

CAPÍTULO 1

PANORAMA GENERAL DEL PETRÓLEO EN MÉXICO

Este primer capítulo abarca tanto la historia de la industria petrolera en México, como las generalidades de la normativa para este ramo en nuestro país. Por ello, en primer lugar se hace un recuento histórico nacional del preciado recurso y, en segundo lugar, lo que nuestra Carta Magna –como máximo ordenamiento legal- establece al respecto, sentado las bases y fundamentos que regulan esta actividad; después se nombran los demás ordenamientos legales principales, de los cuales se deriva una característica muy importante que es la de PEMEX como organismo descentralizado y en la cual me detengo para explicarla brevemente.

1.1 Resumen de la historia del Petróleo en México

1.1.1 Etapa Pre-Colombiana

En la época Pre-colombiana en México, no se realizó un aprovechamiento considerable de los metales y otros minerales, ya que se utilizaban principalmente como adornos o con algún fin religioso. Sin embargo, es un hecho que desde aquellos tiempos, nuestros antepasados conocieron y emplearon el petróleo, ya que el uso del chapopote lo demuestra. El vocablo nahuatl “chapopotli” está conformado por dos palabras: “tzouctli”, que significa pegamento o goma, y “popochtli” que es olor, humo o perfume.

Eran muy notorias las manifestaciones sobre la superficie acerca de la presencia del petróleo en nuestro país que era prácticamente imposible que los indios no se

percataran de ellas: los charcos de un líquido viscoso que tanto abundaban en Tuxpan y Pánuca en el estado de Veracruz; el extraño y oloroso burbujeo que se presentaba en algunos manantiales; y una extraña especie de película oscura como sombra sobre los ríos y lagunas de la región en los estados del Golfo de México, son algunas muestras de cuán inevitable era que los habitantes de la región las observaran. Y es por ello que a tales charcos aceitosos, negros y con un fuerte olor se les llegó a conocer con el nombre equivalente de “chapopoterías”.

La aplicación del chapopote fue diversa, ya que se tiene referencia de su uso en los templos como incienso, como medicina en el caso de enfermedades respiratorias, como aceite iluminante y en la elaboración de pequeñas figuras de arcilla hechas en la región del Golfo de México hace dos mil años aproximadamente. Un dato interesante es el empleo del chapopote mezclado con un ungüento amarillo obtenido de determinados insectos conocido como axín, formándose una goma suave, flexible y olorosa, la cual se masticaba y servía como una especie de pasta de dientes, blanqueador y relajante de los dientes, e igual combatía y prevenía el mal aliento crónico. El padre Sahagún, en su *Historia General de las cosas de la Nueva España*, nos relata cómo los antiguos indígenas creían que el chapopote brotaba de forma periódica según el ciclo lunar: “...es un betún que sale de la mar, y es como pez de Castilla que fácilmente se deshace, y el mar lo echa de sí con las ondas, y esto es cierto y señalados días conforme al creciente de la luna; viene gorda y ancha a manera de manta, y ándanla a coger a la orilla de los que moran junto al mar. Este chapopotli es oloroso y preciado entre las mujeres y cuando se echa en el fuego su olor se derrama lejos”¹

1.1.2 Etapa de la Dominación Española

¹ Bernardino de Sahagún, Historia general de las cosas de la Nueva España, Editorial Pedro Robredo, México, 1938, vol. III, p.72

A la llegada de los españoles no se hizo gran diferencia respecto a los usos del chapopote. Lo que interesaba a los conquistadores españoles principalmente era la explotación de las minas de plata y de oro, seguido de los productos vegetales; pero, poco caso se hacía a aquellas substancias que pudieran ser útiles en las industrias. Nuño de Guzmán, quien fuera gobernador del Pánuco y que se caracterizaba por su codicia, no logró ver la riqueza que tenía dicha zona y que él despreció por su “pobreza”. Tampoco Cortés, quien era muy observador y tenía la capacidad y habilidad para aprovechar los elementos naturales, vio utilidad inmediata en el chapopote. Con los bergantines -que eran buques de dos palos con vela cuadrada o redonda-, que le sirvieron para atacar la ciudad de México, utilizó para cerrar las juntas de las maderas de dichas naves alquitrán, que mandó extraer de los pinos de las sierras vecinas del valle, lo que demuestra que no sabía las propiedades del chapopote.

Se tienen algunos datos en los que se da a conocer el conocimiento y la presencia del petróleo durante la Conquista, como lo menciona Gabriel Antonio Menéndez diciendo que: “En 1558, los clérigos de la Villa de Guadalupe obtuvieron petróleo de un pozo que brotó de los edificios de La Colegiata, el que se vendió como medicamento contra la reuma y como aceite para hacerlo arder ante las imágenes santas.”²

En general, el petróleo seguía sirviendo con fines medicinales durante esta época de la dominación española e incluso su utilización en este ramo se extendió de forma considerable; sin embargo, por otra parte, esta sustancia se estaba haciendo de mala fama debido a que todos aquellos habitantes de la costa dedicados a la ganadería y a los caballos, tomaban la existencia de las chapopoterías como sumamente perjudicial y

² Gabriel Antonio Menéndez, Doheny, el cruel. Episodios de la sangrienta lucha por el petróleo mexicano. Ediciones Bolsa Mexicana del Libro, S.A., México, 1958, p. 285.

peligroso, ya que en numerosas ocasiones éstas se encontraban cubiertas por tierra y hojas arrastradas por el viento, lo cual daba la impresión de suelo firme, pero al momento de que los animales pasaban por tales lugares se atascaban hundiéndose y finalmente ahogándose en ese fluido espeso. Y por esta razón los predios más tarde conocidos como Faja de Oro y de Pánuco, eran ofrecidos a un precio bajo.

Con el régimen borbónico se creó un conjunto de disposiciones cuyo propósito era el de incrementar la recaudación fiscal, por lo que el petróleo pese a no ser el punto de una legislación específica, se le incluyó dentro de la designación de “jugos de la tierra”. Y es que debido en gran parte al enorme auge que se había logrado en la minería, para la monarquía española, el soberano era dueño absoluto del suelo y subsuelo en sus dominios y, por lo mismo, se elaboró un “código que regulaba, no sólo la explotación de metales sino de cualquier riqueza que pudiese extraerse del subsuelo aquellas que “trasudara” la tierra.”³ El 22 de mayo de 1783 se expidieron, las *Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España* estableciendo que las minas serían propiedad de la real Corona tanto por su naturaleza como por su origen.

1.1.3 El Petróleo en la Etapa del México Independiente

En la primera mitad del siglo XIX, la industria del Petróleo en México era prácticamente la misma que durante la época de la dominación española; sin embargo, a partir de 1850 y tal como sucedía también con diversos países industrializados cuando inicia la explotación petrolera destinada al comercio internacional, fue con la utilización del petróleo como iluminante por la sustancia conocida como *kerosina* y la creación del *quinqué* que nació la gran inquietud por la búsqueda de esta extraña sustancia. En el caso de nuestro país, Don Santiago Ramírez, en su obra “Riqueza

³ Lourdes Celis Salgado. *La Industria Petrolera en México. Una Crónica*. Edición de Petróleos Mexicanos, México, 1988, v. I. *De los Inicios a la Expropiación*, p. 32.

Minera de México” relata los primeros indicios de este suceso cuando se refiere diciendo que “En el año de 1857, un grupo de individuos vecinos de Macuspana, Tabasco, intentaron captar en una presa un aceite iluminante que brotaba a inmediaciones.”

Es el año de 1859 la fecha que se ha considerado para el inicio de la historia comercial del petróleo, ya que entonces en Estados Unidos, específicamente en Pennsylvania y Nueva York, se alcanzó una producción de dos mil barriles, ubicándose así como la nación vanguardista de la explotación petrolera, gracias a la labor comenzada por el antiguo maquinista de ferrocarril, Edwin L. Drake, quien empezó extrayendo 20 barriles diarios de petróleo hasta alcanzar la cantidad antes mencionada. Pero, el mismo año que Drake perforó su pozo, en la región del Pánuco en México, intentando también extraer una pequeña cantidad de asfalto y crudo.

Cabe recordar que uno de los deseos no satisfechos por los mexicanos en el siglo XVIII fue la transición de nuestro país de agrícola a industrial. La importancia que el petróleo iba adquiriendo en el país vecino del norte, Estados Unidos, fue percatada por Matías Romero, el representante del gobierno de Benito Juárez en Washington, por lo que en el mes de abril de 1865, envió un comunicado al Secretario de Relaciones Exteriores, expresando lo siguiente: “... El aceite sustituirá dentro de poco, al carbón de piedra y a la leña y será el único combustible que llegue a usarse. Esta nueva fuente de inmensa riqueza descubierta en este país, ha hecho pensar a los especuladores de mayor espíritu de empresa que en México debe haber vengeros más ricos que los de Pennsylvania, cuya teoría parece sostenida por la configuración geológica de la República...”⁴

⁴ Carta de Matías Romero al ciudadano Ministro de Relaciones Exteriores en Chihuahua. Washington. Abril 5 de 1865, en: Benito Juárez: Documentos, discursos y correspondencia, Jorge Tamayo, (compilador), Editorial Libros de México, México, 1974, vol. IX., p.791.

Hasta ese entonces, el petróleo considerado como “jugos de la tierra” en la época de dominación española, seguía legislado de la misma forma, ya que la nación era la que ejercía directamente el dominio, así como lo había hecho la monarquía española anteriormente. Por su parte, el gobierno del emperador Maximiliano promulgó un reglamento el 6 de julio de 1865, reiterando la situación legal del petróleo y prohibiendo la explotación de éste y otros minerales sin el permiso y concesión expresa de parte de las autoridades correspondientes, otorgándola por tiempo indefinido, pero con la limitante de una sola pertenencia por concesión. Pese a la situación de guerra interna que se vivía en México, Maximiliano pudo otorgar a manos mexicanas treinta y ocho concesiones petroleras en el estado de Tabasco, el norte de Veracruz, el sur de Tamaulipas, la zona del Istmo, Tenancingo en el Estado de México y las regiones de Puebla, cercanas a la Huasteca.⁵ Pero, los primeros acercamientos a la explotación petrolera en México fueron un fracaso debido a diversas dificultades como la gran distancia entre los centros de explotación y consumo de crudo y la falta de vías de comunicación, entre otros, aunado a la escasez de recursos en una empresa que necesitaba de millonarias inversiones.

La primera empresa petrolera que obtuvo éxito económico fue la *Waters-Pierce Oil Co.*, dirigida por Henry Clay Pierce, a la que asoció con la Standard Oil de Nueva Jersey, una de las más importantes de su ramo en el mundo y conservando tan sólo el 35% de las acciones. Sin embargo, resulta asombroso que Pierce no aprovechara el subsuelo mexicano e importara el crudo de Pennsylvania para sus refinerías ubicadas en México en Tamaulipas, la Ciudad de México y Veracruz.

En 1884 fue promulgado el *Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos* durante el gobierno de Manuel González, derogando así las *Ordenanzas de Minería* de

⁵ José Domingo Lavín, Petróleo, pasado, presente y futuro de una industria mexicana, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p.40.

1783 y rompiendo con todo el esquema anterior, ya que en su Artículo 10° estipuló que el dueño de la superficie lo era también de las sustancias que yacieran en el subsuelo, lo que incluía al petróleo, así como su explotación y aprovechamiento sin que fuera necesario que el gobierno mexicano adjudicara especialmente tales facultades. De igual forma, en el *Segundo Código Minero de la República* prevaleció este criterio. Fue hasta la primera *Ley del Petróleo* que se promulgó en el año 1901 que se dieron las primeras señales que marcaban la importancia de la explotación del crudo en los yacimientos mexicanos, ya que anteriormente siempre se encuadraba dentro de las disposiciones referentes a la minería y ahora por fin se separaba y se hacían consideraciones independientes. En esta Ley se determinó que se le otorgarían permisos a los particulares o a compañías bien organizadas para hacer exploraciones dentro de la zona delimitada por el mismo permiso, y éste sólo tendría vigencia de un año sin derecho a prórroga. Este mismo ordenamiento legal pretendía un eficiente control de los ingresos provenientes de los yacimientos de hidrocarburos y, por lo mismo, se establecían determinadas obligaciones para aquellos que encuadraran dentro de los supuestos previstos.

A principios del siglo XX, dos personajes muy importantes para la explotación comercial del petróleo aparecieron en nuestro contexto nacional: Edward L. Doheny, petrolero estadounidense, y el británico Weetman D. Pearson, jefe de una firma internacional de constructores, quien fuera el gran contratista durante el Porfiriato y que con el transcurso del tiempo formó parte de la aristocracia inglesa.

Doheny llegó con una meta clara: la de producir en México el combustible necesario para operar los ferrocarriles de *Ferrocarril Central Mexicano* y probablemente otros ferrocarriles, con el objeto de que los costos de la empresa se redujeran. El 20 de diciembre de 1900, el norteamericano fundó en el municipio de *El*

Ébano en San Luis Potosí, la *Mexican Petroleum Company*, trabajando en esta empresa conjuntamente con Canfield. En los primeros años Doheny enfrentó problemas económicos muy serios en su empresa, pero para el 3 de abril de 1904 la situación cambió drásticamente, ya que con el pozo de *La Pez* número 1, comenzó a producir mil quinientos barriles diarios. Cabe mencionar que quien indicó a Doheny el lugar adecuado para la perforación y se encargó de convencerlo del enorme provecho que obtendría, fue el ingeniero y geólogo mexicano Ezequiel Ordoñez.

Por otro lado, en el Istmo de Tehuantepec se acentuaron los trabajos de perforación por parte del británico Weetman D. Pearson, quien había iniciado trabajos de exploración en el área. El 20 de abril de 1900 fue registrada la sociedad *S. Pearson and Son Limited*, constituida según las leyes del Reino Unido de la Gran Bretaña. Pearson estaba claramente favorecido y apoyado por el Presidente Díaz, siendo la causa de esto la búsqueda de un equilibrio para la considerable influencia que el capital estadounidense estaba adquiriendo sobre la economía de nuestro país. Por ello, pese a que la Ley de 1901 disponía que las concesiones para la exploración e importación de maquinaria sólo se autorizaba por un año improrrogable, en los contratos celebrados con Pearson se le otorgaron estos derechos por un periodo de 50 años. Un hecho importante en la historia de la industria petrolera, que además denotaba la magnitud de los yacimientos que explotaba el capitalista inglés, fue el accidente que se ocasionó a principio de julio de 1908, cuando el pozo número 3 de *Dos Bocas* permaneció encendido desde el 4 de julio de 1908 hasta el 30 de agosto de ese año. Este suceso marcó el primer accidente de tan grandes dimensiones en la historia del petróleo en México. No mucho tiempo después de este suceso, *El Aguila*, otra empresa petrolera importante, adquirió todas las propiedades de la sociedad *Pearson and Son Ltd.* y en junio de 1912 se enajenaban y traspasaban dichas propiedades a la Compañía *El Aguila*.

En 1909 finalmente se dio por terminada la imprecisión existente respecto a la propiedad de los yacimientos, y se promulgó una nueva *Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos*, la cual estipulaba en su Artículo 2º la calidad de “propiedad exclusiva” al dueño del suelo, así como los “criaderos o depósito de materias bituminosas que yacen en el subsuelo”.⁶

Para 1910, poco más de la mitad de la producción petrolera de México era proveniente de las empresas de Pearson. Pero, también hacia esas fechas, Pearson se encontraba en medio de una clara lucha de precios con la compañía estadounidense Waters-Pierce. Tal y como se señaló antes, el gobierno de Porfirio Díaz había favorecido considerablemente a la empresa inglesa al imponer un impuesto a la importación de petróleo, lo que afectaba directamente a la Waters-Pierce, encareciendo la materia prima que utilizaba, ya que esta filial de la Standard Oil importaba todo el combustible que refinaba en México. En 1913, la empresa norteamericana aceptaría su derrota.

1.1.4 La Revolución y el auge de la industria petrolera

Durante la segunda década del siglo XX e inicios de la tercera, la industria petrolera experimentó una trascendencia especial, a la par que nuestro país pasaba por un momento tan significativo que era el de la Revolución. Y es que el gobierno trató de emitir las disposiciones legales necesarias para la explotación del crudo, justo cuando la extracción del tan valioso petróleo por parte de las empresas obtuvo un éxito antes inimaginable (1910-1922). Por estas razones, a esta etapa se le podría considerar como la *edad dorada* de esta rama de la industria.

⁶ Lourdes Celis Salgado, op. cit., .58.

Por fin se lograba ver y comprender la prometedora capacidad productiva de México gracias a sus ricos pozos. Por otro lado, la lucha revolucionaria no repercutió en el aumento de la producción, ya que en ese tiempo las regiones petroleras estaban debilitadas y, en su mayoría, lejanas a los campos de batalla. Además, a nivel mundial, entre 1911 y 1922, se vivió una prosperidad indiscutible en la industria petrolera en la que se gozó de precios altos y una demanda cada vez mayor, esto debido a la primera Guerra Mundial y a que se inició la fabricación de automóviles en serie, por lo que los yacimientos mexicanos pudieron satisfacer esta demanda mundial de hidrocarburos y llevó a nuestro país a ocupar un importante sitio entre los países productores de petróleo.

Cabe mencionar que la actividad petrolera se desarrolló principalmente en la zona del Golfo de México, en los estados de Veracruz, Tamaulipas y San Luis Potosí. La región petrolera en general era de un clima húmedo, tropical, con poca población y aislada entre sí, provocando por ello condiciones de vida más difíciles en comparación con la zona centro y templada del país. Pero con el inicio de la actividad petrolera, en especial desde el año 1906, comenzaron a poblarse más los pueblos y ciudades implicados y se creó un ambiente donde predominaban los comerciantes, incluyendo varios lugares de vicio, pero escaseaban las iglesias o las escuelas.

La rama petrolera hasta 1910 prácticamente no era relevante en cuestiones de la formación del producto nacional, ya que contribuía con tan sólo poco más de un décimo del uno por ciento, lo que explica que el gobierno del general Díaz se comportó tan bondadoso con el régimen fiscal que otorgó a los petroleros, porque jamás se dio cuenta que tal actividad podría ser una importante fuente de recursos fiscales. Fue hasta la caída del porfiriato que el gobierno federal al ver tan aumentados sus gastos por causa del movimiento revolucionario recién iniciado y al exaltarse su sentimiento nacionalista,

aunado al fenómeno de la gran exportación de petróleo que empezó a darse, que los intentos por incrementar las cargas impositivas a los petroleros fue uno de los factores más notables de la historia del petróleo en nuestra Nación desde 1911. Durante el gobierno de Madero, éste se encontró con un déficit en su presupuesto y la necesidad de tener más recursos previendo posibles rebeliones de distintos grupos, lo que llevó a que considerase que se incrementara la contribución petrolera y en 1912, la Federación estableció un impuesto de veinte centavos por tonelada de petróleo extraído. A esta medida se opusieron tanto las compañías petroleras como el Departamento de Estado de los Estados Unidos. Esta nueva política impositiva petrolera que iniciaba contribuyó en gran parte a que comenzaran dificultades entre los gobiernos de México y nuestro país vecino del norte: Estados Unidos.

De las tres facciones revolucionarias –la zapatista, la villista y la carrancista-, la que más se ocupó del problema petrolera fue la carrancista. Cuando el fin del gobierno huertista se acercaba, las empresas petroleras estadounidenses cesaron de pagar impuestos, apoyando así la política de presión del presidente Wilson, quien estuviera en contra de Huerta desde el principio. Esta actitud anti-huertista de parte de Woodrow Wilson ocasionó inicialmente descontento entre los empresarios petroleros norteamericanos, pero después se unieron a esta causa cuando los hizo percatarse de que ese tipo de gobierno de dictadura militar más que representarles estabilidad significaría una mayor influencia europea en México, en especial de la Gran Bretaña. Luego de la caída de Huerta, la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria comenzó, ordenado por Venustiano Carranza, proyectos para crear un sistema administrativo con el cual existiera un mayor control del gobierno sobre las actividades petroleras, esto a través de modificaciones en los reglamentos y leyes que la regulaban. En las *Adiciones al Plan de Guadalupe* del 12 de diciembre de 1914, el artículo 22 señala la revisión de la

legislación en materia petrolera como una de los objetivos del gobierno de Carranza. Mientras se desarrollaba la pugna entre villistas y carrancistas, el 19 de marzo de 1915, se creó la *Comisión Técnica del Petróleo*, siendo éste la primera acción de parte de Carranza para reorganizar la relación entre el gobierno y las compañías petroleras.

El 7 de abril de 1916, la *Comisión Técnica del Petróleo* dio a conocer un informe que finalizaba en lo siguiente: “Por todas las razones expuestas, creemos justo restituir a la Nación lo que es suyo, la riqueza del subsuelo, el carbón de piedra y el petróleo...”⁷ Sin embargo, como es bien sabido, el hecho principal realizado por Venustiano Carranza en el año de 1916 fue el de convocar un Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, con el fin de elaborar una Carta Magna, la cual fuera congruente con la esencia y finalidades del nuevo gobierno. En materia del petróleo, el tema se trató de otra forma: en el párrafo IV del artículo 27 de la Carta Magna, se diferenció la propiedad del suelo y del subsuelo, y se estableció la restitución de los derechos de propiedad de los depósitos de petróleo a la nación. Además, este mismo párrafo cuarto de la Constitución, facultaba al poder Ejecutivo, en caso de que el interés público así lo requiriera, a revisar y anular toda concesión y contrato petrolero celebrado a partir de 1876. Esto tenía el objetivo evidente de declarar como nulos todos los derechos adquiridos durante el régimen de Porfirio Díaz por las compañías extranjeras para reemplazarlos por un nuevo tipo de convenio.

Ahora, lo que seguía era el de elaborar una ley reglamentaria sobre este párrafo del artículo 27 y así precisar su contenido. Pero, es pertinente señalar que al finalizar el gobierno de Carranza con el movimiento militar dirigido por el general Álvaro Obregón en mayo de 1920, el proyecto de esta ley reglamentaria se quedó entre los diputados y fue hasta tres años después que éstos lo devolvieron levemente modificado a los

⁷ *Boletín del Petróleo*, vol. 3, 1917, p.220.

senadores para que volvieran a considerarlo. Pero la etapa del auge petrolero terminó sin que existiera un verdadero ordenamiento legal sobre los hidrocarburos. Uno de los decretos más importantes fue el emitido el 13 de abril de ese año en el que se disponía un gravamen tanto a la producción de petróleo y sus derivados como el desperdicio de los mismos, debiéndose pagar dicho impuesto por medio de timbres fiscales. Ahora bien, haciendo una comparación entre el porcentaje que la cantidad de impuestos pagados por las empresas petroleras representaron en los ingresos del Gobierno de Carranza en 1918 y los que obtuvo el gobierno federal en 1922, se tiene que en el primer caso fue de 10.8% y en el segundo fue de 33.6%.⁸

Sin embargo, los verdaderos problemas entre las empresas dedicadas a la industria del petróleo y el gobierno en el área legal se dieron a raíz del decreto del 19 de febrero de 1919, en el que se establecieron nuevos impuestos sobre la producción y los títulos de propiedad y contratos de arrendamiento en calidad de regalías, y en su artículo 14 se mantenía que todo el petróleo en el subsuelo, en principio era propiedad de la Nación. También se sostenía en este decreto que todos los títulos de propiedad de terrenos petroleros con fecha anterior a la de mayo de 1917, tenían que ser registrados en la Secretaría de Industria, y que aquellos que los tuvieran estaban obligados a solicitar una concesión por parte del gobierno previa a cualquier nuevo trabajo por comenzar.

Por otra parte, en lo que respecta a los trabajadores petroleros, su situación particular hacía que vivieran en condiciones diferentes a los otros trabajadores industriales, ya que aunque sus salarios eran mayores, también eran mayores sus gastos por alimento, vivienda, y demás gastos, además que las condiciones de vida a las que estaban sujetos también eran más arduas. En marzo de 1915, arrobaron a la región

⁸ Lorenzo Meyer e Isidro Morales, Petróleo y Nación, Fondo de Cultura Económica, México, 1990, p.47-48.

petrolera los portavoces de la *Casa del Obrero Mundial* (COM) recientemente formada, que a tales fechas significaba el intento más deseoso por dar nacimiento a un movimiento obrero nacional agresivo. La COM veían en la zona petrolera un lugar muy prometedor. En 1916, las autoridades del gobierno de Carranza se toparon con la COM en la Ciudad de México y la clausuraron violentamente. Sus líderes trataron de formar otra organización que supliera a la que acaba de desaparecer, pero no lo lograron y no pasó mucho tiempo para que la *Confederación Regional Obrera Mexicana* (CROM) ocupara su lugar, la cual siempre trató de formar una relación más armónica con los gobiernos revolucionarios. Además, en el artículo 123 de la Constitución de 1917, los trabajadores petroleros, como fuerza laboral conjunta, hallaron una nueva legitimidad para exigir sus demandas laborales y de condiciones de trabajo, seguridad en el empleo, menores jornadas de trabajo y su derecho a organizarse. Al terminar la *etapa dorada* petrolera también acabó la propagación de la fuerza de trabajo industrial en la región tropical del Golfo de México, pero las organizaciones sindicalizadas de estos trabajadores no se eliminaron y el conflicto entre empresas y trabajadores serían después una constante en la vida social y política de la zona.

Después de que el grupo de sonorenses que pretendía llevar a la presidencia al general Álvaro Obregón, asesinó y quitó del poder a Carranza, todo parecía favorable, pero desde 1921 la situación empezó a cambiar dramáticamente. En el caso particular de México, la baja en el precio mundial del petróleo crudo se dio a la par de otro suceso determinante que fue la caída en la producción de sus campos. México se redujo en importancia como nación petrolera en las décadas de 1920 y 1930 por el incremento de extracción de crudo en otras regiones del mundo, -como Maracaibo en Venezuela, que aparte gozaba de un entorno político mucho menos nacionalista-, y no sólo por la baja en su producción. Así que partiendo de 1922, las compañías le hicieron saber al

gobierno mexicano y a la opinión pública que tal detrimento en su producción era ocasionada por la actitud negativa de las autoridades mexicanas hacia las empresas dedicadas a la actividad petrolera.

Una nueva empresa que merece especial mención es Petromex, S.A., fundada en 1934 durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, ya que tuvo la particularidad de ser una empresa con capital nacional público (en su mayor parte) y privado. Esto con el fin de darle al gobierno una participación directa en la producción del petróleo al mismo tiempo que competir con las empresas extranjeras y obligarlas así a que bajaran los precios de sus productos; pero, Petromex jamás logró producir la cantidad que necesitaba para ser un competidor verdadero de las compañías con capital extranjero.

Por otra parte, para 1920, el gobierno federal de Estados Unidos se posicionó muy fuertemente en contra del espíritu nacionalista imperante en nuestra política mexicana y sus representantes demandaban que se consiguiera de México certeza de que su gobierno no aplicara de modo retroactivo lo estipulado en el párrafo IV del artículo 27 de nuestra Carta Magna. Por esta situación, De la Huerta mandó a dos agentes a Washington para contactarse con el Departamento de Estado y entablar los puntos que permitirían restablecer a la normalidad las relaciones entre México y Estados Unidos. De cualquier forma, de la Huerta abandonó su cargo de presidente interino sin conseguir para él ni para Obregón el reconocimiento del gobierno estadounidense.

El reconocimiento diplomático de Estados Unidos era importante para Obregón, entre otras razones, por el apoyo que pudiera representar en caso de que se suscitase un conflicto con algunos de sus enemigos internos. El 27 de mayo de 1921 fue presentado a Obregón el proyecto de *Tratado de Amistad y de Comercio*, que se le había entregado a De la Huerta anteriormente, pero consideró muy alto el precio político propuesto por Estados Unidos y sólo aceptó llevar a la práctica lo demandado por Washington, pero

sin tratado de por medio. Pero, la crisis entre las empresas extranjeras, especialmente las norteamericanas, y el gobierno mexicano siguió agravándose con el aumento en la carga impositiva para aquellas, así que nuevamente Obregón se vio forzada a disminuirla. Sin embargo, esta prevaleciente situación de tensión no podía continuar igual y el resultado de los esfuerzos por negociar la diferencia de intereses y actitudes fueron los *Acuerdos de Bucareli*. Estos acuerdos -mas no tratado-, contienen especificaciones y aclaraciones entre los dos gobiernos, entre los que se incluyen la formación de dos comisiones de reclamaciones, los términos en que se podrían expropiar propiedades agrícolas estadounidenses y, sobretodo, la naturaleza de los derechos petroleros de las empresas extranjeras. Además, se demandó que quienes hubieran adquirido terrenos petroleros antes de 1917, deberían sustituir sus antiguos títulos de propiedad por otros que se llamarían “concesiones confirmatorias” y probar sin lugar a dudas que efectuaron un “acto positivo” en dichos terrenos antes de que nuestra Carta Magna entrara en vigor. Fue hasta el 31 de agosto de 1923 que Estados Unidos y México restauraron relaciones diplomáticas, luego de tres años y meses que se habían suspendido.

Cuando Plutarco Elías Calles ocupó la Presidencia, los ingresos ocasionados por el pago de impuestos con motivo de la actividad petrolera disminuyó en poco más del 15%. Esta baja prosiguió hasta el final del gobierno de Calles, cuando los impuestos por concepto del petróleo llegaron a ser menos de la tercera parte de lo que fueron cuando Obregón dejó el cargo de Presidente. Por otro lado, en 1925, Calles consideró que era el momento para elaborar, por fin, la ley reglamentaria del párrafo IV del artículo 27 constitucional. En el mes de noviembre, el Congreso aprobó dicha ley y en diciembre entró en vigor. A partir de ella, se estableció un plazo de un año para que las compañías petroleras acudieran a las oficinas establecidas para reemplazar los viejos títulos de propiedad o arrendamiento, ofrecer las pruebas que constaran la realización del “acto

positivo” que requería la ley y solicitar, por tanto, las “concesiones confirmatorias”. Una vez más, surgieron los desacuerdos de parte de las empresas estadounidenses y anglo-holandesas por lo dispuesto en la nueva Ley, siendo el año de 1926 muy tenso en lo referente a las relaciones entre las autoridades mexicanas y las empresas.

1.1.5 La Expropiación Petrolera

1935 fue el inicio de lo que impulsaría tres años más tarde, la expropiación del preciado recurso. Ese año, las compañías petroleras, sostenidas por capital extranjero, trataban de evitar la formación de sindicatos a través de todas las estrategias posibles, - tanto lícitas como ilícitas-, permitiendo sólo la creación de sindicatos únicos por empresa petrolera y con condiciones laborales imperantes muy distintas una de la otra. Luego de numerosas dificultades legales, especialmente en Tamaulipas y Veracruz, el 27 de diciembre de 1935 se formó el Sindicato Único de Trabajadores Petroleros. El 29 de enero de 1936, dicho sindicato se unió al Comité de Defensa Proletaria, del cual nacería, en el mes posterior, la Confederación de Trabajadores de México –la CTM-. El 20 de julio del mismo año, este nuevo Sindicato organizó su primera convención, en la que elaboró un proyecto de contrato general con todas las empresas y emplazando a huelga para obligar su cumplimiento.

El entonces presidente Lázaro Cárdenas intervino como mediador ante las compañías, con la intención de que se lograra la firma del contrato propuesto. Tras un acuerdo, la huelga fue pospuesta por cuatro meses, que se convertirían en otros dos más. Mas todos los esfuerzos fueron infructuosos y jamás se logró que las empresas petroleras cedieran de alguna forma y el 28 de mayo de 1937 se desató una huelga tal que paralizaría a todo el país al no despacharse gasolina por un periodo de doce días. En

presencia de tal problema, Cárdenas exhortó a la cordura y la huelga se suspendió mientras se esperaba algún fallo. Por su parte, las compañías alegaban que su situación financiera se hallaba con problemas financieros y que así no era posible cumplir con las demandas de los trabajadores. A raíz de estas declaraciones, empezó a investigarse al respecto, y la comisión de peritos encargada concluyó para el 3 de agosto del mismo año que “la industria petrolera mexicana produce rendimientos muy superiores a los de Estados Unidos”.

Con dicha aseveración, los empresarios petroleros se molestaron tanto que amenazaron con irse de México y llevarse todo su capital. Por otro lado, el asunto adquiriría mayor complejidad, ya que estaba el emplazamiento a huelga y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje no emitía su fallo, por lo que el tiempo seguía corriendo. Esto ocasionó que el 8 de diciembre de 1937 se llevara a cabo un paro general de 24 horas, como signo de protesta por el retraso. Finalmente, la Junta emitió su fallo favorable a los trabajadores diez días después, lo que significaba que las compañías petroleras debían pagar la cantidad de 26 millones de pesos de salario caídos de la huelga de mayo; pero los empresarios no lo aceptaron y recurrieron al amparo ante la Suprema Corte de Justicia. Pero, el 3 de marzo de 1938, la SCJN no les concedió el amparo y además los obligó a subir los salarios y mejorar las condiciones laborales de sus trabajadores.

Con semejante molestia de los dueños de las empresas, el presidente Cárdenas les propuso negociar ante el Sindicato que aceptaran los 26 millones de pesos en vez de los 40 millones, como se estaba exigiendo. Según se comenta entre algunos testigos, cuando Lázaro Cárdenas les estaba planteando el ofrecimiento a ser mediador, éstos le preguntaron que si quién garantizaba que con tal pago, la huelga terminaría, a lo que él respondió: “Yo, el Presidente de la República”, y sarcásticamente uno de los

empresarios contestó: “¿Usted?” Entonces, el presidente Cárdenas dio fin secamente a la conversación. Tal acción de desconfianza constituyó el detonante que el presidente finalmente necesitó para acabar con tan largo conflicto y anunciar la expropiación petrolera.⁹

El 18 de marzo de 1938 fue el histórico día en que, a las ocho de la noche, Lázaro Cárdenas se encontraba reunido sólo con su gabinete al que le informó su decisión de expropiar la industria petrolera. Un par de horas más tarde, a través de todas las estaciones de radio, era de dominio público la nueva disposición. De esta forma, la única compañía petrolera mexicana –Petromex-, fue adquiriendo progresivamente las concesiones. El 23 de marzo se formó una gran manifestación de apoyo en la Ciudad de México. Otra muestra de respaldo muy especial fue la que se dio el 12 de abril en la que frente al Palacio de Bellas Artes, miles de mujeres de las distintas clases sociales llevaron su muy particular cooperación como pago para la deuda petrolera, desde gallinas hasta joyas valiosas. Posteriormente, el 7 de junio del mismo año, fue publicado el decreto de creación de Petróleos Mexicanos.

1.1.6 El inicio y consolidación de la nueva industria nacionalizada

Desde que PEMEX fue fundado en 1938 se le relacionó con la autoridad del gobierno, ya que el Ejecutivo era quien se encargaría para nombrar la mayoría del Consejo de Administración y para designar y remover al director general, además de las políticas de la empresa. También se aseguraba el manejo de la empresa por conducto de la revisión de sus ingresos y egresos a cargo de la Secretaría de Hacienda, así como de la política fiscal impuesta y por el control de precios regulado siempre por el

⁹ <http://www.imp.com.mx>

Ejecutivo. Todo esto contribuyó para que Petróleos Mexicanos naciera con objetivos distintos a los de las empresas privadas.

Sin embargo, al principio no fue fácil la transición, ya que el problema con las compañías petroleras anteriores no se solucionó sino hasta 1947 cuando se firmó el último acuerdo que fue con la compañía el Águila. Por otro lado, la Segunda Guerra Mundial jugó un papel importante para conseguir que se aceptara el trato por parte de las empresas, ya que, pese a que no había total aprobación de parte de ellas, el Departamento de Estado estadounidense estaba muy interesado en preservar la seguridad hemisférica y la opción de que México le proveyera petróleo. Otro conflicto interno fue el del levantamiento de los trabajadores petroleros -unidos en el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) desde 1935-, que con sus demandas laborales se convirtieron en parte significativo del proceso que finalizó con la nacionalización de las empresas extranjeras.

De 1947 a 1958, durante la dirección de Antonio Bermúdez, se hicieron mayor y más fuertes las labores de exploración, lo que brindó los elementos necesarios para perforar un número en aumento de pozos de exploración en busca de depósitos nuevos. Además, Bermúdez solía decir que "...los precios pueden ser bajos para que constituyan un estímulo a la producción, pero no tanto que signifiquen un riesgo para el abastecimiento, abundante y oportuno de hidrocarburos."¹⁰

Ahora bien, durante la presidencia de Adolfo López Mateos (1959-1964) fue designado Pascual Gutiérrez Roldán como director de PEMEX. La nueva política económica buscaba incentivar el desarrollo de la planta industrial a través de la producción de equipos, refacciones y otros insumos industriales usados por la empresa.

¹⁰ Bermúdez, Antonio J. Doce años al servicio de la industria petrolera mexicana, Comaval, México, 1960, pp. 93.

Durante esta administración, bajó el nivel de las actividades de exploración a causa de la preferencia otorgada a las inversiones en producción y refacción.

Después, la dirección de PEMEX fue ocupada por Jesús Reyes Heróles, quien asumió el puesto conociendo de fondo los conflictos internos de la empresa. Se comenzó por planear las nuevas labores de exploración, tan necesitadas de ser intensificadas, y para 1969, se habían estipulado ya cuáles serían los lugares que luego constituirían los descubrimientos importantes del sureste y el auge petrolero de finales de los años setenta. Otro logro importante conseguido en esta administración fue el de la rescisión de los contratos-riesgo firmados con las empresas extranjeras. Para fines de los sesenta el control estatal sobre la industria del petróleo avanzó considerablemente. Y a las ya comunes dificultades financieras se aunaron las erogaciones realizadas por motivo del finiquito de los contratos-riesgo. Este costo financiero pasaría hasta la administración de Antonio Dovalí Jaime.

Cabe destacar que desde el tiempo en que dirigía Antonio Bermúdez, pasando por Jesús Reyes Heróles hasta Antonio Dovalí, la política que se siguió no fue la de exportación, sino la de establecer precios internos que dieran respuesta a los costos de producción y comercialización de los productos hechos por PEMEX. En otras palabras, se intentaba lograr la autonomía financiera de la compañía por medio de una obtención de recursos internos mayor, sin tener tanta necesidad de los externos. Por ello, la capacidad productiva alentadora debido a los descubrimientos de los nuevos yacimientos del sureste, así como las posibilidades que representaba el incremento de precios en el mercado mundial, hicieron de la exportación de excedentes una alternativa viable para enfrentar los problemas financieros de la empresa; sin embargo, Bermúdez advirtió sobre el riesgo de convertir las reservas petroleras en reservas financieras.

Durante el sexenio de Luis Echeverría, éste adoptó una actitud confusa hacia la política de exportación de PEMEX. Al principio, en 1972 su posición fue bastante moderada frente a la magnitud de los descubrimientos de ese año, pero para fines de su mandato apoyó la política expansiva de exportación. Tal cambio pudo haber obedecido al miedo sobre las posibles consecuencias nacionales. La política petrolera se dejó atrapar en el ciclo político del momento. Una de las medidas para combatir la problemática financiera y de “confianza” que se había formado fue apresurar el incremento de las exportaciones petroleras.

Cuando José López Portillo subió a la presidencia, el cambio se efectuó en el modo en que el Estado promovió el desarrollo. La preocupación esencial fue enfocarse a satisfacer la captación financiera, iniciando así la fase expansiva “hacia fuera” de Petróleos Mexicanos. La captación financiera sería tanto directa –basada en el ingreso constante y ascendente de petrodólares-, como indirecta –a través de la entrada de créditos externos, tanto para la compañía como para el gobierno federal-. Todo este nuevo enfoque se explica con la dirección de Jorge Díaz Serrano, el cual era apoyado totalmente por el Ejecutivo. Además, el director se vio favorecido por los prometedores recursos financieros que se vislumbraban transferir a la cuenta pública por medio de impuestos y la situación favorable que se presentó en el escenario internacional. Otro punto trascendente fue la percepción que se generó con las reservas petroleras, ya que al poseer un valor estratégico para los Estados Unidos, podrían conformarse por sí solas en medio de negociación para rectificar puntos clave de las relaciones bilaterales. Pero la táctica de Díaz Serrano fue errónea en varios aspectos.: “detrás de la riqueza inmediata que el director de PEMEX prometió a los mexicanos, se subestimaron los costos en los que se incurrió para lograrla”¹¹ La expansión hacia el exterior se efectuó

¹¹ Morales Isidro, Escalante Cecilia, Vargas Rocío, La Formación de la política petrolera en México: 1970-1986, Ed. El Colegio de México, México, 1988, pp. 247.

simultáneamente que la expansión interna, multiplicándose así las inversiones en un ramo de la industria en donde los plazos de desarrollo son a largo plazo. Para 1982, una tercera parte de la deuda pública provenía de PEMEX. La estrategia de Díaz Serrano adoleció también de la creencia de que había un mercado cautivo para las exportaciones mexicanas, pero desde finales de los setenta existían señales evidentes de que las naciones industrializadas no eran sólo cautivos de los países productores. De hecho, la política de “seguridad energética” adoptada por Estados Unidos no habían logrado de México un proveedor tan asediado como se pensaba en nuestro país. Pese a que esto no auguraba forzosamente la caída del mercado como pasó a partir de 1981, era pertinente ser precavido en los riesgos que implicaba hacer dependiente del mercado de hidrocarburos al proyecto expansivo.

Pero, el peor error que finalmente cometió Jorge Díaz Serrano, sacándolo del panorama, fue uno del tipo político y no técnico: el haber decretado la baja del precio del petróleo sin haber tenido la autorización del presidente y sin haber recurrido a las instancias formales competentes. Cabe recalcar que el error no fue la reducción del precio del petróleo en sí, ya que de cualquier manera PEMEX tenía que disminuirlo, sino la forma de hacerlo, ya que era un atentado contra la superioridad del mismo Ejecutivo.

De finales de 1981 a agosto de 1982, la economía de nuestro país cayó en una nueva crisis de tal magnitud, que sus consecuencias fueron todavía peores que las del fin del sexenio pasado. El gobierno no pudo manejar la situación interna. Con tal de detener la fuga de capitales que ocasionó este nuevo conflicto de confianza, se optó por recurrir de forma masiva al endeudamiento externo, principalmente al de corto plazo, en una época en que la contratación de créditos nuevos se tornaba más onerosa.

Desde 1973, la situación internacional imperante hizo que la política petrolera mexicana se desarrollara dentro de los compromisos estratégicos que se desprendían del comportamiento de crudos. En el caso de México frente a Estados Unidos, todo se desarrolló en una política esencialmente de principios. El Ejecutivo mexicano optó por reactivar los símbolos nacionalistas dentro de la industria nacionalizada, resaltando la soberanía que el país debía tener para decidir sobre los volúmenes de su producción. Pero, el gobierno estadounidense asumió una política pragmática.;, no se adoptó ninguna nueva diplomacia hacia nuestro país, es más, ni siquiera se acordó una diplomacia petrolera. Pero, la razón no fue la indiferencia hacia los cambios que se estaban viviendo internamente en nuestra política, lo que sucedía es que la política de exportación seguida por México, no ocasionaban problemas con las políticas contempladas por Estados Unidos, país que comprendía en ese momento que el nacionalismo era un factor importante con el que se apoyaba el gobierno mexicano para hacer legítima su política petrolera interna.

Sin embargo, los principios en que se basaba la diplomacia no sirvieron para que nuestra nación perdiera la tan nombrada soberanía sobre sus petrodólares después de que el mercado se debilitara. Fue así que el gobierno norteamericano se orientó a obtener de México lo que necesitaba de acuerdo con las tendencias propias del mercado y los cambios de circunstancias le permitían.

Para 1983, la industria del petróleo en México se retrajo, por lo que las inversiones destinadas a proyectos gigantes, importantes desembolsos para manejar recursos humanos y materiales que se efectuaron durante la etapa del auge tuvieron que detenerse.

1.2 Marco Normativo de PEMEX

1.2.1 Disposiciones Constitucionales

Para hablar del marco jurídico de Petróleos Mexicanos es pertinente comenzar por mencionar las bases constitucionales vigentes en las que se funda la Industria Petrolera Nacional -artículos 25, 26, 27, 28, 73, 90, 93, 123 y 134 de nuestra Constitución Política-; por ello, a continuación se transcriben y comentan sólo las partes más significativas de algunos de ellos en cuanto al tema de la presente tesis.

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. ...

Menciono éste, porque a mi parecer la Federación no está realmente imprimiendo estas características de solidez y dinamismo al desarrollo económico, por ejemplo, en cuanto al manejo que se tiene en el sector petrolero, tan vital para nuestro país. Un abusivo sistema tributario a PEMEX es la clara muestra de este punto.

Artículo 27. ... (en el Párrafo cuarto) Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas;... el petróleo y todos los

carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

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

Cabe mencionar con referencia a este artículo en el párrafo sexto, que la inalienabilidad señalada quiere decir que los bienes de dominio público no están sujetos a una acción de apropiación por parte de los particulares; y la característica de imprescriptible se refiere al derecho de propiedad que tiene la Nación y que jamás perderá por el simple transcurso del tiempo. Con ambas características se puede concluir que existe exclusividad para el Estado en materia de petróleo.

Artículo 93. ... (Párrafo segundo) Cualquiera de las cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las cámaras, a pedido de 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 dichos organismos descentralizados y

empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

En el caso de PEMEX, el actual director general sería el encargado de informar ante las cámaras de diputados y senadores –cuando así lo requieran éstas-, la crítica situación del organismo a causa del régimen fiscal impuesto, pudiéndose integrar comisiones de investigación a petición de las cámaras también.

1.2.2 Demás Leyes que conforman el Marco Jurídico.

- En cuanto al artículo 27 constitucional, existe la correspondiente Ley Reglamentaria en el ramo del petróleo (con su respectivo reglamento), la cual establece claramente el fin a cualquier clase de concesión, reservando así a la Nación la explotación y aprovechamiento de las industrias petrolera y petroquímica y la del gas artificial. Esta ley fue decretada por el Congreso cuando Adolfo Ruiz Cortines era Presidente, el 27 de noviembre de 1958, derogando así la Ley Reglamentaria del 3 de mayo de 1941. El reglamento vigente fue expedido el 24 de agosto de 1959 por el entonces Presidente Adolfo López Mateos. En su artículo 1º dice: “Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos que se encuentre en el territorio nacional, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico...” También en dicha ley se establece las actividades que abarca la industria petrolera como lo es la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas del petróleo, gas y productos derivados de ellos, entre otros puntos. Igualmente, se establece que Petróleos Mexicanos puede celebrar contratos de obras y prestación de servicios con personas físicas o morales, siempre con

pago en efectivo y sin que éstos reciban participación alguna en los resultados de las explotaciones. Otro punto importante de mencionar es el señalamiento de que esta industria del petróleo es de utilidad pública con prioridad sobre cualquier otro aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, aun sobre la tenencia de ejidos o comunidades, en la que procedería la ocupación provisional, definitiva o, en su caso, la expropiación de los mismos, a través de una indemnización.

Resulta evidente que la importancia del petróleo, como el recurso más preciado para aprovecharse para fines públicos y a cargo en su totalidad por la Nación, debe ser conducido del modo más responsable y eficaz (buscando el crecimiento de la empresa); por eso, el Estado debe ser justo en los tributos impuestos a PEMEX, ya que ellos son fundamentales para tal evolución. Si bien, se puede obtener mucho de la empresa, no por eso se le va a desangrar al grado de descapitalizarla.

- La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios vigente se decretó el 25 de julio de 1992, siendo Presidente Carlos Salinas de Gortari y, cuenta también, con su propio reglamento. En el artículo 2º de esta ley se establece que: “Petróleos Mexicanos, creado por Decreto del 7 de junio de 1938, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, que tiene por objeto, conforme a lo dispuesto en esta Ley, ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo.” En base a este Artículo se establece la naturaleza jurídica de PEMEX como un organismo descentralizado y, por ello, es menester detenerse en este punto para explicarlo a grandes rasgos.

Por la misma naturaleza y magnitud de la empresa, su marco jurídico aplicable es bastante amplio, pero se mencionaron los pilares de ésta.

1.3 PEMEX como organismo descentralizado.

Un organismo descentralizado, de acuerdo al Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuya reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, dice que: “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios cualquiera que sea la estructura legal que adopten”. Pero, ¿cuál es el concepto de descentralización administrativa? Para obtener la respuesta a dicha pregunta es necesario mencionar que las Administraciones Públicas contemporáneas, en la mayoría de los casos se organizan a través de tres importantes tipos de instituciones que son: las centralizadas, las desconcentradas y las descentralizadas.

En una forma bastante simple de explicar las dos primeras, la centralización es “la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución:”¹², en otras palabras, las instituciones centralizadas se llaman así porque se encuentran concentradas alrededor del titular del Poder Ejecutivo, quien se encarga de la coordinación entre ellas y de los poderes de mando, de decisión, de

¹² Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo, 13ª ed., Editorial Porrúa, México, 1997, p. 280.

nombramiento, de revisión, de vigilancia y de decidir los conflictos de competencia que surjan entre ellos, como parte de las facultades de las que goza precisamente dicho titular. Es pertinente destacar que estos organismos centralizados debido a la evidente relación tan estrecha con el Poder Ejecutivo, sus funciones son tanto de carácter administrativo como político. Los titulares de los organismos pertenecientes a este tipo de organización administrativa centralizada federal en México son el Presidente de la República, el Gobernador del Distrito Federal, el Procurador General de la República y los Secretarios de Estado.

Por su parte, la desconcentración se da al trasladar la titularidad y ejercicio de una competencia específica de un órgano superior jerárquicamente a uno inferior que sea parte de la misma Administración Pública. Estas instituciones desconcentradas están sumamente ligadas a la organización centralizada, pero la diferencia radica en que las actividades que desarrollan son de índole principalmente técnica y no política, por lo que requieren de mayor independencia, gozando de la denominada “autonomía técnica” que consiste en contar con determinadas facultades de decisión y cierta autonomía financiera presupuestaria. La desconcentración administrativa en el caso de nuestro país, la encontramos en unidades administrativas que pertenecen a la Administración Pública Federal, como es el caso del Instituto Politécnico Nacional –el cual depende de la Secretaría de Educación Pública-, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo –dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social-, y la Comisión Nacional Bancaria –que depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-. Estos órganos desconcentrados son creados a través de leyes, dentro de un reglamento interior, decretos o por acuerdos del Ejecutivo Federal, lo cual es bastante cuestionable y criticable, ya que “... los acuerdos sólo establecen planes y políticas de actividad en las

distintas esferas de las Secretarías de Estado”¹³ y los reglamentos interiores “...son expedidos por el Presidente de la República para determinar las funciones de las unidades administrativas de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, así como para establecer la forma en que los titulares de las mismas podrán ser suplidos en sus ausencias, por tanto no deben crear órganos desconcentrados a través de un reglamento interior.”¹⁴ Por ello, este tipo de organismos deberían crearse sólo por medio de una ley, sobretodo tomando en cuenta el carácter de autoridad que revisten.

Ahora bien, de acuerdo a Miguel Acosta Romero la descentralización administrativa “es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado
2. O que son de interés general en un momento dado,
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
 - a) Personalidad Jurídica.
 - b) Patrimonio Propio.
 - c) Régimen Jurídico Propio.”¹⁵

Las instituciones descentralizadas, basándonos en el punto de vista del Maestro Serra Rojas, se entienden como una forma de organización en el que personas jurídicas se integran con el fin de administrar los asuntos o negocios que les competen exclusivamente, llevando a cabo fines específicos del Estado, y manteniéndose ligadas a la orientación y unidad financiera del Gobierno.

¹³Jacinto Faya Bizezca, Administración Pública Federal, 2ªed., Ed. Porrúa, México, 1983, p. 126

¹⁴ Idem..

¹⁵ Miguel Acosta Romero, op cit., p. 493

Asimismo, como personas jurídicas colectivas de Derecho Público que son, los organismos descentralizados poseen determinadas características y son:

- Creación a través de un acto legislativo, ya sea ley del Congreso de la Unión, o decreto del Poder Ejecutivo

- Régimen Jurídico Propio

- Personalidad Jurídica Propia otorgada por dicho acto legislativo

- Denominación

- Sede de oficinas y dependencias, así como ámbito territorial

- Órganos de dirección, administración y representación

- Estructura Administrativa Interna

- Patrimonio Propio

- Objeto

- Finalidad

- Régimen Fiscal

Aplicadas estas características al caso de PEMEX se cumplen de la siguiente manera:

- Son creados por un acto legislativo, sea Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo, como bien se aprecia en el Artículo 2 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios que transcribí anteriormente.

- Poseen régimen jurídico propio, tal y como se señala en el Artículo 14 de la misma LOPM y O.S. : “En todos los actos, convenios y contratos en que intervengan los organismos descentralizados a que esta Ley se refiere, serán aplicables las leyes

federales; las controversias nacionales en que sean parte, cualquiera que sea su naturaleza serán de la competencia exclusiva de los Tribunales de la Federación, quedando exceptuados de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aún en los casos de controversias judiciales.”

- Gozan de personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo, teniendo su fundamento en el Artículo 3º de la LOPM y O.S. que a la letra dice: “ Se crean los siguientes organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismos que tendrán los siguientes objetos:

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

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

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

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

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

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

- Tiene denominación, la cual se establece en el Artículo 1º LOPM y O.S. : “Petróleos Mexicanos o PEMEX”.

- La sede de sus oficinas y dependencias y ámbito territorial, es señalada en el Artículo 4º transitorio LOPM y O.S. : “ El domicilio legal de los organismos creados por esta Ley será el Distrito Federal, hasta en tanto en disposiciones reglamentarias se establezca, en su caso, otro diverso.”

- Sus órganos de Dirección, Administración y Representación están legislados en el Artículo 6º LOPM y O.S. : “Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por un Consejo de Administración, que será el órganos superior de gobierno de la industria petrolera, sin perjuicio de la autonomía de gestión de los organismos. El Director General será nombrado por el Ejecutivo Federal.”

Artículo 11º: “ Serán facultades y obligaciones de los directores generales las siguientes:

- I. Administrar y representar legalmente a los organismos;

- II. Cumplir los fines del organismo de manera eficaz, articulada y congruente con Petróleos Mexicanos y los otros organismos, conforme a la planeación estratégica de la industria petrolera estatal;
- III. Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, los presupuestos de los organismos, establecer las políticas institucionales y los procedimientos generales, presentándolos para su aprobación al Consejo de Administración;
- IV. Remitir, por los conductos debidos, la información presupuestal y financiera que corresponda al organismo, para su integración a la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal. Los directores generales de los organismos subsidiarios deberán hacerlo a través de Petróleos Mexicanos.
- V. Someter a la aprobación del Consejo de Administración que corresponda, los proyectos de organización, y los de creación, liquidación, enajenación o fusión de empresas subsidiarias o filiales; así como la enajenación de instalaciones industriales;
- VI. Establecer sistemas de control y mecanismos de evaluación, vigilar la implantación y cumplimiento de medidas correctivas e informar trimestralmente los resultados a su órgano de gobierno;
- VII. Asignar responsabilidades, delegar atribuciones y proponer al Consejo de Administración que corresponda el nombramiento y remoción de los funcionarios de los dos niveles inferiores al propio;
- VIII. Ejercer las facultades que en materia laboral determinen la Ley Federal del Trabajo y el Contrato Colectivo de Trabajo que regule las relaciones

laborales de la industria petrolera estatal, y opinar sobre los asuntos de su competencia en la contratación colectiva;

- IX. Cuidar de la observancia de las disposiciones relativas a normalización y seguridad industrial;
- X. Proponer medidas para asegurar la calidad de los productos, así como el desarrollo tecnológico correspondiente;
- XI. Cuidar de la observación de las disposiciones relativas al equilibrio ecológico y preservación del medio ambiente que garanticen el uso adecuado de los recursos petroleros, y
- XII. Las otras que determinen las leyes y demás disposiciones aplicables.”

- Posee una estructura administrativa interna.

- Tiene patrimonio propio, estando bien establecido en el Artículo 5° LOPM y O.S. : “ El patrimonio de Petróleos Mexicanos y el de cada uno de los organismos subsidiarios estará constituido por los bienes, derechos y obligaciones que hayan adquirido o que se les asignen o adjudiquen; los que adquieran por cualquier título jurídico; las ministraciones presupuestales y donaciones que se les otorguen; los rendimientos que obtengan por virtud de sus operaciones y los ingresos que reciban por cualquier otro concepto.

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

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

- El objeto de Petróleos Mexicanos, conforme a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo y sus reglamentos, es todo lo que constituya las actividades de orden técnico, industrial y comercial que integran las industrias petrolera y petroquímica. Es decir, lo que vendría siendo la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano del petróleo, el gas natural y los productos obtenidos al refinar éstos; así como también la elaboración, almacenamiento, transporte, distribución y ventas de primera mano de los productos derivados del petróleo que puedan ser utilizados como materias primas industriales básicas; de igual manera está incluida toda actividad que de alguna forma –ya sea directa o indirectamente- se vinculen con las industrias mencionadas o bien colaboren para una mejor realización de los objetivos y finalidades del organismo.

- Y, finalmente, PEMEX está sujeto a su propio régimen fiscal, el cual se encuentra fundamentado principalmente en la Ley de Ingresos para la Federación, en el Capítulo II o Artículo 7º (antes Artículo 4º), que habla sobre las obligaciones de Petróleos Mexicanos. Al respecto, la presente tesis precisamente ahondará en este punto, ya que sostengo que los impuestos y derechos a pagar por parte de este organismo es excesivo, descapitalizándolo y, por tanto, frenando su desarrollo, lo cual es un asunto grave y urgente por resolver, ya que una industria tan importante y con

tanto peso y repercusión sobre la economía nacional y el interés común debe ser atendida en dicha problemática en cuanto antes.

1.4 Tipos de Petróleo

Para hablar de la industria petrolera, sea cual sea el tema, primero se deben entender sus bases -lo que se ha intentado lograr en el presente capítulo- y, por ello, intentaré hacer una síntesis de la clasificación del petróleo. Primero que nada, los compuestos químicos que conforman el petróleo son miles, y una de las principales características o propiedades que los distinguen unos de otros es la volatilidad (que se puede apreciar de acuerdo al punto de ebullición). Cuando se calienta el petróleo, empiezan por evaporarse los compuestos ligeros, ya que su estructura química es más sencilla y con menor peso molecular; por lo que al incrementarse la temperatura, aquellos componentes más pesados son los que van uniéndose al vapor.

Las curvas de destilación TBP –esto por sus siglas en inglés “trae boiling point” que es lo mismo que decir temperatura de ebullición real- diferencian a los distintos tipos de petróleo delimitando los rendimientos que se pueden conseguir de los productos por separación directa. Un ejemplo claro es que en el crudo *Istmo* se obtiene un rendimiento o aprovechamiento directo de 26% volumétrico de gasolina, pero en el *Maya* se obtiene tan sólo el 15.7%.

Conforme a la industria mundial de hidrocarburos líquidos, el petróleo se clasifica según su densidad del parámetro internacional del Instituto Americano del

Petróleo-API- que distingue las calidades del crudo. He aquí un cuadro en el que se ejemplifica esta clasificación.

Aceite Crudo	Densidad (g/cm3)	Densidad: grados API
Extrapesado	1.0 y mayor	10.0
Pesado	1.0 – 0.92	10.0 – 22.3
Mediano	0.92 – 0.87	22.3 – 31.1
Ligero	0.87 – 0.83	31.1 – 39
Superligero	0.83 y menor	39 y mayor

En el caso de México, se preparan tres variedades de petróleo crudo para exportar y son:

- Olmeca: Superligero con densidad de 39.3 grados API y 0.8% de azufre en peso.
- Istmo: Ligero con densidad de 33.6 grados API y 1.3% de azufre en peso.
- Maya: Pesado con densidad de 22 grados API y 3.3% de azufre en peso.¹⁶

El petróleo nacional es materia prima de muy buena calidad que la podemos encontrar en gran parte de la industria nacional e internacional, como sucede en la rama de alimentos, fármacos, fertilizantes, textiles, transporte, pinturas, entre otros.

1.5 La oferta y demanda de los petrolíferos y gas natural

Casi un 90% del consumo de energía en México proviene de los combustibles originados de los hidrocarburos. Pero, como bien se sabe, invertir en este sector conlleva un proceso lento. Las materias que ayudan a tomar decisiones sobre esta área

¹⁶ <http://www.imp.com.mx>

son la programación matemática, la econometría, la teoría de decisiones multicriterio, por mencionar algunas, lo que denota la complejidad del tema. Para crear panoramas de oferta y demanda de energía -la proveniente de los hidrocarburos en este caso específico- es necesario utilizar análisis socio-económicos, modelos que muestren las tendencias actuales, los descriptivos-rationales también y hasta la intuición. Es que la herramienta principal para que los expertos formulen este tipo de escenarios es aquella que los deje visualizar el posible futuro para analizarlo y proponer. Entre los principales factores determinantes en la demanda de energía se puede mencionar el ingreso per cápita, el crecimiento económico, además de los patrones de consumo de energía causados por los cambios tecnológicos y las cada vez más estrictas normas ambientales.

En nuestro país se está dando un cambio importante en el sector energético, ya que la creciente utilización del gas natural en las áreas industrial y eléctrica, muestran que poco a poco sustituirá al combustóleo, en las áreas doméstica y de servicios al GLP, además de introducirse en el área de transporte. En el caso del sector industrial, los elementos que se consideran para calcular el consumo del gas natural son: el PIB manufacturero, las exportaciones nacionales reales, el precio relativo del combustóleo y del gas natural, entre otros. Por su parte, en el caso de la demanda residencial y de servicios, las variables a tomar en cuenta son: el PIB, la población estatal, la diferencia entre la temperatura media mensual con respecto a la norma y otros factores llamados estacionales multiplicativos.¹⁷ En el sector transporte, se basaría en el parque vehicular, número actual y crecimiento, factor de penetración del gas, recorridos anuales y las eficiencias por tipo de vehículo.

¹⁷ Manuel Meza Campi, Walter Smith Villavicencio, et al. Formulación de Escenarios de Oferta y Demanda de petrolíferos, gas natural y electricidad al año 2025, UNAM, México, 2000, p. 7

Hablando de los petrolíferos, la Secretaría de Energía ha manifestado que la demanda en la siguiente década se calcula estará sujeta a los siguientes porcentajes: que la gasolina crezca a una tasa anual promedio de 4.2%, el diesel 4.8%, la turbosina 7.5%, el combustóleo por el contrario disminuirá su consumo en una tasa media anual de -8.5% y el gas LP que crezca en un 3.8%.¹⁸ Es pertinente señalar que la demanda de los combustibles muy posiblemente presentará algunos contrastes de ahora en 20 años aproximadamente, debido a que terminaría el proceso de reconfiguración de plantas en Petróleos Mexicanos, aunado al impacto que pueda significar el gas natural como un combustible favorable y su posible sustitución al gas LP. En general, el aumento en la demanda de los derivados del petróleo, significaría lógicamente un crecimiento anual constante delpreciado recurso.

Como se puede apreciar, son muchas las variables que se deben considerar para prever la demanda de un recurso como lo es el petróleo, basándose en un posible consumo. Esto es hablando de la oferta y demanda interna, pero cabe recordar que los precios que se manejan son producto de las fluctuaciones internacionales en este sector. En tal caso, las variantes, obedecen a las necesidades de los países consumidores y a lo que los países productores pueden ofrecer, además de otros importantes factores que influyen como lo son: guerras, huelgas internas, relaciones entre naciones, en fin, por la incertidumbre que esté prevaleciendo en el mundo. Actualmente, los precios del crudo mexicano están a la alza, como consecuencia de la guerra de Estados Unidos contra Irak principalmente, y por la huelga general que se levantó en Nigeria a finales del primer semestre de este año. Así vemos que aunque exista un mercado petrolero con suficiente provisiones, es la incertidumbre lo que puede determinar a cuánto se venda y compre el

¹⁸ Ibid. p. 8

oro negro. Una situación tan tensa y de caos como lo de Irak, segundo productor de crudo luego de Arabia Saudita, y una huelga general de parte los sindicatos contra el aumento del precio del combustible como la que ocurrió en Nigeria, explica que las demás naciones productoras coticen alto sus productos.