa interna. La estructura interna va acorde con las funciones que realiza el organismo.
- i) El objeto de Pemex era el de cumplir con el cometido que el artículo 27 constitucional establece a cargo del Estado. Ahora está reservado a sus organismos subsidiarios.
- j) La finalidad de Pemex y sus subsidiarias es la de satisfacer de manera eficaz para nuestra Nación, la demanda de todos los derivados del petróleo.
- k) Respecto al régimen fiscal, como Pemex y sus subsidiarias realizan una actividad que le compete al Estado y que éste es quien le ha otorgado los elementos esenciales para su propia existencia, está sujeto al pago de impuestos que la federación determina, como resultado de la explotación de los hidrocarburos.

Para concluir tenemos, que Pemex se encuentran dentro de la Administración Pública de nuestro país, como un organismo descentralizado de amplia ramificación, donde la Constitución da las bases y el derecho que a la Nación le corresponde.

## **5.5 ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE PEMEX**

Del análisis de las características que rodean a los organismos descentralizados en sus órganos de dirección, administración representación y vigilancia, se desprende que la organización administrativa de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios se establecen con el propósito de definir las funciones y facultades para que realice sus operaciones administrativas la empresa.

Conceptualizando la organización interna de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, el maestro Miguel Acosta Romero contempla lo siguiente en cuanto a los organismos descentralizados.

"Existe un cuerpo colegiado que es el órgano de mayor jerarquía y él decide sobre los asuntos más importantes, la actividad y la administración del organismo. Inmediatamente después, y en grado jerárquico se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal".<sup>89</sup>

De acuerdo con la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos subsidiarios, el escalafón jerárquico de los niveles más altos de la empresa son los siguientes:

- a) Consejo de administración
- b) Dirección General

Además Pemex cuenta con los siguientes órganos corporativos

- a) Contraloría de Seguridad Industrial, Protección Ambiental y ahorro de Energía
- c) Dirección Corporativa de Operaciones
- d) Dirección Corporativa de Administración
- e) Dirección Corporativa de Finanzas

Cuenta con 20 gerencias de rama y 12 subdirecciones

- f) Unidad de Planeación Estratégica
- g) Dirección Adjunta

#### *ORGANISMOS SUBSIDIARIOS*

- a) Dirección General de Pemex-Exploración y Producción
- b) Dirección General de Pemex-Refinación
- c) Dirección General de Pemex-Gas y Petroquímica Básica
- d) Dirección General de Pemex-Petroquímica

Cuenta con 24 subdirecciones, 4 contralorías, 75 gerencias de rama y 5 gerencias de zona.

---

<sup>89</sup> Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa S.A., novena ed. México, 1990, p. 212

Los cuales estarán dirigidos y administrados por un Consejo de Administración y por un Director General.

Al Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos le corresponde conocer y en su caso aprobar lo siguiente:

Los programas de trabajo, operación e inversiones, los presupuestos anuales de ingresos y egresos y sus modificaciones, los estados financieros que se presenten a su consideración y los que anualmente deben formularse, los nuevos puestos transitorios, sindicalizados o de confianza que por razones urgentes cree el Director General, así como resolver si se consideran definitivas o permanecen como temporales. El otorgamiento y la revocación de poderes generales o especiales, otorgados por el Director General, cuando sean a favor de personas ajenas a la empresa. La cancelación de adeudos a cargo de terceros y a favor de la empresa, cuando se hubieren agotado los procedimientos legales para su cobro, sin haberlo conseguido después de obtener las autorizaciones gubernamentales que prevengan las leyes. La emisión de bonos u obligaciones de cualquier naturaleza para su colocación en la República o el extranjero, además la transmisión de la propiedad de bienes inmuebles o la constitución de gravámenes reales sobre ellos.

Por su parte a la Dirección General toca ejercer la representación general de la institución, ejercer las funciones de mandatario general, elaborar con la participación de los organismos subsidiarios, la planeación y presupuestación estratégica de la industria petrolera en su conjunto y someterla a la aprobación de su Consejo de Administración, ejecutar o promover la ejecución de los acuerdos del Consejo de Administración, ejercer la dirección de las operaciones globales del organismo y su desarrollo, administrativo los bienes del organismo. Determinar las normas y bases de organización, administración y funcionamiento del organismo, y elaborar los programas de manejo y explotación de sus bienes, formular los programas financieros de la industria, definir las bases de los sistemas de supervisión, coordinación, control y desempeño de los organismos para optimizar su operación conjunta. Convenir con el Sindicato el Contrato Colectivo de Trabajo, resolver conflictos que se susciten entre los organismos sobre su ámbito de actividades.

A la Contraloría General Corporativa le corresponde: coordinar las actividades de los órganos internos de control de los organismos subsidiarios, establecer la normatividad y

vigilancia para la función de contraloría de los organismos, formular la normatividad interna de Petróleos Mexicanos y sus organismos, atender quejas y denuncias, promocionar la función de control de la institución, diseñar mecanismos y sistemas de control y realizar auditorías de cuentas y operaciones en la empresa, subsidiarias y filiales.

A la Auditoría de Seguridad Industrial, Protección Ambiental y Ahorro de Energía le corresponde: vigilar la seguridad, protección ambiental y ahorro de energía, definir políticas de SIPA/AE para ser adaptadas por los organismos, realizar auditorías para verificar el cumplimiento de las políticas y normas sobre SIPA/AE y representar a Pemex en las interacciones con organismos regulatorios.

A la Dirección Corporativa de Operaciones le corresponde: definir y establecer la estrategia operacional de Pemex y organismos subsidiarios, elaborando para ello las premisas económicas de sustento, atendiendo a los lineamientos específicos del Gobierno Federal y el comportamiento del entorno de la empresa, coordinar la elaboración e integrar los planes de mediano plazo y programas operativos anuales y trimestrales, de las distintas áreas que conforman a Pemex. Satisfacer los requerimientos de información de las operaciones de la empresa por parte de entidades internas y externas de Pemex, así como efectuar la evaluación global de la institución, presentar los informes periódicos y elaborar los estudios técnicos de previsión de aquellos aspectos de la economía nacional e internacional que influyen en el rumbo y estrategias operacionales de Pemex.

A la Dirección Corporativa de Administración le toca : dirigir la formulación de los planes de negocios y de operación encaminada al cumplimiento de los objetivos estratégicos de Pemex, mantener la representación jurídica institucional e interpretar criterios jurídicos de aplicación general, ejercer la conducción central y dirección estratégica de las relaciones laborales en Pemex y Organismos Subsidiarios. Establecer el marco regulador de la función jurídica en la empresa y dirigir la atención de asuntos contenciosos y servicios jurídicos del centro corporativo.

A la Dirección Corporativa de Finanzas le corresponde: concertar y negociar los servicios financieros para el funcionamiento y operación de los organismos subsidiarios y del corporativo, planear y coordinar el desarrollo del programa financiero internacional de Pemex y Organismos Subsidiarios, planear y estructurar el presupuesto global de la empresa

y dirigir las acciones encaminadas al equilibrio económico y financiero entre los Organismos Subsidiarios y Pemex.

## ORGANISMOS SUBSIDIARIOS

Los Consejos de Administración de los Organismos Subsidiarios tienen las mismas funciones que el Consejo de Administración de Pemex pero en lo particular.

A las Direcciones Generales de los Organismos Subsidiarios le corresponde: administrar y representar legalmente al organismo, cumplir con los fines del organismo de manera eficaz, articulada y congruente con Pemex conforme a la planeación estratégica de la industria petrolera, formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, los presupuestos de los organismos, además remitir la información presupuestal y financiera que corresponda al organismo, para la integración a la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y someter a la aprobación del Consejo de Administración que corresponda; los proyectos de organización, creación, liquidación, enajenación o fusión de empresas subsidiarias o filiales, así como la enajenación de instalaciones industriales.

Concluimos que la organización administrativa de Pemex ha tenido algunas modificaciones desde su creación a la fecha, a veces para bien de la empresa, pero en el gobierno del Presidente Salinas no, porque se dividió a la empresa no para modernizarla sino para beneficiar al capital extranjero. Además uno de los principales problemas que se le presentan a la empresa es el excesivo cúmulo de personal administrativo.

### 5.6 REGIMEN FISCAL

Pemex está obligado a contribuir con el erario federal. Por lo que analizaremos su régimen fiscal.

Desde 1983 la carga impositiva sobre Pemex fue triplicada. Por lo que hay que cesar el irracional ataque del fisco al que se ha sometido a Pemex precisamente para llevarla a un punto de venta según los calendarios del BM. Durante la administración de López Portillo el fisco federal se apropió de aproximadamente de 62 por ciento del valor de las exportaciones

totales de Pemex. Con De la Madrid ese porcentaje aumentó hasta 84 por ciento y, con Salinas de Gortari, a un brutal de 138 por ciento, de forma que no es sorprendente que Pemex tenga poco capital para invertir en explotación, exploración, petroquímica, entre otras actividades que le están reservadas y además le dé un adecuado mantenimiento a toda su infraestructura.

Como vemos, Salinas fue implacable contra Pemex. Durante el primer bimestre de 1992, la empresa entregó a la Tesorería de la Federación un total de 8 billones de pesos por concepto de impuestos directos e indirectos generales por la paraestatal, cantidad superior en 314 mil millones de pesos al pago efectuado el período de 1991,<sup>90</sup> con esa carga fiscal que pesa sobre la empresa efectivamente la incapacita para reinvertir, ser competitiva y moderna.

De 1988 a 1994, Pemex transfirió al fisco alrededor de 106 mil millones de dólares lo cual consolida a la empresa pública como la principal fuente de ingresos del erario nacional.

En el sexenio de Salinas la paraestatal entregó a Hacienda 59 y 65 centavos de cada peso que obtuvo por ventas. Su contribución equivale a 29 por ciento de los ingresos presupuestales del gobierno federal, es decir, una porción similar a la recaudada a través del impuesto sobre la renta (ISR) por todo el sector empresarial y personas físicas del país.

La fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio opina que la paraestatal es la principal generadora de divisas del país; entre 1988 y 1992 contribuyó con 32 por ciento de las exportaciones totales de México. En términos netos participó con 35 mil 787 millones de dólares de libre disponibilidad para la economía en el mismo lapso, lo que equivale a 7 mil 160 millones de dólares anuales en promedio.

Peró no es todo, Pemex ejerce un efecto multiplicador en un amplio grupo de empresas industriales, especialmente las productoras de bienes de capital, cuyos niveles de ventas y empleos dependen de la explotación petrolera, además, la paraestatal es usuaria importante de servicios que estimulan a empresas del sector terciario.

Por su tamaño e importancia, Pemex es vehículo para obtener recursos externos.

Lo anterior refleja la importancia estratégica de la paraestatal no sólo para el erario público sino que también para el sector industrial del país.

---

<sup>90</sup> Cfr. Saxe-Fernández, John, Pemex en la mira del Imperio, Diario Excelsior, México, 17 de Febrero de 1995.



totales de Pemex. Con De la Madrid ese porcentaje aumentó hasta 84 por ciento y, con Salinas de Gortari, a un brutal de 138 por ciento, de forma que no es sorprendente que Pemex tenga poco capital para invertir en explotación, exploración, petroquímica, entre otras actividades que le están reservadas y además le dé un adecuado mantenimiento a toda su infraestructura.

Como vemos, Salinas fue implacable contra Pemex. Durante el primer bimestre de 1992, la empresa entregó a la Tesorería de la Federación un total de 8 billones de pesos por concepto de impuestos directos e indirectos generales por la paraestatal, cantidad superior en 314 mil millones de pesos al pago efectuado el período de 1991,<sup>90</sup> con esa carga fiscal que pesa sobre la empresa efectivamente la incapacita para reinvertir, ser competitiva y moderna.

De 1988 a 1994, Pemex transfirió al fisco alrededor de 106 mil millones de dólares lo cual consolida a la empresa pública como la principal fuente de ingresos del erario nacional.

En el sexenio de Salinas la paraestatal entregó a Hacienda 59 y 65 centavos de cada peso que obtuvo por ventas. Su contribución equivale a 29 por ciento de los ingresos presupuestales del gobierno federal, es decir, una porción similar a la recaudada a través del impuesto sobre la renta (ISR) por todo el sector empresarial y personas físicas del país.

La fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio opina que la paraestatal es la principal generadora de divisas del país; entre 1988 y 1992 contribuyó con 32 por ciento de las exportaciones totales de México. En términos netos participó con 35 mil 787 millones de dólares de libre disponibilidad para la economía en el mismo lapso, lo que equivale a 7 mil 160 millones de dólares anuales en promedio.

Pero no es todo, Pemex ejerce un efecto multiplicador en un amplio grupo de empresas industriales, especialmente las productoras de bienes de capital, cuyos niveles de ventas y empleos dependen de la explotación petrolera, además, la paraestatal es usuaria importante de servicios que estimulan a empresas del sector terciario.

Por su tamaño e importancia, Pemex es vehículo para obtener recursos externos.

Lo anterior refleja la importancia estratégica de la paraestatal no sólo para el erario público sino que también para el sector industrial del país.

---

<sup>90</sup> Cfr. Saxe-Fernández, John, Pemex en la mira del Imperio, Diario Excelsior, México, 17 de Febrero de 1995.

En 1993 entró en vigor un nuevo régimen de tributación, que ese año fue de transición, y que comprende: derechos sobre la extracción de petróleo crudo y de gas natural, impuesto a los rendimientos petroleros e impuesto especial sobre producción y servicios, excepto el impuesto sobre la renta.

En resumen, el Gobierno Federal no puede hacer descansar en un sólo contribuyente una porción tan significativa de sus ingresos, ni puede continuar sacrificando la permanencia y desarrollo de una de las industrias más importantes para el país.

Este régimen fiscal al que está sometido Pemex y sus organismos subsidiarios, es excesivamente elevado por lo que el Gobierno Federal debe cambiar esta deprecación fiscal y así Pemex tenga recursos para reinvertirlos, mejorar su infraestructura y darles un adecuado mantenimiento.

## **5.7 PEMEX Y LA DEUDA PUBLICA EXTERNA**

El comportamiento de la economía mexicana durante los primeros años 80', tras los cambios ocurridos en los mercados petroleros y financieros internacionales fue similar al que siguieron las demás naciones exploradoras de petróleo, importadora de capital, el crecimiento económico se desacelera súbitamente, los grandes proyectos de inversión pública intenta mantenerse por algún tiempo más y los desequilibrios externos, financiero y de precios se acentúan hasta condicionar a toda la política económica.

Al igual que las demás naciones exportadoras de petróleo importadoras de capital, la industria de los hidrocarburos había conocido un crecimiento sensiblemente mayor que el PIB, al pasar de una participación de 5.6 en 1979 a casi 9 por ciento en 1983.

A mediados del decenio pasado, las divisas proporcionadas por los hidrocarburos sería la palanca que llevaría a México al rápido crecimiento autosostenido y a la eliminación de los desequilibrios internos y externos que han caracterizado históricamente a la economía mexicana, una parte creciente de la inversión pública se destinó a la actividad petrolera.

La política liberal de comercio exterior permitió hasta el último minuto la salida de divisas mientras su escasez desataba una especulación generalizada, multiplicaba las dificultades financieras del país y aumentaba el riesgo a la inversión.

cuando más se necesitaba las divisas para proseguir los planes de crecimiento y refinanciar la deuda, las tasa internacionales de interés alcanzaron su punto más alto de la historia financiera moderna.

La deuda externa mexicana creció rápidamente tras la caída de los precios internacionales del petróleo. México ha sido un deudor experimentado, sin embargo, el servicio de la deuda mexicana creció más que el de otros deudores.

De la misma manera como México encabezó las reducciones de precios del petróleo y las dificultades financieras, también le correspondió iniciar la renegociación de su deuda externa con los acreedores. Este era el panorama de México en la década de los 80, en cuanto a su deuda externa.

Pero se equivocan quienes asuman que ha cesado el brutal saqueo al que se ha sometido el salario, las finanzas y el patrimonio nacional desde que el gobierno de De la Madrid y posteriormente el de Salinas decidieron seguir los lineamientos de FMI-BM entre los que sobresalen cargar el peso del ajuste estructural y someter al patrimonio nacional a una virtual incautación al autorizarse la venta de activos para cubrir el pago del servicio de la impagable deuda externa.

El uso de instrumentos político-militares y de inteligencia para articular e intensificar el proceso de integración encontró, que el camino monetario-financiero era el que más promesas contenía, ya que en ese renglón las vulnerabilidades mexicanas eran y son profundas. Fue así como el interés secular de los círculos dominantes de Estados Unidos por utilizar la deuda externa de México a su servicio a fin de doblegar a la nación y dominar a su principal industria y recurso natural, el petróleo y Pemex, se reavivó.

Hoy, quien revise los programas de acción aplicada por el FMI y el BM en México concluirá que el proceso que lleva al TLC y a las propuestas inconstitucionales para la privatización y extranjerización de los complejos petroquímicos y del gas natural, entre otros, arrancó con la firma de la Carta de Intención formalizada en 1982 con el FMI. Ahí se profundiza una línea de política económica y comercial desligada de los determinantes y

condicionantes internos en el nivel económico y social, es decir, respecto de los intereses de la población mexicana y del aparato productivo nacional.<sup>91</sup>

A la condicionalidad del FMI, que se refleja más que en todo en la dirección macroeconómica, se añadió el manejo de las ramas económicas más importantes y empresas de mayor interés para los acreedores, por medio de préstamos condicionados del BM, mismos que fueron de manera sistemática articulados durante el sexenio Salinista por José Córdoba, enlace entre la presidencia y el aparato de seguridad nacional estadounidense.

Cada vez que el país padece una crisis por la ineptitud de sus gobernantes y su falta de entereza patriótica, los norteamericanos demandan de México territorio o recursos. En los términos históricos de México, privatizar es tender el puente a las inversiones extranjeras.

El secretario de Hacienda, ha ofrecido en garantía las exportaciones de Pemex, en un laberinto ante el rechazo a la garantía del gobierno. La maniobra es obvia se apergolló al gobierno al exigirle como prenda del préstamo las ventas de petróleo se le persuade para que sea vendida la mayor empresa de la nación para salvar una crisis de la que son cómplices los Estados Unidos al organizar globalmente los capitales volátiles con los que cercan economías para someterlas a su influencia. En el horizonte de la nueva dependencia, México aún el escollo a vencer, más mucho más que Cuba que sólo tiene una ideología opuesta a la libre empresa. México posee petróleo nacionalizado y esto no puede permitirse en el orden del TLC.

Después de catorce años de entreguismo globalizador, México quedó tan mal parado, en lo económico y en lo moral, que el gran protector decidió otorgar un amplio apoyo financiero que representa la posibilidad, si no de divisas, que nos vendrán de otras bien identificadas fuentes, al menos un respaldo de hasta veinte mil millones de dólares, que devuelva a nuestro país la confianza que la política entregista le había conquistado.

Por ello, los negociadores estadounidenses impusieron, como condición del apoyo financiero, que México garantizara, con sus ventas de petróleo al exterior, que si algún quebrando recaía sobre los generosos apoyadores, éste no recayera sobre los causantes o

---

<sup>91</sup> Cfr. Saxe-Fernández, John, Pemex, Petroquímica y gas natural la gran entrega, Diario Excelsior, México, 5 de Diciembre de 1995.

inversionistas del norte, sino sobre las facturas de exportación del petróleo, sobre los cuales se constituyó jurídicamente una garantía prendaria.

Según los negociadores del gobierno mexicano, el acuerdo marco y sus complementos ni agravó la soberanía de México ni afectó la libre operación de Pemex único órgano del Estado Mexicano constitucionalmente legitimado para llevar a cabo toda la operación petrolera de nuestro país, que por mandato expreso de la Constitución le está reservada.

Según datos en el informe anual de Pemex, el saldo de la deuda de Pemex al 31 de Diciembre de 1994 se ubicó en 9 300 millones de dólares, del cual el 80 por ciento corresponde al deuda externa. La deuda documentada creció en 23 822 millones debido al impacto de la pérdida cambiaria en el pasivo a largo plazo.

De acuerdo al informe anual de Pemex, el saldo de la deuda de Pemex al 31 de Diciembre de 1996, se ubicó en 10 002 millones de dólares, de los cuales 8 767 millones a deuda externa y 1 235 millones a deuda interna. El saldo reportado es superior en 438 millones de dólares al registrado al 31 de diciembre de 1995.

## CAPITULO VI

### EL NUEVO PEMEX

## 6.1 LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS

La nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada en el DOF el 16 de Julio de 1992, es la expresión máxima del propósito de dismantelar y privatizar a Pemex, más no de reorganizarlo como un ente público a fin de poner los pedazos en que ha sido convertido en piezas aptas para la deglución, con el manifiesto abandono nacionalista y con la flagrante violación de los preceptos que aún ahora se mantienen en el texto constitucional.

Creemos que esta nueva Ley Orgánica introduce una variación esencial en la naturaleza de las funciones de Pemex. De acuerdo con la Ley Orgánica anterior, mientras Pemex era un organismo público descentralizado de carácter técnico, industrial y comercial, con todas las funciones establecidas en el articulado de tal ley, ahora es un organismo descentralizado que tiene por objeto ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal.

La parte esencial de la estructura jurídica de la industria petrolera no es la simple división entre Pemex y sus cuatro organismos subsidiarios, sino que se abre una anchísima puerta a la inversión privada, es decir, se privatiza de nuevo la industria petrolera y la petroquímica básica, en términos del artículo 4º de la nueva Ley Orgánica que textualmente señala lo siguiente:

*"Petróleos Mexicanos y sus organismos descentralizados de acuerdo con sus respectivos objetos, podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios y contratos y suscribir títulos de crédito, manteniendo en exclusiva la propiedad y el control del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos, con sujeción a las disposiciones legales aplicables".*

Pemex, cuya función novedosa es ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades petroleras, está facultada para celebrar con personas físicas o morales, es decir, con particulares, toda clase de actos, convenios y contratos y suscribir títulos de crédito para cumplir sus atribuciones.

En los términos y con base en este precepto, Pemex podrá contratar con entidades tecnológicas extranjeras que elaboren los programas de extracción, los planes de producción

o los programas de comercialización. Al mismo tiempo, Pemex o alguna de sus subsidiarias podrán celebrar contratos destinados a determinar que los procesos de refinación, elaboración, transporte y almacenamiento se confíen a personas físicas o morales del sector privado, ya sean mexicanas o extranjeras.

Además en este precepto introduce un texto distinto, claramente ajeno a los preceptos constitucionales.

Como sabemos, la Constitución no establece la propiedad sino el dominio directo del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos, ni concede el control, sino que establece claramente que la explotación, el uso, el aprovechamiento de esos recursos corresponden exclusivamente a la Nación, la cual llevará a cabo la explotación de esos recursos en los términos de la ley reglamentaria.

La ley orgánica que se analiza, que en su materia es reglamentaria del artículo 27 constitucional, cambia los conceptos de explotación, uso y aprovechamiento de los hidrocarburos, que emplea el texto constitucional por un simple "control". La Nación ya no explota ni usa, ni aprovecha, sino que se limita a controlar esas actividades. Según la ley salinista, la nación mexicana ya no es titular del dominio directo del petróleo, sino simple propietario, ni tiene el dominio exclusivo de todas las actividades que integran la industria petrolera, sino un difuso control sobre esas actividades.

En resumen tenemos que la privatización y extranjerización de la industria petrolera mexicana se ha dado, en virtud de la nueva Ley Orgánica, que el gobierno salinista ha puesto en vigor a partir del 17 de Julio de 1992 (al día siguiente al de su publicación en el DOF).

## **6. 2 PEMEX COMO ORGANO BUROCRATICO DE CONDUCCION CENTRAL**

Después de haber sido el único órgano de explotación, producción, transformación y distribución de la industria petrolera. A Pemex lo han convertido en un simple organismo burocrático de conducción central, con dirección estratégica de todas las funciones que abarca la industria petrolera estatal.

A simple vista parecería una simple reorganización burocrática, conforme a la cual Pemex deja de ser un ente de producción y distribución y se convierte en un órgano a quien



se encomiendan funciones gubernativas de conducción central y dirección estratégica. Pero lo más grave de esa transformación de Pemex resulta de determinar a quiénes se encomendarán las tareas de producción, transformación, transporte, almacenamiento y todas las demás que integran la industria petrolera, y la petroquímica básica, que constitucionalmente corresponde en forma exclusiva a la nación y que se la han quitado a Pemex

### **6.3 CREACION DE CUATRO ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS**

Cuando Pemex fue creado en 1938, se le dio la responsabilidad de llevar a cabo todas las actividades que componen la industria petrolera de México.

Es hasta 1989, que el Presidente Salinas inicia una modesta reestructuración de Pemex, además redujo el tamaño de su fuerza laboral. En abril de 1992, las explosiones de una tubería de Pemex con fugas en Guadalajara causaron la muerte de más de 200 personas y devastaron una colonia de la ciudad (hasta la fecha no se ha aclarado ese asunto).

La protesta pública le dio a Salinas la oportunidad de implantar una reestructuración más profunda de la empresa. Esta reorganización se centró en la división de la empresa en un núcleo central y cuatro divisiones independientes.

Pemex-Exploración y Producción  
Pemex-Refinación  
Pemex-Gas y petroquímica básica y  
Pemex-Petroquímica

En sus artículos 3° y 4°, la nueva ley orgánica crea cuatro nuevos organismos descentralizados y les asigna el carácter que antes tenía Pemex técnico, industrial y comercial para que puedan cumplir los objetivos siguientes.

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

Pemex-Refinación: la refinación y elaboración de productos petrolíferos y derivados susceptibles de servir como materias primas, industriales básicos y el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de esos productos y derivados.

Pemex- Gas y Petroquímica Básica: procesamiento de los gases natural y artificial. Además del almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como derivados susceptibles de servir como materia industriales básicas.

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

Esta reorganización o división de Pemex es el primer paso de una privatización a fondo de la empresa; su división en cuatro subsidiarias haría el proceso menos visible para la nación, permitiendo que la liberación tenga lugar en un sector a la vez. Lo primero en liberar son la distribución, comercialización y transporte del gas natural y la petroquímica básica reclasificada como secundaria.

Existen fundamentos para afirmar que, según espera grupos de interés empresarial y seguridad nacional de Estados Unidos, que Pemex es candidato a la liberación, la paraestatal fue reorganizada en varias divisiones, lo que parece ser el primer paso para abrir el camino a la inversión foránea.

Las trabas constitucionales a la participación extranjera en el campo petrolero no parecen preocupar al CCI, pues según su estudio realizado por este organismo, el regimen de Salinas ha dado muestra de su desapego al ordenamiento constitucional por su proclividad de aplicar mecanismos que le dan vuelta a la Carta Magna.

Artimañas publicitarias administrativas como las usadas para reorganizar a Pemex o reclasificar los petroquímicos básicos en secundarios, no son más que -diría el general Lázaro Cárdenas *"engendros que inconstitucionalmente vuelven a reconocer en favor de titulares extranjeros, derechos y prerrogativas"* que explícitamente les niega la Ley Fundamental. Mientras éste sea el caso quienes auspician la apertura de ramas de la industria petrolera y petroquímica a la inversión extranjera, operan desde un marco ajeno a la Ley Suprema y a la seguridad nacional mexicana.

La situación que se vive en México es más compleja y más grave, porque a diferencia de 1938 no son las empresas extranjeras del petróleo, sino el propio gobierno, el que ha adoptado una actitud y aplicado un programa de desacato al derecho público vigente. Se procede rápidamente con procesos de extranjerización del sector energético, principalmente de industrias petroleras y eléctricas.

#### **6.4 IMPORTANCIA DE LA PETROQUIMICA EN EL CONTEXTO DE LA ECONOMIA NACIONAL**

La industria petroquímica apareció en México en los inicios de la década de los 50s, con la instalación de pequeñas plantas que tenían el propósito de sustituir importaciones de formaldehído, resinas, plásticos y amoniaco. En Poza Rica, en 1951 se comenzó a trabajar una planta en el tratamiento de gas amargo. De él se extraía el ácido sulfídrico para recuperar de éste azufre puro. Esta planta, y una de amoniaco representaron los primeros esfuerzos de la petroquímica en México. Con la promulgación de la ley de 1959 se encomendó la producción de todos los productos petroquímicos a Pemex.

La proliferación de instalaciones petroquímicas comenzó en 1963, a fines de 1976, la producción de sustancias básicas por parte de Pemex había ascendido prácticamente a 5 billones de toneladas al año, la industria petroquímica ha crecido actualmente hasta llegar a ser un sector con ingresos del orden de 6 mil millones de dólares anuales, que cuenta con la capacidad y experiencia necesaria para competir a nivel internacional. A su vez ha propiciado la creación de un gran número de nuevas empresas industriales y comerciales grandes y pequeñas, en toda la economía nacional.

La industria petroquímica desde sus inicios empezó a ser muy importantes para la economía nacional por los ingresos que representa para el Estado.

De acuerdo con la memoria de labores de Pemex, en 1995 Pemex Gas y Petroquímica Básica tuvo una utilidad de operación antes de impuestos de 1 322 millones de pesos, 10 por ciento mayor en términos reales a los registrados en 1994. Este resultado implica un incremento en las utilidades de 428 millones de pesos. De no haberse otorgado subsidios en la venta de productos, la utilidad habría sido de 4 823 millones de pesos.

Pemex- Petroquímica tuvo una utilidad de operación antes de impuestos de 2 082 millones de pesos en 1995, reflejando una notable mejoría con respecto al año anterior. Los ingresos totales ascendieron a 14 603 millones de pesos. El incremento en las ventas al público respecto a 1994 fue de 5 475 millones de pesos, variación que se debe al efecto combinado del incremento en los precios internacionales y el cambio de paridad del peso frente al dólar, además del éxito de las acciones adoptadas para elevar los niveles de productividad y eficiencia operativa. El ingreso por exportaciones fue de 1 349 millones de pesos, con incremento nominal de 50 por ciento. En este caso, el impacto de la mayor paridad cambiaría permitió compensar una reducción del 33 por ciento en el volumen destinado a la exportación. Por concepto de ventas a otros organismos subsidiarios se obtuvieron 2 906 millones de pesos, equivalentes a un incremento de 114 por ciento.

Los centros de trabajo que generaron mayores utilidades fueron la Cangrejera, Morelos y Cosoleacaque, con 1 106,871 y 740 millones de pesos, respectivamente. La cadena productiva más rentable fue la del etileno con una aportación de 2518 millones de pesos, siguiéndole en importancia la del metano con 957 millones. El mejor trimestre del año fue el primero, donde se generaron 602 millones de pesos que representan el 29 por ciento de las utilidades anuales.

Las utilidades reportadas por Pemex son muy altas, si la petroquímica reporta estas utilidades ¿porqué nuestros gobernantes quieren vender total o parcialmente los complejos petroquímicos ?.

Los complejos petroquímicos integran uno de los polos de desarrollo de mayor significado para el país. Estos complejos permiten no sólo acabar con la importación sino que también crea innumerables fuentes de trabajo.

¿Vale la pena vender las plantas productoras clasificadas como petroquímicos secundarios ? No, porque la petroquímica permite obtener por cada barril de petróleo, por cada metro cúbico de gas natural, diez veces más utilidades que la simple venta de petróleo crudo.

La privatización de la petroquímica será un eslabón más en la cadena. Adrián Lajous ha afirmado que el gobierno mexicano está comprometido con la liberación de los mercados de

energía. Comenzó con la industria del gas natural y después hará lo mismo con otros mercados.

De acuerdo a los datos de Pemex el valor de los activos fijos de Pemex-Petroquímica, propietaria de las plantas por desincorporar, al cierre de 1994 fue de 16 609 millones de nuevos pesos, mientras que el de su patrimonio se situó en 13 524 millones de nuevos pesos.

La industria petroquímica tiene una capacidad instalada superior a los 21 millones de toneladas, el doble de la capacidad existente en el año de 1980. De la capacidad total, 11.8 millones se destinan a la fabricación de la petroquímica primaria y 9.6 millones de toneladas en la elaboración de petroquímicos secundarios.

Estos logros han dado como resultado que la industria petroquímica tenga una participación cada vez más importante en la economía del país. Actualmente contribuye con el 3 por ciento del producto interno bruto, el 14 por ciento del producto de la industria manufacturera y el 4.6 por ciento del valor total de las exportaciones mexicanas.<sup>92</sup>

Además la industria petroquímica mexicana ha logrado ya una posición destacada en el ámbito internacional, pues el país ocupa el décimo quinto lugar como productor de petroquímicos a nivel mundial, el primero en América Latina, y tiene el 3 por ciento de la capacidad instalada en el mundo.

A Pemex sólo quieren hacerla una empresa productora y vendedora de petróleo crudo, separandola de actividades petroquímicas y conexas altamente rentables y estratégicas para la Nación.

La decisión de vender la petroquímica, además de ser anticonstitucional la medida, nos dejaría desamparados frente al capital del exterior que podría dictar políticas a México. Sería romper la espina dorsal de la economía de cerca de cien millones de mexicanos. A los compradores no les interesan las plantas como tal sino el control del mercado. Así, controlando el mercado pueden integrarse y producir lo que ahora hacen los industriales nacionales, más de 300 mil diferentes artículos desde zapatos tenis, llantas, equipos computacionales, plumas, zapatos, ropa, partes para automóviles, acrílicos, entre muchos más.

---

<sup>92</sup> Cfr. Pacheco, Julio, Privatización de Pemex, Diario el Universal, México, 12 de Junio de 1995.

Entregar estas empresas, sería como perder la autodeterminación sobre nuestro futuro económico.

El mismo Pemex acepta que sus operaciones son rentables, solo basta ver los balances anuales de la empresa, si la petroquímica no fuera rentable y sobre todo lo que representa su mercado, nadie la compararía, creemos que es una mentira que no sea rentable para el Estado mexicano pero sí para otros.

Otro punto importante por analizar es el caso de la producción del amoníaco base para los fertilizantes y para la producción alimenticia de México, que podría quedar en manos del extranjero, cerrar y luego vendemos de sus plantas en el exterior y controlar de hecho la producción alimentaria de nuestro país a través de los fertilizantes.

El complejo de Cosoleacaque genera el 80 por ciento del amoníaco producido en el país materia básica para la producción de fertilizantes, anhídrido carbónico, paraxileno e hidrógeno.

En el período que va de 1984 a 1994, según cifras del anuario estadístico de 1995 de Pemex, se produjeron en promedio anual 16 millones 82 mil toneladas de productos petroquímicos en los complejos nacionales, de este total aproximadamente el 30 por ciento lo produjo la planta de Cosoleacaque, que es la más importante del país, a la que le sigue la Cangrejera con una participación del 20 por ciento en la producción de productos petroquímicos.

Otros elementos a tomar en consideración son la ubicación geográfica de las plantas, ya que tienen acceso total al Océano Pacífico como al Atlántico y su cercanía con el Istmo de Tehuantepec las ubica estratégicamente en el futuro corredor transoceánico.

La venta estuvo detenida por problemas jurídicos que ha dado lugar a que el gobierno cambie de táctica.

Dichos problemas jurídicos son los siguientes:

Sólo en la licitación de la venta del complejo petroquímico de Cosoleacaque, existen violaciones procesales como la nulidad por falta de objeto, intento de enajenación de bienes nacionales, agotamiento de plazos, irregularidades ejidales y ausencia de decretos presidenciales.

El Sindicato de trabajadores Petroleros opina que la desincorporación del complejo de Cosoleacaque, ha quedado nulo de pleno derecho al no publicarse en el DOF, tal como lo establece la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, la ampliación de los tiempos indicados y no ejercitarse las acciones que en ella se consignan.

Consecuentemente, en la iniciativa de reforma a la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, el Presidente de la República da otra alternativa a la privatización parcial de las plantas ya existentes, limitadas al 49 por ciento del capital de las mismas, dejando el 51 por ciento restante en poder de Pemex, al mismo tiempo que liberaliza la inversión privada en nuevas plantas filiales de Pemex-Petroquímica sin imponer restricción alguna a la integración del capital.

La privatización gradual propuesta no elimina riesgos, ni tampoco previene que esta se dé a futuro. Lo que se pretende es una privatización escalonada, una vez pasada la resistencia político sindical y las elecciones de 1997, entonces se desatará el proceso privatizador como ocurrió con los bancos privatizados sólo el 37 por ciento durante el gobierno de De la Madrid.

Por lo que no hay una nueva estrategia, lo que propone el gobierno nada más es un cambio de táctica como lo señala John Saxe Fernández.

Con la reforma sólo se legalizó la clasificación administrativa de los petroquímicos que se hizo en el sexenio salinista y para ello se le llama petroquímica básica a los hidrocarburos naturales que tiene una tutela específica.

El dictamen coloca nueve productos en el rubro de la petroquímica básica ámbito exclusivo del Estado y el resto más de 170 en petroquímica secundaria abierta a los particulares. Además establece las reglas que regirán la venta del 49 por ciento de los activos de esta industria a la iniciativa privada nacional y extranjera, y faculta a la Secretaría de Energía para vigilar que las plantas que serán manejadas por la iniciativa privada. Pero aún no está claro cómo será el esquema de producción y las relaciones laborales.

El Secretario de Energía anunció a la Asociación Nacional de la Industria Química, en su 28° Foro Nacional, que una vez concluido el proceso de desincorporación del 49 por ciento de los activos de la petroquímica, éstos pasarán a la esfera de la SECOFI para el desarrollo de todos sus procesos e integración de las cadenas productivas a fin de expandir el sector con

rapidez. ¿SECOFI lo hará mejor que Pemex ? ¿Sabrá más los empleados burocratas de SECOFI que los técnicos y trabajadores de Pemex ?

Concluimos que si se venden total o parcialmente los complejos petroquímicos a extranjeros, no se va a crear ni un sólo empleo, las utilidades se convertirán en dólares y saldrán del país. Cuando estén en manos del capital extranjero y sean extranjeros los que vayan a producir esos productos, sus insumos, tanto equipo como materiales, elementos intelectuales y probablemente hasta la mano de obra ya no será mexicana sino extranjera.

## **6.5 LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA RECLASIFICACION DE LA PETROQUIMICA BASICA A SECUNDARIA**

Las sucesivas reclasificaciones a lo largo de los sexenios neoliberales de productos pertenecientes a la petroquímica básica -50 en 1985, 9 en la actualidad- en el nivel de la política y en el uso del poder presidencial y del sistema para votar por mayoría legislativa a favor de la privatización de las plantas recientemente reclasificadas mediante trámite administrativo como pertenecientes a la petroquímica secundaria.

La venta de los complejos petroquímicos ha logrado el consenso de la mayoría de los mexicanos pero en contra de su venta.

La venta de las plantas petroquímicas fue convenida por el gobierno mexicano con el Departamento del Tesoro de Estados Unidos y el FMI, en Febrero de 1995, como condición para el rescate financiero de México. Junto a la Carta de Intención que todo país tiene que someter al FMI antes de un préstamo se encuentra un anexo, el llamado "Memorándum de Políticas Económicas".

En ese documento se señala que se acelerará el proceso ya iniciado de privatizar otras empresas estatales (incluidos puertos, aeropuertos y plantas petroquímicas).

Se puede decir, con muy buenas bases, que Salinas y su gabinete económico ya tenían en mente la venta de los complejos petroquímicos al dividir a Pemex, la conjetura se refiere al observar que en ese mismo años, 1992, el gobierno reclasificó los productos petroquímicos de tal manera que quedara un mayor número bajo el rubro de secundarios y un menor número bajo el de básicos. Haciéndose así, el gobierno se protegía contra la eventual



invocación del artículo 28 constitucional en contra de la venta de las petroquímicas. En dicho artículo se establece, entre otras cosas, lo siguiente : "no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto (...) petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica".

Según el actual director de Pemex Adrián Lajous, la desincorporación de la petroquímica secundaria se dará respetando el mandato constitucional de no afectarse las actividades estratégicas es decir, no se privatizará la petroquímica básica ; pero no la privatizará porque antes habían reclasificado la petroquímica básica.

De acuerdo con documentos de la anterior Dirección General de Pemex dados a conocer por la prensa mexicana, ha sido profunda la penetración de entes y agentes al servicio de intereses extranjeros. Por gestiones de Lajous se decidió contratar los servicios de la consultora estadounidense Mckinsey and Company para que realizará tareas fundamentales, como la reestructuración total de la empresa, siguiendo el modelo de privatización que se estaba ensayando en Yacimientos Petrolíferos Argentinos, y que como se sabe culminó con la enagenación de toda la industria petrolera de ese país. Varios especialistas del mismo Pemex y otros analistas indicaron que se observó una inusitada fuga de información estratégica industrial hacia las empresas y entes de seguridad nacional estadounidense interesados en la dinámica interna de Pemex.

A principios de Marzo de 1995 se dio a conocer el contenido de otro contrato con Mckinsey que confiere a esa consultora, la que además de ser la diseñadora del nuevo Pemex, estará encargada de los pormenores de la privatización de la petroquímica básica, mañosamente reclasificada por De la Madrid y Salinas y ahora Zedillo como secundaria. Así han cumplido y cumplen de manera estricta, de manera anticonstitucional con esta condición, los dos primeros por medio de la estrategia de reclasificar petroquímicos básicos, para colocarlos en la lista de secundarios y el Presidente Zedillo en llevar a cabo la venta de estos complejos.

El artículo 2º del reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo en materia de Petroquímica, igualaba entre sus definiciones a los procesos físicos como los químicos y por esa razón, crea una división errónea entre productos básicos y secundarios.

Lo grave de esa equivocación es que da pie a la desincorporación y a la renuncia del dominio del Estado sobre la mayor parte de sus petroquímicos básicos y los dejan a expensas del capital extranjero.

Estamos ante hechos ciertos, no hipotéticos, como lo muestra el proceso de desincorporación, posee a las razones de inconstitucionalidad y la vigencia de una convocatoria que violenta la Ley General de Bienes Nacionales y la hacen nula de pleno derecho, como el propio Poder Legislativo ha reconocido que nuestras autoridades están enajenando nuestro patrimonio a ciegas.

Al abandonar el proyecto nacional esta en juego la soberanía y la independencia del país, ello es así porque la creciente desnacionalización integral de importantes sectores de la economía nacional que siguió a una profunda desnacionalización del proceso de toma de decisiones, especialmente en materia de política económica. El actual régimen es continuista, en tanto prosigue con la implantación de un esquema que transfiere de manera masiva las principales operaciones de la economía a manos extranjeras, fundamentalmente por medio del traspaso de propiedades nacionales (públicas y privadas) a inversionistas estadounidenses. Esta enajenación masiva de activos ocurre rama por rama productiva en el país y obedece a diseños económicos funcionales a los intereses extranjeros, aplicados por medio de instituciones como el FMI y el BM. Este es el tema central en la seguridad nacional mexicana, pues significa una re inserción de corto colonial para la economía y el sistema político, concretadas en formas de integración con Estados Unidos donde los espacios de soberanía e independencia del país se reduce considerable y aceleradamente, no sólo en lo relativo a las políticas económicas, en lo rural, industrial, petroquímicos, del gas natural, ferrocarriles, aeropuertos, aeroportuario, telecomunicaciones, puertos, minero y en el área de servicios financieros, sino también en aspectos en los que se modifican renglones básicos de jurisdiccionalidad y de la misma Constitución.

Con la idea de los neoliberales de globalizar nuestra economía ponen en riesgo la soberanía e integridad territorial.

La globalización es un viejo neologismo que proviene de global, y es a su vez del latín "globus", con el sentido de general, total, lo contrario de local. La globalización es un término usado al servicio de intereses extranjeros no nacionales, es un instrumento del nuevo

colonialismo para atacar la soberanía nacional desde una supuesta sobredeterminación de procesos económicos y financieros. Su mensaje explícito e implícito es una invitación al fatalismo, la pasividad y al conformismo.

Como metafísica colonial, el mensaje de los globalistas es que no tenemos de otra y así despojar al ejido, privatizar los puertos, las carreteras, devolver obedientemente los ferrocarriles, entregar la electricidad, vender la petroquímica, firmar el TLC, someter la jurisdiccionalidad nacional, adoptar la agenda de seguridad nacional de los Estados Unidos.

Al aceptar el Presidente Zedillo la agenda de seguridad de Washington<sup>99</sup> e insistir en que la tarea fundamental de la seguridad nacional mexicana es la lucha contra el narcotráfico, dejando a un lado irresponsablemente los aspectos constitucionales primordiales de esa seguridad nacional, como son la defensa de la integridad territorial, la soberanía nacional y todo el articulado relativo a los recursos naturales y las áreas estratégicas de la economía del país, de esta manera se afecta profundamente la soberanía territorial mexicana.

Debido a la globalización el concepto tradicional de soberanía ha perdido parte importante de su contenido ético, privilegiando al capital extranjero.

De esta manera se está realizando una transferencia masiva de las principales empresas y operaciones económicas del país a empresas extranjeras, fundamentalmente estadounidenses (los ferrocarriles, la petroquímica, el gas natural, los aeropuertos, puertos, entre otras). Empresas que apartir del primer trimestre de 1996 se han hecho cargo de las operaciones de las empresas antes mencionadas en suelo mexicano, están domiciliadas en una nación que pretende un supuesto "derecho de injerencia" (Doctrina Monroe). Esta es una pretensión particularmente lesiva para México porque el gobierno zedillista ya cometió el error histórico de proceder con el traspaso del sector energético y ferrocarrilero a empresas de Estados Unidos en medio de un sometimiento formal de la jurisdiccionalidad del Estado Mexicano contenido en el TLC como en los leoninos términos del llamado "paquete de rescate".

Con la excusa del globalismo hoy se vuelve a condiciones decimonómicas que tomó enormes sacrificios abolir, porque a la Doctrina Monroe los latinoamericanos antepusimos primero la **Doctrina Drago** (que sostenía que las potencias no tenían el derecho de obligar

---

<sup>99</sup> \*La agenda de seguridad llamada el tercer vínculo, complementa los otros dos : el económico y el político.

por la fuerza el pago de la deuda externa contraída a favor de sus ciudadanos); luego la Doctrina Calvo, mucho más amplia precisamente involucrando no sólo la no intervención sino temas que hoy son fundamentales como el que las empresas extranjeras no tengan el derecho de apelar a otro sistema legal (principio de extraterritorialidad). Y después siguió la más importante contribución de México, la llamada Doctrina Carranza basada en el nacionalismo, el desarrollo y las aspiraciones comunes del mundo subdesarrollado. Carranza dijo, que México no aceptaba que su política exterior y doméstica estuviera sujeta al escrutinio y aprobación de Estados Unidos, doctrina traducida por la inteligencia militar de Estados Unidos, fue considerada por lo más altos encargados de la diplomacia estadounidense hacia México como subversivo por contener el reto mejor articulado contra la Doctrina Monroe.

Este tema vuelve al foro de la discusión pública, por lo que el Estado mexicano debe precisar su posición sobre el principio de la igualdad jurídica de los Estados, no sólo en la retórica, sino también en los procesos legislativos concretos que hoy transfieren a inversionistas de Estados Unidos, las principales operaciones y propiedades nacionales y someten la jurisdicción nacional al derecho ajeno.

Concluimos que para México sería vital preservar su control y administración en todas las áreas estratégicas de la soberanía.

## **6.6 PROPUESTA DE SOLUCION**

Por el papel estratégico que ha jugado el petróleo en la economía del país, estimamos conveniente proponer una ley que reorganice y simplifique todas las demás leyes que reglamentan el funcionamiento de Pemex; como sabemos este organismo ha sido conducido o dirigido muy diversamente por sus distintas administraciones desde la expropiación hasta nuestros días. Dicha ley restituiría el carácter que tenía antes de la reestructuración para no dejarlo como simple conductor y que no sea vulnerable a los requerimientos de organismos internacionales y además de contemplar sustancialmente todos aquellos controles y mecanismos que puedan dirigir la regulación de la explotación y administración del petróleo.

La denominación de la propuesta sería "*LEY ORGANICA DEL PETROLEO Y SUS DERIVADOS*": dicha ley estaría estructurada de la siguiente forma: un primer capítulo de disposiciones generales, de conceptos, de las áreas estratégicas, petroquímica básica y las actividades que le corresponden a la nación por conducto de Pemex, con un estricto apego a los preceptos constitucionales. El segundo capítulo señalaría la organización y funcionamiento de la empresa como un todo, como una empresa global para que pueda enfrentar los retos del presente y del futuro. El tercer capítulo que se refiere a las autoridades encargadas de su administración. El cuarto capítulo regularía las sanciones administrativas por violaciones en que incurrieran las autoridades encargadas de dicho organismo descentralizado.

El fin principal de esta ley, sería actualizar y tener el dominio directo sobre todas las actividades que componen la industria petrolera que originalmente le corresponden a la nación y dentro de este marco legal se corregirían aquellas fallas y deficiencias que de manera desfavorable han repercutido en nuestro Estado mexicano, ya que hoy en día el Estado ha ido dejando espacios que es necesario cubrir para administrar los recursos destinados al desarrollo del país, ya que en los últimos sexenios el derroche, despilfarros, corrupción, desvíos de fondos públicos, malos manejos administrativos así como el realizar programas improvisados o siguiendo lineamientos extranjeros han dado resultados negativos y a la vez costosos ; y como es costumbre, nuestra nación es quien tiene que saldar o cubrir estos derroches, ya que las experiencias del pasado han sido muy amargas para nuestra Nación.

## CONCLUSIONES

1. El Estado como ente jurídico, presupone la existencia de un orden establecido por leyes y reglamentos que determinan las facultades y obligaciones del mismo, así como de los individuos que lo componen.
2. El Estado, al estar dotado de poder público, le corresponde de manera exclusiva el ejercicio de las funciones estatales tales como la Constituyente, la Legislativa, la Administrativa y la Jurisdiccional.
3. El Estado moderno ha incrementado su intervención en actividades estratégicas. Por tal razón, la "Teoría de los Cometidos del Poder Público", trata de abarcar todas las actividades estatales.
4. Dada la importancia de los cometidos esenciales, el Estado mexicano debe mantener su control absoluto.
5. La soberanía es un elemento esencial del Estado para hacerse obedecer en el orden interno y afirmar su independencia en relación con los demás Estados que forman la comunidad internacional.
6. El petróleo es uno de los recursos más importantes de nuestro país, por su alto valor estratégico en la independencia económica.
7. El petróleo es un recurso no renovable que le pertenece al Estado Mexicano, por lo que debe seguir siendo un respaldo para hacer valer su soberanía.
8. Al promulgarse la Constitución de 1917, el petróleo pasó a formar parte del patrimonio de la nación, pero es hasta la expropiación cuando este recurso fue considerado como estratégico y manejado por nuestro Estado.
9. La nacionalización de la industria petrolera realizada por el Presidente Cárdenas en 1938, tuvo como propósito y resultado orientar la explotación de los recursos petroleros a la economía interna y al interés de la nación, lo que cambió la concepción de una industria que sólo estaba orientada fundamentalmente a la explotación.

10. La expropiación y nacionalización fueron el grito de independencia económica pues proporcionaron el país el instrumento de desarrollo para el fortalecimiento de la economía.
11. Los propósitos fundamentales de la nacionalización, fueron proporcionar con eficiencia los combustibles necesarios para el progreso y desarrollo del país y lograr que la industria petrolera fuera el instrumento clave para el desarrollo económico independiente de México.
12. Los distintos regímenes gubernamentales han manejado al petróleo de manera ambivalente y algunos de ellos según sus propios intereses, teniendo como resultado malos manejos administrativos para la industria petrolera que repercuten desfavorablemente en nuestra economía nacional.
13. El petróleo está regulado en el artículo 27 constitucional, el cual fija la norma jurídica sobre la cual será regido.
14. El precepto marca dos aspectos fundamentales: el dominio de la nación inalienable e imprescriptible y la acción del Estado exclusiva sobre este recurso.
15. El Gobierno Federal sangra a la industria petrolera por el excesivo cobro de impuestos a los que está sujeto la empresa en su régimen fiscal, y así Pemex ya no tiene recursos suficientes para su desarrollo en áreas vitales que han estado resagadas por falta de financiamiento.
16. La deuda externa es un instrumento de control financiero sobre nuestro petróleo, además influye sobre políticas y decisiones estratégicas de nuestra economía nacional.
17. Con la finalidad de abrir nuevos campos de inversión y actividades a particulares nacionales y extranjeros, la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios son anticonstitucionales porque dividen las áreas estratégicas en dos ramas que son ; la de las áreas estratégicas en donde el Estado puede realizar sólo actividades que le corresponden y otra la de las áreas no estratégicas donde pueden participar los particulares.
18. En la redacción de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismo Subsidiarios se concibe un sector no estatal de la industria petrolera.

19. Con la división y privatización de Pemex en varias empresas no es lograr su modernización, lo que en realidad se está promoviendo mediante esquemas de corte colonial es su aniquilamiento como empresa global.
20. Al venderse una parte de la industria petrolera se causara un grave daño a la nación al lesionarse su independencia y soberanía y cada vez estaremos más lejos de alcanzar el desarrollo que todos deseamos.



## BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa S.A., ed. Novena, México, 1990
2. Alemán Valdés, Miguel, La Verdad del Petróleo en México, Ed. Grigalbo, México. 1977 (única edición)
3. Amorós, Roberto, Ideas Políticas del Presidente, Recopilación México, 1996.
4. Angeles, Luis, El Petróleo y la deuda externa: paradoja de los países exportadores de hidrocarburos - importadores de capital, cuadernos sobre prospectiva energética, No. 88, El Colegio de México, México, 1986.
5. Arnaiz Amigo Aurora, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Trillas, ed., segunda, México, 1990
6. Bassols Batalla, Angel, Recursos Naturales de México, Ed. Nuestro Tiempo, ed, 21ª, México, 1991.
7. Bonilla de León, Hernando, El Petróleo "50 aniversario de Pemex, Petróleos Mexicanos, México, 1988.
8. Borge, Tomás, Salinas, Los Dilemas de la Modernidad. Ed. Siglo XXI editores S.A., México, 1993
9. Burgoa, Orihuela, Ignacio, Diccionario de Derecho, Constitucional ; Garantías y Amparo, Ed. Porrúa S.A. México, 1990.
10. Camacho Morales, José, El Nuevo Pemex, Petróleos Mexicanos, México, 1993.
11. Cárdenas, Enrique, La Hacienda Pública y la Política Económica (1929 - 1958), Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
12. Carmagnani, Marcello, Estado y Mercado, La Economía Pública del Liberalismo Mexicano, (1850 - 1911), Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
13. Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Ed. Porrúa S.A., novena ed, México, 1995

14. Cortinas Peláez, León, Finanzas Públicas y Administración Contemporánea de la Revista de Ciencias Jurídicas, No. 1 publicación de la División de Ciencias Jurídicas ENEP, Acatlán
15. Congreso de la Unión, Proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo por la Comisión Mixta, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1925
16. Cuéllar S., Oscar, La idea de soberanía en los orígenes de la política moderna, "Sociológica", UAM, Mayo-Agosto, año 9, No. 25, México, 1994.
17. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, Compendio de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa S.A., México, 1994.
18. De la Madrid Hurtado, Miguel, Primer Informe de Gobierno 1983 Presidencia de la República, México, 1983.
19. De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho Ed. Porrúa S.A., ed. 15ª, México, 1988
20. Diccionario Pequeño Larouse, Ed. Larouse, París, 1988
21. Enciclopedia Universal Ilustrada, Ed. Espasa Calpes S.A., Tomo XV.
22. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa S.A., ed., 33ª, México, 1994
23. Fuchs Bobadilla, Margarita, 50 años de Expropiación Petrolera en México, UNAM, México, 1989.
24. García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho Ed. Porrúa S.A... ed. 47ª, México, 1995
25. García Páez, Benjamín, La política de hidrocarburos en el proceso de reordenación económica, 1981-1993, UNAM. México, 1989.
26. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, edición de la Comisión de Electricidad, México, 1988.
27. González Uribe, Héctor, Teoría Política, Ed. Porrúa S.A., de. 7ª, México, 1989.
28. Hinsley, F. H., Concepto de Soberanía, Traducida por Fernando Morera y Angel Alandí Ed. Labor, España, 1972 (única ed.)
29. Informe de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, al abrir las sesiones extraordinarias del Congreso General el 15 de abril de

- 1917, en los Presidentes de México ante la Nación, 1821-1984, ed., 2ª, Cámara de Diputados III Legislatura del Congreso de la Unión, 1985.
30. Izquierdo González, Rafael, Política Hacendaria del desarrollo Estabilizador, 1958-1970, Fondo de Cultura Económica, 1994.
  31. Krieger, Emilio, En Defensa de la Constitución, Ed., Grijalbo, México, 1994.
  32. López Muñoz, Ricardo, La Salvación de la América, Francisco Bilbao y la Intervención Francesa en México, Centro de Investigación Científica, México, 1995.
  33. López Portillo, José, Génesis y Teoría del Estado Moderno Dirección de Publicaciones IEPES-PRI, México, 1976 3ª ed. (última ed.)
  34. López Portillo y Weber, José, El Petróleo de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
  35. Meyer Cosío, Lorenzo, México y Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942, El Colegio de México, 1ª reimpresión, México, 1984.
  36. Martínez Vera, Rogelio, Nociones de Derecho Administrativo, Ed. Banca y Comercio, México, 1989.
  37. Palacios Luna, Manuel R., El Derecho Económico en México, Ed. Porrúa S.A., ed. 5ª, México, 1993.
  38. Patiño Camarena, Javier, La Hazaña Jurídica Petrolera 1914 - 1938, Ed. Porrúa S.A., ed. 2ª, México, 1990.
  39. Petróleos Mexicanos, Manual de Organización Básica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, México, 1993.
  40. Petróleos Mexicanos, Memorias de Labores 1995, Unidad de Planeación Corporativa, México, 1996.
  41. Petróleos Mexicanos, Memoria de labores 1996, Unidad de Planeación Corporativa, México, Marzo de 1997.
  42. Petróleos Mexicanos, Informe Anual, México, 1994.
  43. Petróleos Mexicanos, La industria Petrolera en México, una Crónica, Tomo II, L Aniversario, México, 1988.
  44. Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, Ed. Porrúa S.A. ed., 26ª, México, 1993.

45. Quiñarte, Martín, *Visión Panorámica de la Historia de México*, Ed. Porrúa, S.A. ed. 26ª, México, 1994.
46. Rey Romay, Benito, *La Integración Comercial de México a Estados Unidos y Canadá, Ed. Siglo XXI, México, 1992.*
47. Rogina Villegas, Rafael, *Teoría General del Estado*, Ed. Porrúa S.A., ed. 2ª, México, 1978.
48. Rovalix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, Partido Revolucionario Institucional, Comisión Editorial, México, 1984.*
49. Salinas de Gortari, Carlos II informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 1º de Noviembre de 1988.
50. Saxe-Fernández, John, *Aspectos Estratégicos-Militares Inmersos en el Proyecto de Integración de América del Norte*. Ed. Siglo XXI, ed. 3ª, México, 1992.
51. Saxe-Fernández, John, *Seguridad Nacional Mexicana en la Pos-guerra Fría, "Seguridad y soberanía nacionales en América Latina". UAM, México, 1994.*
52. Sayeg Helú, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano, Tomo 3, Ed. Cultura y Ciencia Política A. C., México, 1974.*
53. Sayaguz Lazo, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. Montevideo, México 1959-1963.*
54. Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1990.
55. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Económico*, Ed. Porrúa S.A., ed. 3ª, México. 1993.
56. Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, Ed. Porrúa S.A., ed. 13ª, México, 1995.
57. Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa S.A., ed. 22ª, México, 1993.
58. Suárez, Luis, *Petróleo ¿México Invadido ?*, Ed. Grijalbo, México, 1981.
59. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, Ed. Porrúa S.A., ed. 19ª, México, 1995.
60. Witker Velásquez, Jorge, *Introducción al Derecho Económico*, Ed. Harla, México, 1995.
61. Zebadúa, Emilio, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

## HEMEROGRAFIA

1. López Portillo, José, Primer informe de Gobierno, Revista Comercio Exterior, septiembre, vol. 27, No. 9, México, 1977.
2. López Portillo, José, Tercer Informe de Gobierno, Revista Comercio Exterior, septiembre, vol. 29, No. 9, México, 1979.
3. López Portillo, José, Cuarto informe de Gobierno, Revista Comercio Exterior, septiembre, vol. 30, No. 9, México 1980.
4. López Portillo, José, Sexto informe de Gobierno, Revista Comercio Exterior, septiembre, vol. 32, No. 9, 1982.
5. Saxe-Fernández, John, Asunto de Seguridad Nacional, Diario Excelsior, México, 21 de febrero de 1995.
6. Saxe-Fernández, John, Desmantelamiento de Pemex, Diario Excelsior, México, 22 de marzo de 1996.
7. Saxe-Fernández, John, Pemex en la mira del imperio, Diario Excelsior, México, 17 de febrero de 1995.
8. Saxe-Fernández, John, Pemex, Petroquímica y gas natural la gran entrega, Diario Excelsior, México, 5 de diciembre de 1995.
9. Saxe-Fernández, John, Metafísica Colonial, Diario Excelsior, México, 3 de marzo de 1995.
10. Pacheco, Julio, Privatización de Pemex, Diario El Universal, México, 12 de junio de 1995.

## **LEGISLACION**

- 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- 2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
- 3. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.**
- 4. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.**
- 5. Ley Federal de Entidades Paraestatales.**
- 6. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**
- 7. Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.**
- 8. Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.**