



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
UNIDAD ACATLAN

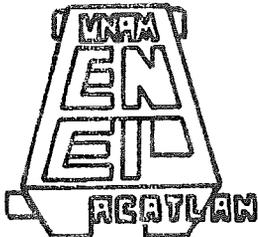
ANALISIS DE PETROLEOS MEXICANOS COMO  
ORGANISMO DESCENTRALIZADO, Y SU ORGANI-  
ZACION ADMINISTRATIVA INTERNA.

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**L I C E N C I A D O E N D E R E C H O**  
**P R E S E N T A :**  
**VERONICA PAULIN RAMIREZ**

M-0088920

Asesor Licenciada Nora Yolanda Molina Raygosa

Número de Cuenta: 8136239



MEXICO, D. F.

ENEP - ACATLAN  
Depto. de Admón. Escolar

1989



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.

REPUBLIC OF MALAYSIA

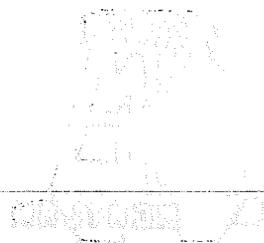
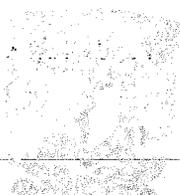
MINISTRY OF EDUCATION

KUALA LUMPUR



MEMORANDUM FOR THE RECORD  
SUBJECT: [Illegible]

1. [Illegible]  
2. [Illegible]  
3. [Illegible]  
4. [Illegible]  
5. [Illegible]



A CRISTO  
Supremo Legislador.



Este trabajo lo dedico con todo  
cariño, respeto y admiración -  
a mis padres: CARLOS PAULIN y -  
GRACIELA RAMIREZ; toda vez que-  
con sus sabios consejos, sacri-  
ficios y apoyo me dieron la --  
confianza necesaria para poder-  
seguir adelante y forjarme en -  
mis estudios, lo cual constitu-  
ye uno de mis mayores anhelos -  
y la más grande herencia que -  
pudieron otorgarme.

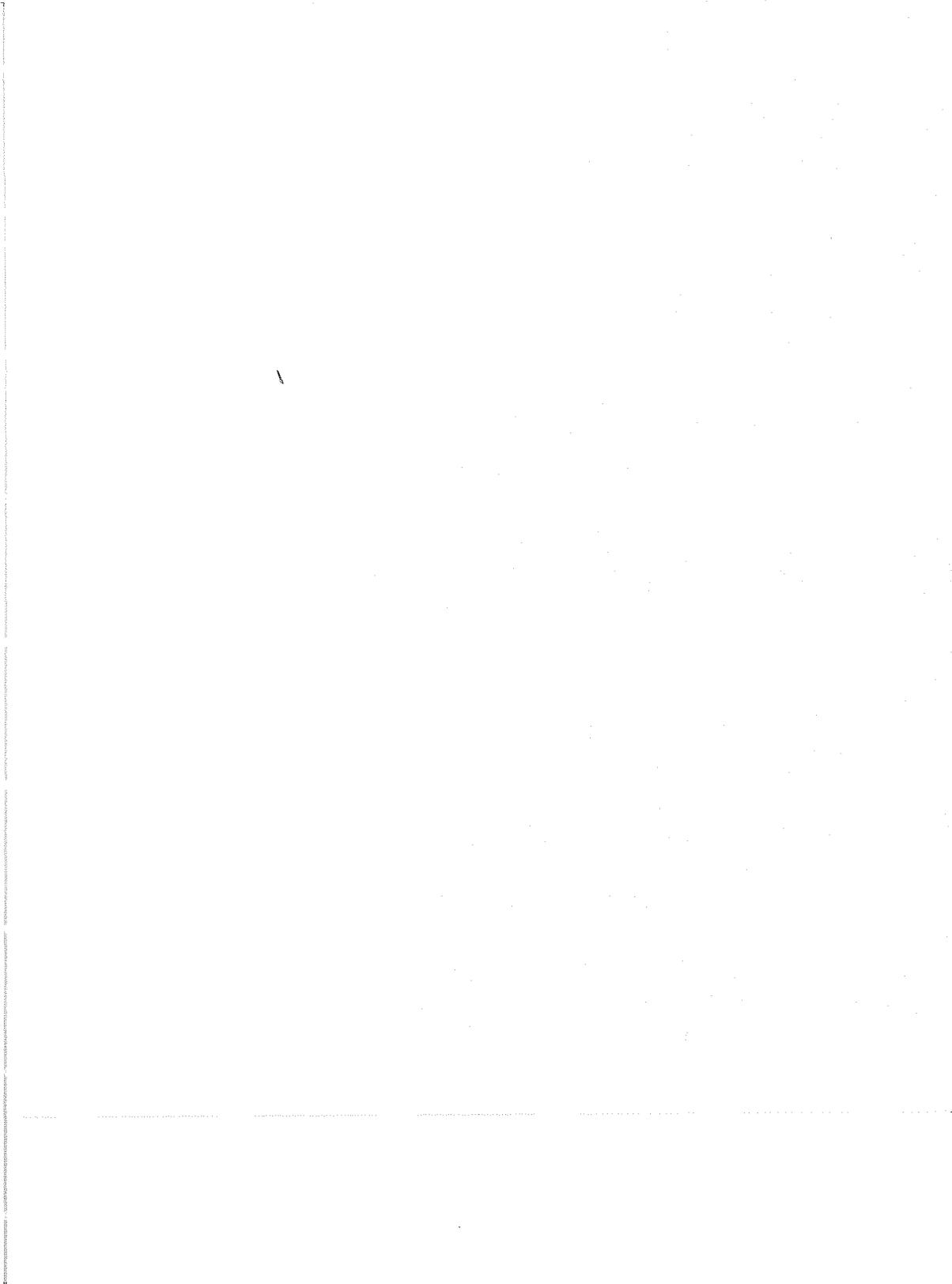
A ellos, mi agradecimiento --  
por siempre.

A mis hermanos, OSCAR y DIANA,-  
quienes han sido mi apoyo.  
Gracias por su fe en mí.



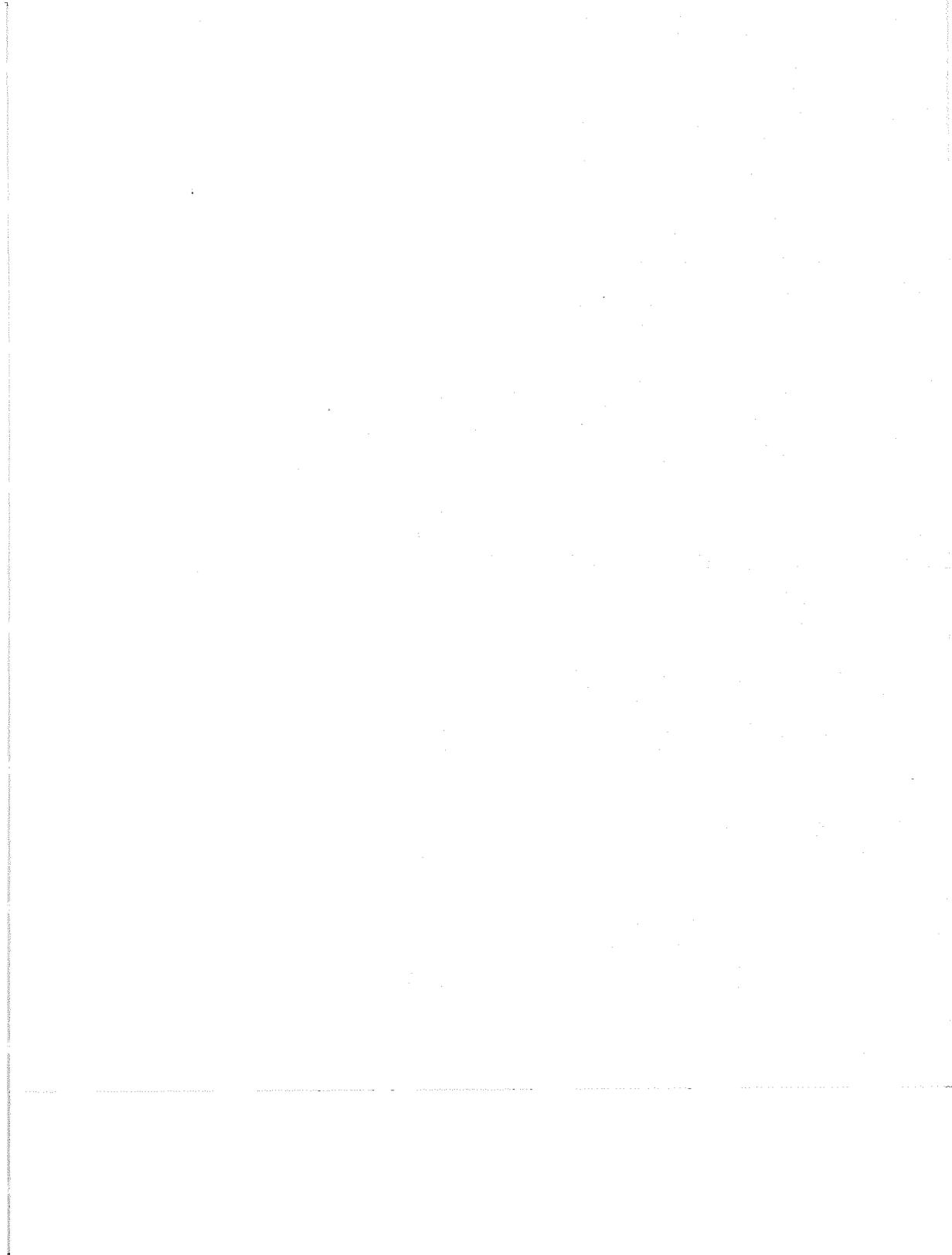
A mis amigos de hoy, mañana -  
y siempre; que con su invalua--  
ble amistad y cariño me han -  
distinguido, sembrando los más-  
altos sentimientos de confianza  
y lealtad en nuestra joven vida  
profesional.

A mis tíos, SABINO PAULIN y -  
ALBERTO RAMIREZ, con el cariño-  
y respeto que se merecen.

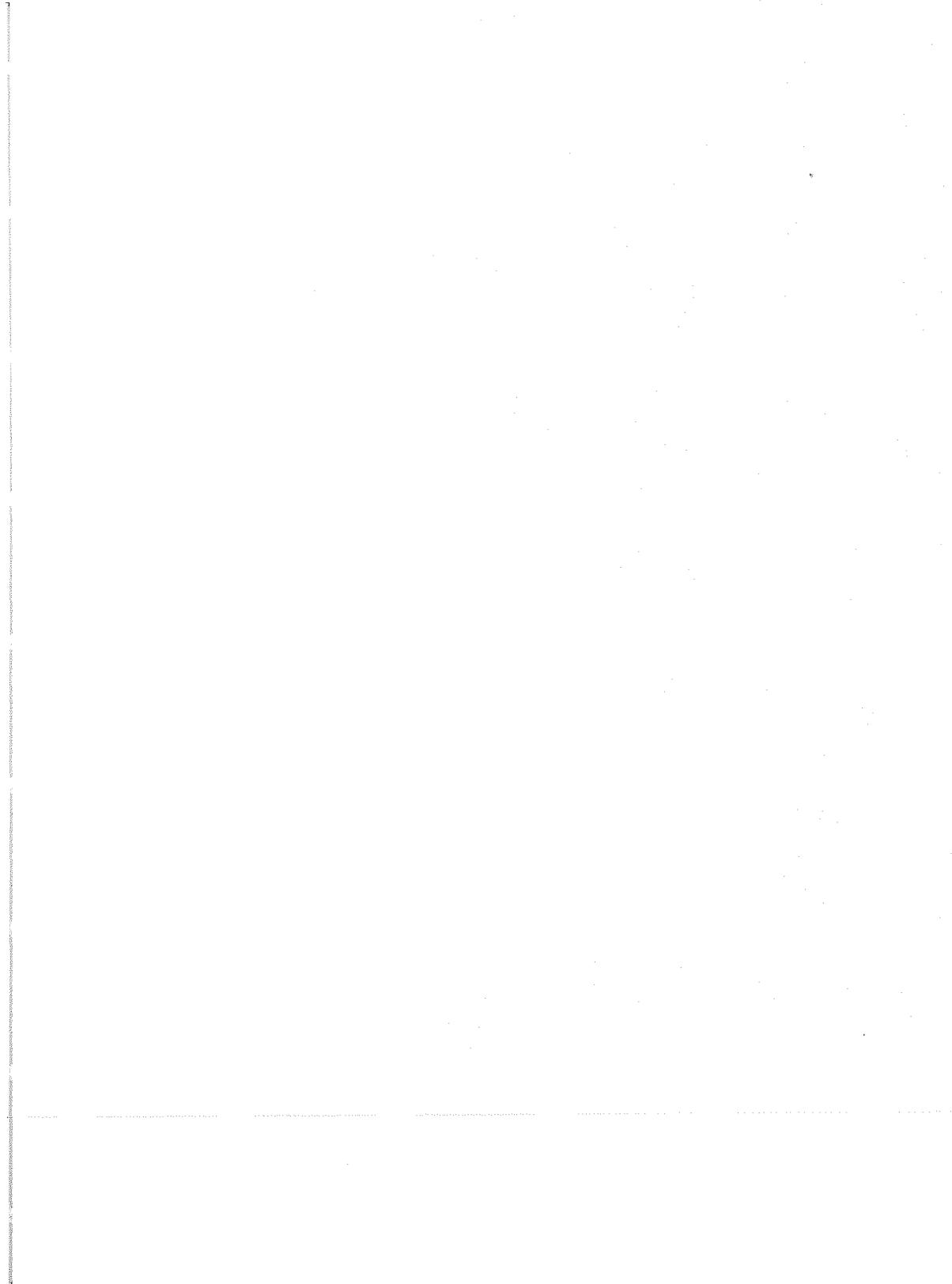


A mi estimada amiga y directora  
de tesis: Licenciada NORA Y. -  
MOLINA RAYGOSA, quien me tuvo -  
la atención y paciencia necesari-  
as, y a quien agradezco sus -  
enseñanzas y sabios consejos. -  
profesionales, sin los cuales -  
no hubiera podido realizar --  
satisfactoriamente este modesto  
trabajo.

A los PROFESORES integrantes -  
del sínodo de mi examen profe--  
sional.



ANALISIS DE PETROLEOS MEXICANOS  
COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO  
Y SU ORGANIZACION ADMINISTRATIVA INTERNA



I N D I C E

INTRODUCCION - - - - - I

I. ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGALES DEL PETROLEO EN MEXICO

1.1 Epoca Prehispánica - - - - - 1

1.2 El Petróleo durante la Conquista y el Virreinato. - - - - - 4

1.2.1 La Colonia. - - - - - 4

1.2.2 Las Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España. - - - - - 6

1.3 México Independiente. - - - - - 9

1.4 De Adolfo de la Huerta a Cárdenas. - - - - - 40

1.5 La Expropiación Petrolera. - - - - - 52

1.5.1 El Conflicto de Orden Económico. - - - - - 52

1.5.2 La Expropiación. - - - - - 55

1.5.3 La Deuda Petrolera. - - - - - 59

1.6 Creación de Petróleos Mexicanos (PEMEX). - - - - - 61

II. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO MEXICANO

2.1 El Derecho Administrativo y la Administración Pública. - - - - - 66

2.2 Centralización. - - - - - 73

2.3 Desconcentración. - - - - - 85

2.4 Descentralización. - - - - - 94

2.5 Empresas Públicas. - - - - - 116

21-2088/100

III. PETROLEOS MEXICANOS (PEMEX).

3.1	Ejemplificación de Petróleos Mexicanos como Organismo Descentralizado. - - - - -	130
3.2	Sector de la Administración Pública Federal - al que pertenece Petróleos Mexicanos. - - - -	138
3.3	Régimen Jurídico. - - - - -	146
3.4	Principales Objetivos. - - - - -	157
3.5	Funcionamiento Político. - - - - -	162
3.6	Régimen Financiero. - - - - -	168
3.7	Función Social y Económica. - - - - -	173

IV. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA INTERNA DE PETROLEOS - MEXICANOS.

4.1	Administración Interna. - - - - -	179
4.1.1	Objetivos. - - - - -	180
4.1.2	Políticas. - - - - -	181
4.1.3	El Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.- - - - -	187
4.2	Metas Fundamentales en Materia Administrativa	201
4.3	Estructura Administrativa.- - - - -	203
4.3.1	Consejo de Administración. - - - - -	203
4.3.2	Dirección General. - - - - -	207
4.3.3	Subdirecciones. - - - - -	212
4.3.4	Coordinación de Servicios Generales y Seguridad Industrial. - - - - -	224
4.3.5	Gerencias de Zona. - - - - -	226
4.4	Reforma Administrativa. - - - - -	228

CONCLUSIONES.	- - - - -	242
---------------	-----------	-----

BIBLIOGRAFIA.	- - - - -	246
---------------	-----------	-----

## I N T R O D U C C I O N

En el presente trabajo intitulado "Análisis de Petróleos Mexicanos como Organismo Descentralizado y su Organización Administrativa Interna", nos proponemos examinar la estructura y funcionamiento del organismo público denominado Petróleos Mexicanos (PEMEX), señalando su naturaleza jurídica y ubicación dentro de la Administración Pública; por la naturaleza de las funciones que realiza, es preciso estudiar el proceso evolutivo desde su creación y, determinar su importancia y trascendencia en el desarrollo económico del Estado Mexicano.

El estudio de Petróleos Mexicanos como organismo público es muy interesante, en virtud de que es parte fundamental en las tareas del Gobierno Federal que promueve el propio mandatario de la Nación, para adecuarla a los procesos de desarrollo económico, social, cultural y político del país.

En el capítulo primero presentaremos un breve panorama histórico y legal del petróleo, y su importancia para el desarrollo de nuestro país; desde sus inicios en la época prehispánica en donde no se le daba la importancia debida a este elemento, hasta llegar a 1938, fecha en que por Decreto del Presidente Lázaro Cárdenas del Río se creó Petróleos Mexicanos, no sin dejar de estudiar épocas claves y trascendentales para la creación de este organismo, prestando especial atención a la Constitución de 1917, la cual consagra en su Artículo 27, el dominio directo que tiene la Nación sobre los hidrocarburos, precepto que al mismo tiempo marca el inicio de un conjunto de disposiciones legales-

que habrían de dictarse durante el período de tiempo que abarca del Presidente Adolfo de la Huerta, al también Presidente de la República, el General Lázaro Cárdenas del Río, siendo este último el que habría de decretar la expropiación de las compañías petroleras, noticia que fue bien recibida por nuestro pueblo, pues con esto México demostraba ante el mundo su capacidad, dignidad y patriotismo.

Lo anterior constituye el objetivo general del primer capítulo. Cabe aclarar que, no obstante de que existe suficiente material documental al respecto, únicamente hablaremos de los hechos más sobresalientes, justamente por su carácter introductorio al tema principal.

Por ello, conocer, así sea someramente, los antecedentes legales del petróleo en México, contribuye a explicar nos la estructura y funcionamiento de su organización.

En el segundo capítulo analizaremos las formas de organización que reviste la Administración Pública Federal en México; auxiliándonos para ello, de la clasificación que hacen tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la doctrina, en virtud de que ambas contemplan la centralización, la desconcentración, la descentralización y las empresas públicas.

Es bien sabido que, para iniciar el análisis de estas formas de organización administrativa, es necesario estudiar previamente a la rama del Derecho Público denominada "Derecho Administrativo", la cual, a su vez, tiene como objeto de estudio a la Administración Pública; por lo que nos es factible definirla primeramente para después hacer lo mismo con la Centralización, la Desconcentración, la

Descentralización y las Empresas Públicas; profundizando más en la Descentralización, toda vez que Petróleos Mexicanos (PEMEX) - objeto de estudio de la presente tesis - corresponde a este tipo de organismos.

En el tercer capítulo haremos un estudio de Petróleos Mexicanos a nivel externo. Para tal efecto y en forma congruente con su desarrollo cronológico, comenzaremos señalando sus características para situarlo dentro de la Administración Pública Federal como un organismo descentralizado, que por la naturaleza de las actividades que realiza, el Ejecutivo lo ha agrupado dentro del sector industrial para que sea éste, quien le fije sus políticas de acuerdo con los lineamientos que establece el propio Ejecutivo Federal. Mostraremos hasta que punto se han cumplido los objetivos del organismo en estudio. De igual manera, hablaremos del desempeño de sus funciones desde el punto de vista político, social y económico; ajustándose siempre a un estricto marco de disposiciones legales.

En el capítulo cuarto examinaremos la administración de Petróleos Mexicanos, previo el estudio de sus objetivos y políticas a nivel interno. Daremos una especial atención a la formación del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), actualmente el sindicato industrial más importante en el país, por tal motivo procuraremos resaltar algunos aspectos de esta organización que consideremos relevantes.

Dentro de este capítulo enunciaremos las metas que se ha trazado Petróleos Mexicanos para su mejor desarrollo; asimismo, analizaremos la forma en que se estructura este organismo conforme a su Ley Orgánica; para concluir con

algunos comentarios a las reformas sufridas recientemente -  
en su organización administrativa, como consecuencia lógica -  
de las nuevas necesidades colectivas y por la naturaleza -  
cambiante de la estructura orgánica llevada a cabo por el -  
Gobierno Federal en 1986.

Esta es la caracterización que guía nuestro trabajo -  
y éste el marco a partir del cual heremos el estudio de --  
nuestro tema.

C A P I T U L O I



## I. ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGALES DEL PETROLEO EN MEXICO.

### 1.1 EPOCA PREHISPANICA

El petróleo constituye uno de los cuatro recursos naturales no renovables en que está edificada nuestra civilización actual, los otros tres recursos son: el hierro, el carbón y el azufre. (1)

Sin embargo, únicamente nos ocuparemos del petróleo (aceite de piedra), por adquirir éste gran importancia en la economía de nuestro país.

El petróleo era ya conocido desde tiempos muy remotos (concretamente durante la época prehispánica); no obstante existe muy poca información al respecto, por lo que es necesario estudiar previamente sus antecedentes en las diversas culturas que han existido en diferentes puntos geográficos del mundo.

Este recurso ha sido empleado en diversas formas, siendo los chinos quienes desde el año 5,000 A.C. le dieron diferentes usos; al principio como medio de iluminación y de cura, y ya en el año 1,600 D.C. como lubricante y sellador de embarcaciones, llegando a fines del siglo XIX a convertirse en uno de los principales combustibles.

---

(1) C. fr. López Portillo, José y Weber., El Petróleo de México: su importancia / sus problemas. - Ed. Fondo de Cultura Económica, 1975., p. 9.

En la Biblia aparece con el nombre de betún= mineral, - combustible; se dice que Noé lo utilizó como impermeabili- zante para proteger y calafatear su arca.

Con este primer antecedente, podemos percatarnos de - que el petróleo ha sido objeto de comercio desde hace -- muchos siglos en las regiones del Medio Oriente y del Asia- Central; sin embargo, dentro de este período no encontramos métodos para su recolección y recuperación y, el abasteci- miento se veía limitado en pozos poco profundos excavados a mano, razón por la cual este comercio no se pudo desarro- llar a gran escala.

Los Babilonios y los Asirios empleaban el petróleo - para alumbrado de sus casas en sustitución del aceite vege- tal, también lo utilizaban como cemento para todo tipo de - construcción, ya que era de gran consistencia.

Los Arabes, los Hebreos y Egipcios le atribuían a este elemento, un carácter místico y medicinal; además de que - estos últimos lo utilizaban en sus prácticas de embalsamien- to para protección de sus muertos. (2)

Los Romanos lo utilizaban con fines netamente bélicos- para destruir naves enemigas.

Los pueblos indígenas del territorio mexicano se dedi- caban principalmente a la cacería, a la recolección y a -

---

(2) Petróleos Mexicanos., Historia del Petróleo en - México. (México). p. 12.

la agricultura, siendo esta última la más importante para - nuestro estudio, pues fue precisamente, a la gente dedicada a la agricultura a quien le tocó descubrir el petróleo, aunque de manera indirecta, ya que en los lugares en donde brotaba este elemento era imposible sembrar.

Los totonacas (de la región de Papantla) lo recogían - de las aguas, dándole un uso medicinal y atribuirle así - un carácter místico-religioso.

Los Aztecas lo utilizaban para blanquear y limpiar su-  
dentadura. Es decir, el México Prehispánico no le daba - la importancia debida al petróleo, toda vez que se descono-  
cían los sistemas de utilización de este producto y la for-  
ma de controlar su utilidad como energético.

Conforme a las ideas expuestas en párrafos anteriores,  
podemos afirmar que en nuestro territorio el petróleo no -  
fue aprovechado al máximo, a causa de la gran laguna de -  
ignorancia en que se hallaban los nativos de México, pues -  
en caso contrario este recurso se hubiese aprovechado, y -  
nuestra cultura se habría desarrollado rápidamente.

## 1.2 EL PETROLEO DURANTE LA CONQUISTA Y EL VIRREINATO

### 1.2.1 LA COLONIA

Es necesario mencionar que al finalizar el siglo XV, - los europeos (españoles) que desde tiempos históricos, muy-remotos manejaban los metales, habían mejorado sus embarcaciones lo que les permitió alejarse de sus costas.

No era pues, difícil predecir que serían los españoles quienes primero cruzarían el Atlántico para llegar al Nuevo Continente. Así fue que durante la dominación española -- (1521 - 1821) "Los hispanos que sólo vinieron a América - con la ambición de encontrar oro y plata se vieron defraudados y, algunos se dedicaron a la agricultura... Ni Hernán - Cortés, que era tan observador y capaz de sacar partido - de los elementos naturales se dió cuenta de la utilidad inmediata que el chapopote representaba para él" (3).

Algunos españoles escuchando las sugerencias de los - indígenas siguieron utilizando el chapopote (petróleo) como medicina y para calafatear sus barcos. Sin embargo, surge la figura de una persona, Andrés de Tapia, uno de los capitanes más notables del ejército de Hernán Cortés, el cual - destaca expresamente la existencia y utilidad del petróleo- en la Nueva España, aconsejando su utilización para calafatear.

---

(3) Petróleos Mexicanos., El Petróleo. (México)., 14. ed., 1975. p. 40.

El petróleo representaba un problema tanto para los -  
colonizadores, como para los indígenas pues como dijimos, -  
resultaba un estorbo para la agricultura y posteriormente -  
para la ganadería, pues constantemente se ahogaban las bes-  
tias que eran traídas de España en las chapopoterías, siendo  
el principal predio con estos problemas el denominado - -  
"Potrero del Llano" en el que abundaban las chapopoterías, -  
y ante esta situación tan grave, fue puesto en venta en la-  
suma de \$ 2,000.00 y aún con esto no se encontró comprador-  
alguno que se hiciese responsable de lo que en éste pasaba.

### 1.2.2 LAS REALES ORDENANZAS PARA LA MINERÍA DE LA NUEVA ESPAÑA

Como era de esperarse, algunas de las disposiciones - que regían en España fueron aplicadas a sus Colonias o al - menos fueron muy semejantes.

De esta manera, Felipe II expidió en 1563 las "Ordenan- zas Mineras", modificadas más tarde en algunos aspectos - adjetivos, razón por la cual se les cambió de nombre a -- "Nuevo Cuaderno". En ambos textos se mantuvo el principio- consagrado por Alfonso "el Sabio" en las Siete Partidas - (durante el siglo XIII), el cual reservaba la propiedad emi- nente al soberano y otorgaba el derecho de explotación de - las vetas y yacimientos a los particulares, con la obliga-- ción de pagar al Estado una regalía.

De esta forma y confirmando lo expuesto anteriormente, diremos que las reformas liberales expedidas por el rey - Carlos III de España, no hicieron más que recoger, con la - expedición en Aranjuez - el 22 de mayo de 1783 - de las - "Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España", esa antiquísima tradición jurídica española. Estas Ordenanzas- trataban en su título quinto, entre otras cosas: el dominio radical de las minas, de su concesión a los particulares - y del derecho que por ello de pagar, y establecían de una - manera clara el dominio del soberano en los términos -- siguientes:

"Art. 1<sup>o</sup> Las minas son propiedad de mi real corona, - así por su naturaleza y origen, como por su reunión dispues- ta en la Ley Cuarta, título trece, libro sexto de la Nueva- Recopilación".

Asimismo el Art. 2º señalaba: "Sin separarlas de mi Real patrimonio, las concedo a mis vasallos en propiedad y posesión, de tal manera que pueden venderlas, permutar---las, arrendarlas, donarlas, dejarlas en testamento por herencia o manda, o de cualquiera otra manera enajenar el derecho que en ellas les pertenezca en los términos que lo posean, y en personas que puedan adquirirlo".

El Art. 3º establecía: "Esta concesión se entiende -- bajo dos condiciones: la primera, que haya de contribuir -- a mi Real Hacienda la parte de metales señalada; y la segun da que han de labrar y disfrutar las minas cumpliendo lo -- prevenido en estas Ordenanzas, de tal suerte que se entien dan perdidas, siempre que se falte al cumplimiento de aqué llas en que se previniere y puedan concedérsele a otro cual quiera que por este título las denunciare".

Este dominio que se reservaba la Corona, la facultaba para cancelar la posesión real, y para traspasarla a algún otro de sus súbditos, la cual cesaba por las causales que -- dejaban de acreditarse ante la ley.

Mediante el articulado de las Ordenanzas de Aranjuez -- se desarrolló la figura jurídica de la merced o concesión -- y, en cuanto a los hidrocarburos son explícitas al conside rarlos en su título sexto Artículo 22, como de la misma -- naturaleza que cualquier otro producto mineral de la tierra y sometido por ende, a un régimen legal de vigilancia por -- parte del Estado otorgante de la adquisición, refinación -- y laboreo. Todo esto hacía suponer que no sólo se tenía -- conocimiento, desde entonces, de la existencia de sustan---cias aceitíferas, sino que ya se les concedía cierto valor económico.

En cuanto al impuesto de la producción del petróleo, - éste era el más bajo que se cobraba, ya que en ese entonces tenía una utilidad muy escueta, y dada por la superficialidad del interés por éste, únicamente se cobraba el 6% aumentado posteriormente al 14% de la producción total, impuesto que se destinaba al pago de todas las autoridades - que representaban a la Corona en la Nueva España.

A manera de conclusión podemos manifestar que los españoles únicamente se dedicaban a la extracción de minerales, la producción de granos, las expediciones y conquistas de - nuevos territorios, así como de la regulación de las actividades comerciales; pasando a ocupar el petróleo, un segundo sitio.

Como corolario, destacaremos que en la etapa colonial - hubo muy pocas manifestaciones respecto a la regulación del petróleo y sus diversos usos y utilidades y, es hasta después de la Independencia de México (1821) cuando se manifiesta el resultado de las exploraciones y se utiliza más - detalladamente este tan valioso recurso.

### 1.3 MEXICO INDEPENDIENTE

Como pudimos apreciar, el primer antecedente legal que contempló la existencia y regulación de los hidrocarburos - (petróleo), aunque en una forma muy somera fueron las "Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España" quedando con esto registrado y regulado toda aquella acción que - se encontrara relacionada con los productos de el subsuelo, ya que no hubo otra reglamentación o manifestación que regulara a la labor o extracción de ésta o al menos no la hubo durante la Colonia.

A esta legislación le siguió la Constitución de 1824, - la cual, tomando como antecedente el Decreto de 1823 únicamente vino a regular el pago de las rentas de las propiedades; la formación de los ejércitos y la forma de hacer la - designación de los ingresos para el Estado en donde se establecía el 15% del pago del impuesto por la explotación -- de los recursos naturales, entre los que se encontraba el - petróleo (4).

Posteriormente, y al estar vigente las "Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España" fue firmado en Madrid, el 22 de Diciembre de 1836 el "Tratado de Paz y Amistad" entre México y España, con lo cual, desde ese momento México adquiriría todos los derechos pertenecientes a la -- Corona Española en la Nueva España.

---

(4) Barragán Brito, José., Actas Constitucionales de México 1821 / 1824 (Decretos). (México). --  
 Archivo General de la Nación.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1824 se suscitaron una serie de conflictos internos en el país, lo que provocó un desequilibrio en ésta. El grupo de los conservadores y el de los liberales trataron de fortalecer al país y la lucha para llevar a cabo este cambio se vislumbró después de fuertes movimientos bélicos internos, logrando plasmarse dichas ideas en la Constitución de 1857. (5)

Los diputados encargados de crear la Constitución de 1857 se inclinaron siempre por la aplicación de las ideas y teorías de los Enciclopedistas que desarrollaban una filosofía liberal; sin embargo, y aún con esto y el gran incremento de buena fe por parte de los Constituyentes, la Constitución que se elaboró en el año de 1857 no pudo considerarse como un éxito rotundo y definitivo, toda vez que ésta fue un instrumento jurídico y nacionalista, con lo cual se iniciaba la etapa de la libertad total para el pueblo y territorio de México.

Sin embargo, el principal error de los Constituyentes fue que no se preocuparon de normar el uso detallado de la tierra y de los productos que de ella se obtenían, pues únicamente se hacía mención al pago por un derecho natural a la propiedad privada, además de los compromisos con las empresas extranjeras a las que se les habían otorgado concesiones para la explotación de los recursos provenientes de ésta.

---

(5) C.fr. Moreno, Daniel., Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Pax-México., 8a. ed., México., 1984. pp. 118 - 121.

Posteriormente, el emperador Maximiliano de Habsburgo, considerando que en el Artículo 22, título sexto de las Reales Ordenanzas no se fijaban las reglas a que debía sujetarse el laboreo de las sustancias que no fueran metales preciosos y siendo, ya una necesidad establecerlas, por el desarrollo tan importante que estos ramos iban tomando, emitió, el 6 de julio de 1865 un Decreto Imperial que regulaba precisamente el laboreo de sustancias que no eran metales, mencionando el betún y el petróleo en su artículo 1<sup>o</sup>, que a la letra decía: "Nadie puede explotar minas de sal, fuente o pozo y lagos de agua salada, carbón de piedra, betún, petróleo, ... sin haber obtenido antes la concesión expresa y formal de las autoridades competentes y con la aprobación del Ministerio de Fomento".

En torno a la doctrina del liberalismo económico, que antepone a los intereses de la colectividad, los provenientes de individuos o grupos, el Primer Código Civil de México declaró, en 1870, que aquel que era dueño de un terreno lo era también del subsuelo.

El 14 de Enero de 1883 fue promulgado un decreto bajo la administración del General Don Manuel González, decreto que facultaba al Ejecutivo para expedir un Código de Minas en los términos siguientes:

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el Artículo 127 de la Constitución Federal y previa la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, declara reformada la fracción X del Artículo 72 de la misma Constitución, en los términos siguientes:

... X.- Para expedir Códigos obligatorios en toda la República, de Minería y Comercio, comprendiendo en este último a las Instituciones Bancarias" (6).

Es de esta forma, como el 18 de marzo de 1884, Pedro Bejarano, Manuel Ma. Contreras y Francisco Bulnes presentaron el "Proyecto del Código de Minería de la República Mexicana", siendo aprobado éste el 22 de noviembre del mismo año y llevando por título "Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos", el cual contenía las siguientes prescripciones:

"Art. 1<sup>o</sup>. Son objeto de este Código:

I.- Las minas o criaderos de todas las substancias inorgánicas que en vetas, en mantos o en masas de cualquier forma, constituyan depósitos cuya composición sea distinta de la de las rocas del terreno, como el oro, la plata, el cobre, el hierro, el manganeso, el plomo, el mercurio, el estaño, el antimonio, el zinc, el azufre, la sal gema y las demás sustancias análogas cuyo aprovechamiento exija trabajos mineros;

II.- Los placeres de oro y de platino, con los metales que los acompañan y los de piedras preciosas empleadas en joyería;

---

(6) Silva Herzog, Jesús., Historia de la Expropiación de las Empresas Petroleras. Instituto de Investigaciones Económicas., 4a. ed., México., 1973.

III.- Las haciendas de beneficio y sitios para cons--  
truir las, entendiéndose bajo la primera denominación -  
todos los establecimientos industriales de minería, en  
los que por cualquiera clase de procedimientos que --  
separen algunas de las substancias contenidas en las -  
materias extraídas en las minas o placeres de que ha--  
blan las dos fracciones anteriores;

IV.- Las aguas extraídas de las minas y las que se -  
necesiten para bebida de los operarios y animales, --  
fuerza motriz o cualquiera otro uso en las minas y --  
haciendas de beneficio".

Por su parte, el Artículo 10 establecía:

"Son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, -  
quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia ni de -  
adjudicación especial podrá explotar y aprovechar:

I.- Los criaderos de las diversas variedades de car--  
bón de piedra;

II.- Las rocas del terreno y materiales del suelo, -  
como calizas, pizarras, pórfidos, basaltos, piedras de  
construcción, tierras, arcillas, arenas y demás subs--  
tancias análogas;

III.- Las substancias no especificadas en la fracc.II  
del artículo 1º que se encuentren en placeres, como el  
hierro, el estaño y demás minerales de acarreo;

IV.- Las sales que existan en la superficie, las --  
aguas puras y saladas, superficiales y subterráneas, -

el petróleo y los manantiales gaseosos o de aguas termales y medicinales.

Para el aprovechamiento de todas las substancias, el dueño del terreno se sujetará sin embargo, en sus trabajos a las disposiciones y reglamentos de policía, y en la explotación de los carbones minerales y de las otras materias que exijan labrar excavaciones a las prevenciones de este Código, relativas a la conservación de las minas y seguridad de los trabajadores".

"A partir del Código de 1884, la legislación mexicana se apartó de la tradición jurídica del país, que separaba la propiedad del suelo de la del subsuelo y daba a la Nación el dominio de la propiedad subterránea. El Código de 1884 inspirado en los principios del liberalismo económico, dió al dueño de la tierra un derecho de propiedad no sólo del terreno sino de todo lo que había arriba y debajo del mismo". (7)

Durante el Porfiriato, el General Díaz dió a su Gobierno el carácter de una dictadura, pero en cambio otorgó a los extranjeros demasiadas prerrogativas, con la intención de atraer, sin importar el precio ni las consecuencias, a los pioneros de la industria petrolera de los Estados Unidos e Inglaterra, facilitándoles al máximo sus negociaciones.

---

(7) Gobierno de México., El Petróleo de México.  
(México). p. 10.

Porfirio Díaz abrogó el 4 de Junio de 1892 el Código - de Minas de 1884, expidiendo en su lugar la "Ley Minera", - la cual disponía en su artículo 4º: "El dueño del suelo -- explotará libremente; sin necesidad de concesión especial - en ningún caso, las sustancias minerales siguientes: los - combustible minerales, los aceites y aguas minerales, las - rocas del terreno en general que sirven ya como elementos - directos, ya como materias primas para la construcción y - ornamentación. Las materias del suelo, como las tierras.."

Es necesario destacar, que esta ley modificó el siste- ma de denuncia y explotación, sustituyéndolo por un sistema de impuesto de carácter fiscal, al afectar el derecho de - permanencia de la propiedad; así no sólo se permitía a los- dueños explotar libremente sus propiedades, sino que dicho- sistema, como lo consideró el Departamento de Estado de los Estados Unidos, hacía de aquélla una propiedad definitiva - e irrevocable, siempre que se pagara el impuesto federal - sobre la propiedad.

Con todo esto podemos afirmar con toda certeza que -- Porfirio Díaz renunció en favor de particulares (extranje-- ros) a derechos inalienables por su misma naturaleza, con-- virtiendo en propiedad privada el dominio eminente de la - Nación.

A fines del siglo XIX el General Porfirio Díaz con--- trató los servicios de la Compañía Ferroviaria Southern - Pacific para la construcción de una línea ferroviaria que - uniera al Estado de San Luis Potosí con Tampico, a dicha - línea se le denominó "Ferrocarril Central Mexicano", ini--- ciándose con esto, el desarrollo de la Industria Ferrocarrí- lera en México.

Durante los trabajos de estas construcciones, se iniciaron los descubrimientos de chapopoterías, por lo cual, el norteamericano Doheney que había llegado a México para construir la línea ferroviaria, aprovechó para incrementar su fortuna, invirtiendo en la explotación del petróleo.

Díaz en su propósito de lograr algún mejoramiento para el pueblo mexicano, inició la construcción de tres de las obras más grandes e importantes en este período.

- 1.- La del desagüe del Valle de México;
- 2.- Las obras portuarias en Veracruz; y
- 3.- La construcción del ferrocarril de Tehuantepec.

Para la ejecución de este proyecto, Porfirio Díaz contrató los servicios del inglés Sir Wetman Dickson Pearson, vizconde de Cowday y miembro de la casa contratista de obras públicas "S. Pearson and Son Limited". Al estar trabajando en este proyecto, Pearson descubrió petróleo en nuestro territorio nacional y aunque tardía fue su reflexión sobre la importancia de su hallazgo, pudo comprar y arrendar terrenos a lo largo de la costa del Golfo, con el fin de iniciar la explotación del petróleo. (8)

Porfirio Díaz recibió con agrado las solicitudes adecuadas, y para ayudar a los que se dedicaban a la explotación de este recurso, expidió el 24 de diciembre de 1901 la Primera Ley Petrolera, la cual constaba de siete artículos-

---

(8) G. fr. López Portillo, José y Weber., Op. Cit.  
p. 20.

y un transitorio, en los que se autorizaba la explotación petrolera en los terrenos baldíos y nacionales, zonas federales y lechos a las compañías que se establecieran en el país, concediendo por diez años la libre importación de maquinaria; libre exportación de productos; exención de todo impuesto sobre la inversión, con excepción del impuesto del timbre; derecho de comprar terrenos nacionales a precio de baldíos; para expropiar terrenos que necesitare; el derecho de paso por terrenos particulares; zona de protección circular con un radio de 3 Km. en torno de cada pozo; etc. Estas concesiones costaban cinco centavos por hectárea.

La ley de 1901 resultaba ambigua; era generosa en exceso al establecer una regalía mínima a favor de la Nación del 7% de las utilidades y del 3% para los Estados; además de reconocer a la propiedad privada derechos absolutos sobre el subsuelo, estableciendo la expropiación para la ejecución de obras petroleras.

Como resultado de esta ley, Porfirio Díaz realizó una serie de concesiones al inglés Pearson y al norteamericano Doheney.

Sin embargo, en este período se tenía conocimiento de que existía muy poco petróleo en México; ante esta incertidumbre Limantour, Ministro de Hacienda giró un oficio al Instituto Geológico de México para que iniciara estudios al respecto. Con excepción de un integrante, Ezequiel Ordóñez, la Comisión nombrada se pronunció en contra de la existencia del petróleo en el territorio nacional. (9)

---

(9) C.fr. Petróleos Mexicanos., El Petróleo. p. 44.

No obstante, los pronósticos de los geólogos, dos hombres prácticos llevaron a cabo trabajos de exploración -- que se vieron coronados con el éxito; sus nombres: Pearson y Dohoney, este último del grupo americano.

Dohoney había concluido sus exploraciones preliminares y se había decidido a perforar, pero el éxito no correspondía a sus esperanzas, cuando por fortuna para él, entró -- en contacto con Ordoñez, quien dando muestra de su agudeza visual aconsejó la perforación de un pozo, logrando con -- esto convertirse en el consejero oficial de norteamericano, Dohoney.

El éxito de Dohoney en Ebano reveló a Pearson la posibilidad de los campos del norte y los del Istmo; consecuentemente las empresas inglesas dirigidas por Pearson extendieron sus actividades a la Huasteca.

En el año de 1904, la "S. Pearson and Son Limited" -- había adquirido grandes extensiones en la región del Istmo de Tehuantepec, y cerca de Minatitlán. También la "Oil -- Fields Company of México" hacía preparativos para perforar en terrenos de su propiedad en Cougas, en el Cantón de Pantla (Estado de Veracruz).

De conformidad con las ideas que sirvieron de norma -- a la ley de 1901, se otorgaron liberales concesiones para -- explotar los terrenos petroleros de México a centenares -- de compañías, entre las cuales cabe citar de manera especial a la "S. Pearson and Son Limited", la "Huasteca Petroleum Company" y a la "Compañía Transcontinental de Petróleo S.A.". Sin embargo, las concesiones otorgadas dieron a las compañías, privilegios excepcionales, causando con ello --

perjuicios al país que hicieron fácil el fraude por sumas -  
enormes.

Al respecto diremos que, mediante contrato celebrado -  
el 18 de enero de 1906 se autorizó a la compañía "S. Pear-  
son and Son Limited" para practicar exploraciones - por -  
un término de cincuenta años - en el subsuelo de los lagos,  
lagunas, albuferas, terrenos baldíos y nacionales; y no -  
en los de los particulares, con excepción de aquellos cuyo-  
título de propiedad hubiese expedido el Gobierno Federal -  
con reserva del subsuelo.

Asimismo se obligaban los concesionarios a pagar el -  
7 y 3% al Gobierno Federal y al Estado de Veracruz respec-  
tivamente, de las utilidades de la empresa, sin embargo, -  
mediante reformas al contrato de referencia se les permitió  
explotar también terrenos de particulares, con lo que se -  
dejaba de percibir dicho impuesto. Esto es, la empresa ---  
comandada por Pearson que posteriormente se llamaría - -  
"El Aguila" perforó en terrenos nacionales sin que resulta-  
ran productivos y después se dedicó a perforar exclusivamen-  
te en lotes de propiedad privada, en los que obtuvo abun-  
dante producción.

El 22 de mayo de 1908 el Gobierno Federal otorgó a --  
la "Huasteca Petroleum Company", una concesión para cons-  
truir un oleoducto de los campos petroleros del norte de -  
Veracruz y sur de Tamaulipas a la mesa central, oleoducto -  
que jamás fue construido por dicha empresa, la cual sin -  
embargo, sí aprovechó las franquicias que le otorgaba la -  
concesión y demás derechos y privilegios que se les conce-  
dían para el desarrollo de sus trabajos.

Como consecuencia de las concesiones otorgadas por el Gobierno, las compañías extranjeras resultaron grandemente beneficiadas provocando al mismo tiempo el empobrecimiento del pueblo mexicano, el cual ante su ignorancia no pudo defenderse de los despojos, teniendo únicamente como esperanza y salvación las resoluciones que el Gobierno Federal pudiera dictar a su favor.

Ante esta situación, los jurisconsultos mexicanos -- opinaron que el petróleo debería figurar entre los bienes de la República, y así fue como el 25 de Noviembre de 1909 se expidió una "Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos" en la cual, se consideraba al petróleo, como propiedad del dueño de la superficie.

En sus artículos relativos al tema que nos interesa, esta ley establecía lo siguiente:

"Art. 1º Son bienes del dominio directo de la Nación y están sujetos a las disposiciones de esta ley:

I.- Los criaderos de todas las substancias inorgánicas que en vetas, en mantos o en masas de cualquiera forma constituyan depósitos cuya composición sea distinta de la de las rocas del terreno, como los de oro, platino, plata, cobre, hierro, cobalto, níquel, manganeso, plomo, mercurio, estaño, cromo, antimonio, zinc y bismuto; los de azufre, arsénico y telurio; los de sal gema y los de piedras preciosas;

II.- Los placeres de oro y platino".

"Art. 2º Son propiedad exclusiva del dueño del suelo:

I.- Los criaderos o depósitos de combustibles minerales, bajo todas sus formas y variedades;

II.- Los criaderos o depósitos de materias bituminosas

III.- Los criaderos o depósitos de sales que afloren a la superficie;

IV.- Los manantiales de aguas superficiales y subterráneas, con sujeción a lo que dispongan el derecho común y las leyes especiales sobre aguas, sin perjuicio de lo prevenido en el art. 9.;

V.- Las rocas del terreno en materia del suelo, como pizarra, pórfido, basalto y caliza, y las tierras, arenas y arcillas;

VI.- El hierro de pantano y el de acarreo, el estaño de acarreo y los ocre".

Esta ley, fue de gravísimas consecuencias, pues así quedaban legalizados los contratos de Pearson y Doheney con los superficiarios, poseedores hasta entonces de simples derechos de explotación y no de derechos de propiedad, y dentro de la vigencia de esta ley fueron pactados los contratos relativos al subsuelo que han servido de apoyo a las actuales concesiones confirmatorias.

Dicha ley fue firme base de la resistencia que años más tarde habían de oponer las empresas petroleras a los esfuerzos de México para la nacionalización del subsuelo.

Con todo lo anterior, podemos afirmar que a partir -- de la promulgación de la Ley de 1901, las compañías petrole-- ras extranjeras se establecieron en nuestro territorio, -- no sólo para explotar el subsuelo, sino también al pueblo -- mexicano.

En Noviembre de 1910 se inició la Revolución Mexicana, pero es importante mencionar que durante este movimiento no estuvo presente el petróleo; la importancia de la industria era entonces demasiado reducida para que pudiera efectiva-- mente suceder otra cosa. A la inversa, tampoco la Revolu-- ción ejerció influencia en la explotación del petróleo.

Al asumir Francisco I. Madero la Presidencia de la -- República (el 7 de noviembre de 1911), las compañías petro-- leras seguían gozando de los viejos privilegios otorgados -- por Porfirio Díaz y ante la ignorancia de Madero por la -- real situación de la industria petrolera, recibe con agrado a Pearson.

Sin embargo, al darse cuenta de que la inversiones -- procedentes de Estados Unidos e Inglaterra dominan el sis-- tema ferroviario mexicano, mientras que en el gran total -- del capital foráneo, el renglón petrolero de México llega -- solamente a 2.5%, es entonces cuando Madero se percata de -- que gracias a los contratos con Pearson, Doheney y las -- Transcontinentales, el petróleo únicamente se encuentra -- gravado con el impuesto del timbre, razón por la cual trata de dictar una serie de medidas que revelaran su propósito -- de orientarse para planear un programa, pero lamentablemen-- te la Revolución se lo impedía, por lo que la ininterrum-- pida explotación del petróleo se llevó a cabo con los --

contratos celebrados durante la dictadura Porfirista. (10)

No onstante, el 3 de junio de 1912 puede considerarse como una fecha trascendental en la historia del petróleo en México. Fue en este día en que se expidió el decreto que establecía un impuesto sobre el petróleo crudo, constituyéndose por primera vez en el país, en una fuente de ingresos para la Administración Mexicana.

Este decreto establecía en su parte relativa al tema que nos interesa, lo siguiente:

"Art. 1º Los ingresos de la Federación, para el año fiscal de 1º de julio de 1912 a 30 de junio de 1913, se compondrán de los impuestos, derechos y productos siguientes:

... Impuestos interiores que se causan en toda la Federación.

#### XIV.- Productos de la Renta del Timbre:

K.- Impuesto especial del timbre sobre el petróleo crudo de producción nacional, a razón de veinte centavos por tonelada, conforme al reglamento que expida el Ejecutivo".

---

(10) C. fr. Alemán Valdés, Miguel., La Verdad del Petróleo en México. Ed. Grijalbo., México., 1977. pp. 36 - 40.

El modesto impuesto decretado por el Gobierno, resultó mucho menor al que las compañías pagaban en Estados Unidos, habida cuenta de que no llegaba a un centavo y medio por barril.

Sin embargo, esta medida violentó a las compañías -- extranjeras que alegaron en contra del gravamen sin tener -- bases para hacerlo, empeñándose con mala fe en hacer aparecer el impuesto como confiscatorio, pero esto no amedrentó a Madero. Y aún cuando las relaciones con Washington se -- endurecían más; el 11 de Junio de 1912 ordenó que las -- compañías petroleras se registraran y declararan su valor -- y la composición de sus propiedades, con la intención de -- poder determinar el monto de la indemnización para el caso de que las compañías petroleras fueran expropiadas.

Posteriormente, Madero ordenó a la Dirección de Aduanas que averiguara el número de compañías o negociaciones -- petroleras que hubiera en México, pues al parecer la disposición anterior no había sido completamente atendida.

A estas medidas, le siguieron una serie de decretos -- y circulares que se fueron escalonando a través de 1912, -- con el propósito de acabar con la anarquía petrolera, tribu-- taria y administrativa.

El embajador estadounidense, Henry Lane Wilson presentó una nota de protesta por parte de Washington, ante la -- Secretaría de Relaciones Exteriores en la que decía que -- a las empresas petroleras estadounidenses se les estaba -- robando en cada oportunidad favorable, por lo que solici-- taban la suspensión del impuesto especial del timbre (llamado por ellos como confiscatorio).

Una vez asesinados Francisco I. Madero y Pino Suárez, se da la asunción de Victoriano Huerta a la Presidencia de la República.

El embajador Henry Lane Wilson y los consorcios petroleros apoyan el reconocimiento por parte del Gobierno de los Estados Unidos a la dictadura de Huerta, para que al ocupar éste el poder les siga otorgando concesiones petroleras.

Victoriano Huerta, al tratar de obtener fondos para reprimir la rebelión popular, grava los consorcios extranjeros a 75 céntavos de dólar del impuesto, de 20 decretado por Madero; situación que provocó la protesta de los consorcios que se negaban a su obligación de registrar sus propiedades.

Aún cuando la dictadura huertista mantuvo sin modificaciones la legislación porfiriana de hidrocarburos, no logró conservar la confianza de los trusts petroleros y del gobierno de Estados Unidos. Así fué, que, combatida en el interior por el ejército constitucionalista, la dictadura queda a disposición del gobierno de Wilson (Estados Unidos) situación que conlleva a la caída de Huerta; el petróleo no sufre cambios al ser trasladado a los centros de decisión industrial.

Las compañías no aceptaban ninguna variación en su contra, aún cuando el régimen que se les aplicaba a partir del Porfiriato era muy flexible.

Al triunfo del Ejército Constitucionalista, las relaciones de Carranza con los Estados Unidos se tornan

difíciles, se han enredado provocando confusiones; Carranza y sus asesores consideran que la estructura jurídica del Porfiriato al mantener en manos extrañas la economía mexicana, limita la autonomía política y administrativa del Estado.

Es necesario mencionar que durante los años de la revolución, Carranza decide replegarse sobre Veracruz y enviar a Pablo González a Tampico, neutralizando la posición de Peláez en la Huasteca.

Estos hechos fueron decisivos para la industria petrolera, trayendo consigo dos ventajas:

- 1.- Hacerse de impuestos; y
- 2.- Mantener abierta a la importación de recursos bélicos, una puerta más accesible al transporte masivo de las aduanas fronterizas.

La presencia de Pablo González en Tampico representó para Carranza la posibilidad de decretar el 21 de julio de 1914, el Decreto de Barra, que imponía el cobro de un impuesto de 0.10 centavos por tonelada de petróleo crudo de exportación, gravamen que representó el elemento clave para el triunfo constitucionalista encabezado por el General Carranza. (11)

Las fricciones con Washington se agravan cuando el gobernador de Veracruz, General Cándido Aguilar declara

---

(11) C. fr. Gobierno de México., El Petróleo de México. 1940., p. 14.

sin efecto los contratos petrolíferos firmados durante el régimen de Victoriano Huerta, y autoriza la venta o arrendamiento de terrenos petrolíferos, con el objeto de proteger a los dueños de predios que, ignorantes del nuevo valor adquirido por sus predios han regalado a los consorcios extranjeros la facilidad de explotar los yacimientos de hidrocarburos de México; lo que provocó la protesta oficial de Washington acusando de retroactiva dicha declaración.

Asimismo, se ordenó en el decreto citado que los tenedores de terrenos e instalaciones quedaban obligados a presentar al Estado un avalúo de sus propiedades industriales; orden que es desafiada nuevamente por los trusts.

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista se encargó de revisar la política fiscal petrolera, estableció permisos para la perforación e introdujo la cláusula calvo en la expedición de títulos y concesiones para la explotación de pozos.

Desechada por los Estados Unidos la intervención armada en México, Feliz Díaz (sobrino de Porfirio Díaz), y Manuel Peláez constituyen para los trusts la solución, pues éstos perfeccionan los métodos de terror de los "Guardias Blancas", los cuales se apoderan de caminos y correos. Al conocer las compañías la actitud patriótica y nacionalista de Carranza, logran que Peláez, nativo de la región petrolera se levante en armas el 10 de noviembre de 1914 en la misma, y en contra del ejército constitucionalista.

Venustiano Carranza anunció en el Artículo 22 de las Adiciones al Plan de Guadalupe (22 de diciembre de 1914) que con la victoria del ejército constitucionalista se

revisarían las leyes relativas a la explotación de minas, -- petróleo, agua, bosques y demás recursos naturales, en virtud de que la economía nacional se había visto enormemente-afectada a raíz de la Revolución.

En 1914, Carranza dió órdenes expresas a la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria para que elaborara -- un proyecto que le devolviera a la Nación los combustibles-minerales, proyecto que es defendido desde la Secretaría de Hacienda, por Luis Cabrera, quien además aboga por la apertura de nuevas fuentes de capital para estimular la industria.

Dependiente de la Secretaría de Industria, el Gobierno Mexicano creó el Departamento de Petróleo, con un cuerpo de inspectores cuyo encargo era informarse de las actividades de los consorcios y vigilar el cumplimiento de la ley. Un poco más tarde, "el 19 de marzo de 1915, el Gobierno Constitucionalista, expidió en Veracruz un decreto que establecía la Comisión Técnica del Petróleo dependiente de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, para que se hiciera cargo de una investigación completa de la industria -- petrolera, que, ya en esos tiempos se desarrollaba a pasos-agigantados, y estudiara las leyes y reglamentos que deberían dictarse para procurar la conservación de este recurso natural" (12). Dicha comisión quedó integrada por el General Cándido Aguilar, por los ingenieros Modesto C. Rolland, Manuel Urquidi, Salvador Gómez y Pastor Rouaix y contó en su inicio con un capital de cien mil pesos.

---

(12) Petróleos Mexicanos., El Petróleo. p. 50.

El Primer Jefe reglamentó después la forma en que habrían de ejecutarse los trabajos petroleros, y exigió a los industriales extranjeros, el uso del sistema métrico decimal, que es el que legalmente se utiliza en México para todo género de medidas, con el propósito de evitar el uso de otro en los trabajos relacionados con la industria petrolera.

Al comienzo de 1916, el 15 de Enero, el Gobernador de Veracruz, Cándido Aguilar emite un decreto en el que desautoriza la enajenación o arrendamiento de terrenos petrolíferos llevadas a cabo por personas civiles sin previa autorización gubernamental.

El triunfo del Constitucionalismo en su lucha contra la convención estaba próximo, y pronto, disposiciones de carácter general para toda la República habrían de sustituir a las que se dictaban para un sólo Estado.

En abril del mismo año, la Comisión Técnica del Petróleo, después de minuciosos estudios presentó un informe en el que exponía sus puntos de vista, por lo que consideraba en su último párrafo 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, para que la disfruten solamente quienes apliquen su inteligencia, su trabajo y su capital a la explotación científica de esa industria. Dejar subsistentes los monopolios que formó la dictadura, equivale a matar la independencia económica de la industria mexicana, a consagrar el acaparamiento del combustible mineral por respetar una ley contraria a la Constitución, a la jurisprudencia de

un siglo y a las bases científicas de nuestra legislación -  
minera". (13)

El 31 de agosto siguiente, el Primer Jefe, ya en la -  
capital de la República, declaró nulas las medidas dictadas  
por los Gobiernos de los Estados, pero hizo extensivas a --  
todo el territorio nacional las que se habían dictado para-  
aplicarse tan sólo en Veracruz y prosiguió en su empeño --  
de controlar por completo la marcha de la industria.

Continuando con la serie de decretos y circulares que-  
se dictaron durante el régimen de Carranza, diremos que --  
el 22 de septiembre de 1916 se ordenó que se abriera regis-  
tro para la inscripción de todas las compañías petroleras -  
activas en la República.

A esta medida, le siguieron otras de carácter reglamen-  
tario en las que se ordenaba la forma como deberían ejecu--  
tarse los trabajos y las obras para cumplir con las disposi-  
ciones legales y reglamentarias.

Bastaba sólo un paso para restituir a la Nación una -  
riqueza que no le había producido bienestar alguno y que -  
era monopolizada por manos extranjeras y, de igual forma -  
por medios legales, tratar de reglamentar esa riqueza para-  
su mejor conservación y aprovechamiento.

El 1<sup>o</sup> de diciembre del mismo año se lleva a cabo la -  
revisión de la Constitución de 1857 en la que Venustiano -

---

(13) Ibíd. p. 52.

Garranza solicita la reforma de los artículos 30, 27, 28, - 123 y 130, artículos de mayor contenido político y social - para nuestro pueblo mexicano.

"La acción del Primer Jefe tendió a dos finalidades:

- 1a. Volver a la Nación, por medio de leyes adecuadas, una riqueza mineral de que se le había despojado impremeditadamente y sin razón alguna; y
- 2a. Cuidar de esta misma riqueza por medio de una reglamentación muy estricta" (14).

El Congreso Constituyente de Querétaro fue convocado para dar satisfacción a las aspiraciones del pueblo mexicano, elevándolas a la categoría de normas fundamentales en la nueva Constitución. Los antecedentes petroleros y la posición revolucionaria frente al problema fueron hechos más que suficientes para que el 1<sup>o</sup> de Enero de 1917 se presentara el párrafo relacionado con ese producto (petróleo), el cual no fue objeto de debate alguno como sucedió con otros artículos.

El Artículo 27 Constitucional tomando como antecedente los estudios realizados por la Comisión Técnica del Petróleo, restableció la separación de la propiedad del suelo de la del subsuelo y devolvió a la Nación el dominio sobre

---

(14) Gobierno de México. Op. Cit. p. 15.

este último. El petróleo quedó sujeto por lo tanto, al mismo régimen de las minas; pues se consagró en favor de la Nación la reserva de dominio inalienable e imprescriptible sobre los "hidrocarburos".

El Artículo 27 en su fracción IV estatuye que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que se encuentren en vetas, mantos o yacimientos y que sean distintos de los componentes del terreno aprovechable para fines agrícolas o ganaderos. Entre tales minerales o substancias se encuentra el petróleo y sus derivados, comprendidos bajo el nombre genérico de "hidrocarburos", los cuales, se explotarán únicamente mediante concesiones que otorgará el Gobierno Federal, en las cuales aparezca la obligación de ejecutar trabajos regulares. Y agrega, "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

La promulgación de la Constitución de 1917 y de manera especial el Artículo 27, rompieron con escándalo en opinión de las compañías petroleras, el orden jurídico internacional, llegando al extremo de pronunciarse en contra de su validez mediante su derogación, con el propósito de derrumbar el Artículo 27 y de paso el 123 y el 3<sup>o</sup>, que les proporcionaban aliados muy valiosos.

Ya con el apoyo constitucional, el 13 de abril de 1917 se decretó el Impuesto Especial del Timbre, (impuesto de producción); entre sus puntos más importantes establecía que, siendo la producción del petróleo tan importante para el país, se debería constituir en una fuente de ingresos para el erario federal, de acuerdo con las utilidades de las compañías petroleras que exportaran este producto.

"Art. 1.<sup>o</sup> Todo el petróleo crudo de producción nacional, sus derivados y el gas de los pozos desde el momento que salgan de los campos o depósitos de almacenamiento, causarán un impuesto especial del timbre".

Todo el petróleo que no se destinara al consumo interno del país pagaría un impuesto del timbre a razón del 10% del valor real del producto por tonelada en su estado crudo. Este valor iba aumentando en promedio de 20 centavos por grado de refinamiento en cuanto a su comercio por tonelada y grado de densidad.

Este impuesto no fue en realidad sobre la producción, sino sobre la exportación.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público, "Luis -- Cabrera, cuidó de que el gravamen de que se trata fuera pagado en timbres, con el objeto de que la compañía mexicana de petróleo "El Aguila" no se negara a cubrirlo con apoyo de su concesión de 1906, que la excluía del pago de todo impuesto, excepción hecha del de la renta del timbre". (15)

Este gravamen originó la creación de las Inspecciones Fiscales del Petróleo, con su reglamentación correspondiente.

---

(15) Silva Herzog, Jesús., Op. Cit. pp. 40 - 41.

En la práctica, a partir de lo preceptuado en el --  
Artículo 27 Constitucional relativo a concesiones se dicta-  
ron una serie de decretos reglamentarios que dieron princi-  
pio el 19 de febrero de 1918, fecha en que se dictó el de--  
creto, por medio del cual se establecía un impuesto sobre --  
terrenos petrolíferos y contratos petroleros, que se hayan.  
celebrado con anterioridad al 1<sup>o</sup> de mayo de 1917 y que ten-  
gan por objeto el arrendamiento de terrenos para la explota-  
ción de carburos de hidrógeno, o el permiso para hacer ésta  
por un título oneroso. (16)

Además en su artículo 14 ordenaba la manifestación --  
de terrenos petrolíferos en los términos siguientes:

"Los propietarios de terrenos que deseen ex-  
plotar por su cuenta los yacimientos petrolíferos  
del subsuelo, y que no hayan celebrado algún con-  
trato petrolero, así como los últimos cesionarios  
del derecho de explotación en los contratos que --  
menciona el art. 1<sup>o</sup> de esta ley, harán una mani--  
festación dentro de los tres meses siguientes a --  
su promulgación incluyendo copia certificada de --  
sus contratos de compra, de arrendamiento o de --  
cualquier otra especie, ante la Secretaría de In-  
dustria, Comercio y Trabajo, la cual deberá revi-  
sar las manifestaciones y rechazar las que contengan  
datos sin justificación. Después de este --  
plazo, se considerará vacante todo fundo petrole-  
ro que no haya sido registrado en la forma -- --

prescrita en este artículo, rigiéndose su denuncia y explotación por los reglamentos que se expidan, los cuales determinarán quienes son los causantes del impuesto".

"Este mandato del decreto de 19 de Febrero de 1918 -- fue reglamentado primeramente por el de 8 de Julio de 1918, el cual a su vez fue derogado y substituído por el de 8 de Agosto siguiente que daba a conocer las prescripciones reglamentarias del art.14 del decreto de 19 de Febrero de -- 1918. Este decreto es de gran trascendencia para la historia del petróleo en México, porque marca el principio y fue la causa de la lucha entre las poderosas empresas petroleras de capital extranjero y el Gobierno Mexicano. Se permitía la explotación del subsuelo únicamente por medio de títulos de denuncia otorgados por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. La superficie afectada por tales títulos de denuncia nunca debía ser menor a cuatro hectáreas. En el artículo 1<sup>o</sup> se establecía la obligación de pagar al -- Gobierno una regalía de 5% de la producción probable y la de no interrumpir los trabajos sin causa justificada por -- dos meses continuos" (17).

Las compañías petroleras estimaron atentatoria la intervención del Gobierno Mexicano en sus negocios y alegaban la retroactividad de las leyes que les habían otorgado derechos a su favor desde la etapa Porfirista, basando su política en el viejo principio liberal "Dejar hacer, dejar -- pasar".

---

(17) Ibidem., p. 16.

Las protestas de las compañías petroleras motivaron - que el Presidente Venustiano Carranza, en su propósito de - prevenir una guerra, expidiera el 12 de agosto de 1918 un - decreto en el que prohibía el denunció de los fondos petro- líferos que hubieran sido objeto de alguna inversión de - capital.

A pesar de las prerrogativas que el Gobierno concedía- a las compañías en este decreto, éstas se negaron a admitir lo, argumentando que su admisión les representaría el reco- nocimiento del derecho que tenía el Gobierno Mexicano para- disputar la validez de los contratos preconstitucionales; - este hecho provocó la agrupación de compañías americanas - para formar la "Asociación de Petroleros", y poder defender se así de las fricciones con el Gobierno Mexicano.

Sin embargo, el "Presidente Carranza intentó oponer - a este núcleo de capital petrolero contrario a su propósito y formado de capital americano, otro grupo que estuviese - desligado del anterior, constituido por empresas capaces de consumir por sí solas toda la producción de sus propios - pozos. Las empresas de navegación Atlantic Gulf, West In-- dies, consintieron en secundar las miras del Presidente - Carranza constituyendo una empresa petrolera cuyo nombre - vino a quedar formado con las iniciales de las empresas - agrupadas "El Agwi", la cual empezó a hacerse de terrenos - sobre la base de denuncias contando con el apoyo del - - Gobierno". (18)

---

(18) Loc. Cit.

El resto de las compañías americanas, continuaban explotando tan sólo, al margen de cualquier derecho administrativamente reconocido, predios contratados desde antes del 1º de Mayo de 1917, suspendiendo toda labor de exploración.

"Todo el año de 1919, fue de lucha constante entre el gobierno de México que aspiraba a nacionalizar el subsuelo y las empresas petroleras que a toda costa defendían sus puntos de vista. Solamente la compañía americana "El Agwi" aceptó la política del gobierno, las demás se obstinaron en su actitud hostil y continuaron sosteniendo a los soldados mercenarios de Peláez, para evitar que el gobierno legítimamente electo por el pueblo de México, ocupara los campos petroleros" (19).

Mientras tanto, los intereses de las compañías petroleras permanecían en constante pugna. Había luchas entre grupos opuestos, y las había entre filiales y subsidiarias de un mismo grupo, luchas que se traducían en litigios, muchas veces sangrientos. Haciéndose destacar, por sus actos ilegales y arbitrarios la "Huasteca Petroleum Company".

Posteriormente, el 17 de Enero de 1920, se estableció por acuerdo del Presidente Carranza el otorgamiento de permisos provisionales para perforar, a favor de las compañías que lo solicitaran incluyéndose los pozos que hubieran comenzado a perforarse con posterioridad al 1º de mayo de 1917, dejando intacta la propiedad nacional sobre el

---

(19) Silva Herzog, Jesús. Op. Cit. pp. 42 - 43.

subsuelo. Aclarando que los permisos únicamente serían --  
válidos hasta que el Congreso de la Unión expidiera la --  
Ley Orgánica del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del-  
Petróleo, en cuyo caso las partes interesadas deberían ajus-  
tarse a la ley o en situación contraria, dejarían de disfru-  
tar de los permisos correspondientes.

Las solicitudes respectivas que formularan las compa-  
ñías petroleras deberían contener la declaración de que di-  
cho permiso no significaría la adquisición de ningún dere-  
cho.

El 12 de marzo de 1920, antes de la destitución de --  
Venustiano Carranza, éste expide un decreto a la Secretaría  
de Industria, Comercio y Trabajo, relativo a las bases gene-  
rales a las que deberían sujetarse las concesiones que --  
otorgara la misma, para explotar el petróleo y demás hidro-  
carburos que existieran en el subsuelo de las zonas federa-  
les, playas y cauces de los ríos, arroyos, esteros, lagu-  
nas, etc., del territorio nacional.

Este decreto se basaba en el Artículo 27 Constitucio-  
nal, según el cual, corresponde a la Nación el dominio di-  
recto de los hidrocarburos (petróleo) que se encuentren --  
en la superficie o en el subsuelo del territorio nacional;-  
en las zonas federales, playas y fondos de los mares, ríos,  
arroyos, lagunas, esteros; pero de acuerdo con el párrafo --  
sexto del precepto citado, el Gobierno está facultado para-  
otorgar concesiones de yacimientos de petróleo y demás --  
carburos de hidrógeno, siempre que se establezcan trabajos-  
para regular su explotación. La Secretaría de Industria, --  
Comercio y Trabajo a nombre del Ejecutivo otorgaría esas --  
concesiones.

Las concesiones constituían un derecho personalísimo, pudiendo otorgarse únicamente a mexicanos por nacimiento o naturalización o a sociedades organizadas conforme a las leyes mexicanas; la duración de la concesión sería de diez años.

Los concesionarios se obligaban a presentar dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la concesión un plano de la zona concedida de acuerdo con los límites fijados; asimismo deberían hacer una perforación dentro de los cinco años siguientes al otorgamiento de la concesión por cada dos kilómetros, al terreno manifestado en la fecha de solicitud y ante la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Asimismo se consignaba la obligación de los concesionarios a pagar:

- 1.- Una renta de cien pesos por Km<sup>2</sup> o fracción de zona federal concedida; y
- 2.- Una participación diaria sobre la producción del petróleo que se extrajera de los pozos perforados dentro de la zona concedida, la cual, variaba de acuerdo a la extensión de la misma.

#### 1.4 DE ADOLFO DE LA HUERTA A CARDENAS

En el primer tercio del año de 1920 (Abril) y debido a los levantamientos que se suscitaron en el norte del país, cayó el Gobierno del Presidente Carranza, sustituyéndole como Presidente interino de los Estados Unidos Mexicanos el señor Adolfo de la Huerta, el cual, trató de suavizar las relaciones entre México y Estados Unidos mediante el otorgamiento de concesiones petroleras, esta vez sobre terrenos nacionales comprendidos a veces dentro de grados geográficos y con derecho a muy vastas superficies, este hecho fue más que suficiente para que las compañías se dieran por satisfechas, situación que fue muy bien aprobada por De la Huerta, quien más tarde, el 21 de Julio de 1920, crearía la Junta Consultiva del Petróleo dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

Este decreto pasó inadvertido a las compañías a pesar de que en el artículo 4º se facultaba a esta Junta para el estudio de:

- a.- Las iniciativas de ley y demás disposiciones legales referentes a la industria; y
- b.- Las controversias que se suscitaran en el ramo de la industria petrolera.

Asimismo se le facultaba a dicho órgano para fomentar la industria petrolera.

Sin embargo, la tregua de De la Huerta fue episódica ya que el Gobierno de México se negaba a aceptar las condiciones de los Estados Unidos, entre ellas la derogación del

Artículo 27 Constitucional a cambio del reconocimiento de --  
Sonora.

Adolfo de la Huerta es substituído por el General --  
Alvaro Obregón (el 1º de Diciembre de 1920), quien, inmedia--  
tamente de haber asumido la Presidencia de la República, --  
el 8 de Enero de 1921, ordena la suspensión provisional ---  
de las tramitaciones de solicitudes de concesiones de explo--  
tación y exploración del petróleo en las lagunas, esteros, --  
etc., de jurisdicción federal hasta que se expidiera la --  
Ley del Petróleo Reglamentaria del Artículo 27 Constitucio--  
nal.

Para el Presidente Obregón resultaba urgente restable--  
cer las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos, --  
relaciones que se habían roto durante el período de De la --  
Huerta, al no aceptar la derogación del Artículo 27 Consti--  
tucional a cambio de su reconocimiento.

El 1º de Octubre de 1921 el Departamento de Estado --  
declara que para obtener su reconocimiento, el Gobierno --  
Mexicano tendría que suscribir antes el Tratado de Amistad--  
y Comercio con los Estados Unidos dictado desde Washington, --  
posibilidad que es descartada desde luego por Obregón.

Obregón ofrece facilidades al ingreso del capital ex--  
tranjero para el desarrollo y fomento de los recursos natu--  
rales, incluyendo los hidrocarburos; la respuesta de los --  
inversionistas no se hace esperar, para lo cual piden la --  
derogación de algunos artículos constitucionales (y espe--  
cíficamente el del Artículo 27), y la firma de un Tratado --  
que satisficiera sus demandas.

Las compañías por su parte, habían entrado en contacto con el Gobierno Delahuertista, dispuesto a sistematizar -- el diálogo con los petroleros extranjeros, y ofrecen en -- prenda de conformidad con el nuevo clima, la rendición de -- Manuel Paláez.

La Asociación de petroleros desconoce en los primeros meses de 1921, todo valor a la legislación mexicana, reitera que la Constitución de 1917 fue ilegalmente aprobada y -- que su vigencia no debe ser permitida; ante esta situación -- el Presidente Obregón declara -- "que no insistiría en obtener el reconocimiento de los Estados Unidos con el propósito -- de eliminar la ocasión de promesas y seguir por esta vía -- hasta que se considere el campo suficientemente libre de -- obstáculos para ser reconocido sin menoscabo de la dignidad y la soberanía" (20).

Por otra parte, Estados Unidos (después de la Primera Guerra Mundial), se transforma en una gran potencia militar y económica, situación que favorece a sus compañías petroleras, pues logran establecer el Instituto Norteamericano del Petróleo (API), al mando de los ejecutivos de la Standard -- Oil Company. Entre los objetivos fundamentales de este -- Instituto se encontraba el de coordinar la defensa de los -- intereses petroleros dentro y fuera de los Estados Unidos e impulsar el progreso tecnológico de la industria. Propo--- níase también impedir la competencia desleal entre los -- gigantes petroleros estableciendo un frente monopolítico, -- e imponer sus puntos de vista industriales y externos.

---

(20) Alemán Valdés, Miguel., Op. Cit. p. 110.

Obregón profundamente disgustado acusa públicamente - a las compañías de amenazar la estabilidad del país y ante el antiguo rechazo del Presidente de celebrar el Tratado de Amistad y Comercio; Washington se dispone a negociar sobre otras bases.

Para tal efecto, en mayo de 1923 Hughes, Secretario de Estado decide ensayar otra política en las relaciones con México, dando la espalda incidentalmente a los petroleros.

Con este propósito se llevan a cabo las Conferencias - de Bucareli, en las que se crea un tratado que llevaría por nombre, "Tratado de Bucareli", en el cual se establecía que todas las reclamaciones de personas, corporaciones, compa--ñías, asociaciones y sociedades estadounidenses en contra - de México por pérdida o daño sufrido; serían sometidas a - una comisión, la cual se sujetaría para su fallo a los - - principios de Derecho Internacional, de justicia y de equi--dad.

Se declaró la imposibilidad de los extranjeros de ale--gar una condición privilegiada en relación a los nacionales en la aplicación de las leyes civiles, fundamentándose para ello en las leyes de extranjería (del 28 de mayo de 1886 - y 1º de febrero de 1856), y en el Artículo 33 Constitucio--nal.

Durante cinco meses discutieron los voceros gubernamentales de México y Estados Unidos sobre el estatuto legal - del petróleo y la situación de esa industria en nuestro -- país; las pláticas giraron en torno al Artículo 27 Constitu--cional: las compañías sostenían la propiedad absoluta de - pozos, y Obregón exigía la celebración del Tratado de - --- Amistad y Comercio entre los dos países, señalado como --

requisito previo indispensable para que el Gobierno de los Estados Unidos restableciera relaciones con el de México, - exigencia que terminó con la firma de un acuerdo informal.

Sin embargo, Estados Unidos no quedó conforme con este compromiso, con lo que podemos afirmar que los Acuerdos de Bucareli únicamente sirvieron para calmar momentáneamente - las relaciones entre México y los Estados Unidos.

El 6 de Diciembre de 1923 y con motivo de la sucesión, Adolfo de la Huerta se levanta en rebelión con todo su -- ejército al Sur del país provocando con esto la elección de Plutarco Elías Calles para ocupar la Presidencia de la - - República.

Calles en su larga experiencia como alto funcionario - en el régimen obregonista, llega a la Presidencia con ideas claras de lo que debe hacerse en el terreno económico, -- político y social, para lo cual anuncia la remodelación del Artículo 27 Constitucional, integrando para ello una comi-- sión redactora de un nuevo proyecto de la ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, dicha comisión daba como - solución a los conflictos México-estadounidenses la renun-- cia de los extranjeros a su nacionalidad, adoptando la mexi-- cana, para, de esta forma poder resolver los conflictos -- ante las autoridades judiciales sin llegar a un choque in-- ternacional, ya que el embajador no cesaba de crear conflic-- tos internos incitando al Gobierno Estadounidense para - - que creyese que la nueva legislación se trataba de una -- agresión.

Plutarco Elías Calles da adelante un largo paso. El -- Congreso aprueba la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, para ser publicada el 29 de diciembre de 1925; -- esta ley constaba de 22 artículos, divididos en cuatro grupos. -- Mantenía en su artículo 1.<sup>o</sup> el dominio directo de la -- Nación sobre el petróleo, quedando las compañías obligadas -- a obtener la confirmación de sus derechos de explotar los -- fondos petrolíferos, y dando por cancelada la propiedad -- absoluta sobre los mismos. Y no está de más destacar su -- importancia que; "es de exclusiva jurisdicción federal todo lo relativo a la industria petrolera".

Posteriormente, Calles crea un organismo con facultades -- que el Gobierno de Obregón había señalado a Ferrocarriles Nacionales en el ramo del petróleo. Asimismo, se le -- facultaba para explorar y explotar nuevos pozos, comercializar el petróleo y sus derivados, y representar al Ejecutivo en todo aquello que tuviera que ver con los hidrocarburos, -- este organismo creado el 31 de diciembre de 1925 fue denominado "Control de la Administración del Petróleo Nacional".

Este acto agrava más las relaciones con los Estados -- Unidos quienes a través de su Secretario de Estado, el -- señor Kellogg amenazan la soberanía nacional; sin embargo, -- Calles responde dictando la Ley del 21 de enero de 1926 -- relativa a la prohibición hacia los extranjeros de adquirir tierras a lo largo de nuestras fronteras y playas en una -- zona de 100 y 50 Km. de ancho respectivamente.

Luego, en decreto Presidencial elaborado por la Secretaría de Industria y Comercio a cargo de Luis N. Morones, -- quedaron obligadas las compañías a emplear en sus concesiones, cuando menos un 90% de operarios mexicanos.

El 26 de julio de 1926 se fijan las normas para racionalizar en cierta medida la explotación de los yacimientos petrolíferos mexicanos.

El 29 de noviembre de 1927 el Gobierno Mexicano expidió el Reglamento de Trabajos Petroleros; conjunto de medidas disposiciones legales, redactadas después de un profundo estudio.

"Este Ordenamiento tiende, en primer lugar, a proteger la vida y la salud humana, y en segundo a evitar desperdicios y despilfarros de riqueza tan importante". (21)

Igualmente, el 17 de noviembre de 1927 se expidió la ley en la que se establecía la irretroactividad de la Ley Petrolera, y posteriormente, el 16 de diciembre se expidió otra con el mismo propósito.

Estas leyes respetaban los derechos que se habían obtenido en la Constitución de 1917, se daba entrada a todo aquél que quisiera conservar sus títulos de propiedad en lo relativo a la explotación y exploración del petróleo; podían confirmar su derecho, si éstos lo acreditaban ante la Secretaría de Industria, la que emitiría una resolución y en caso de afectar los intereses del derecho del tenedor éste podía interponer el Juicio de Amparo.

---

(21) Gobierno de México., Op. Cit. p. 18.

Ni el entonces Presidente de Estados Unidos, Coolidge, ni su Secretario de Estado, Kellogg estaban dispuestos a permitir que el avance del régimen Callista en el rescate de los hidrocarburos se consumiera la aquiescencia de Estados Unidos.

Para resolver la pugna que había entre los petroleros y el Gobierno, este último consintió en introducir ciertas reformas en la Ley del Petróleo, las cuales fueron publicadas el 10 de enero de 1928; establecieron las diferencias entre superficiarios y arrendatarios, confirmándose el derecho de los primeros por tiempo indefinido, y el de los segundos por el de la vigencia de sus contratos.

El 30 de noviembre de 1928 Emilio Portes Gil, toma posesión de la Presidencia, el cual, ya con pleno conocimiento de la situación petrolera en México, lanza una campaña de apoyo al régimen de su antecesor (Calles).

Fue en este período cuando se empezaron a poner en práctica las leyes que se habían dictado anteriormente, como la del 29 de diciembre de 1925.

En octubre de 1929 estalló la gran crisis, la depresión mundial y sus efectos se hicieron sentir en la industria petrolera, ya que las exportaciones de crudo decrecieron.

Se cierran fábricas y crece el desempleo, y las personas que aún lo conservan ven reducido su salario hasta en un 40%. Asimismo, se busca aniquilar la organización obrera que dejó Morones desde el régimen de Calles.

Llegaron a la Secretaría de Industria numerosos interesados solicitando la confirmación de sus derechos, así como el poder seguir explotando sus predios; fue hasta este momento, cuando las compañías se dieron cuenta de la magnitud de esta ley, ya que en algunos casos tenían contratos irregulares que les perjudicaban.

El 3 de Febrero de 1930, al ser ocupada la Presidencia por Pascual Ortiz Rubio, éste dedica la totalidad de su esfuerzo de gobernante a mitigar con los insignificantes recursos del país, los efectos del síncope universal.

Asimismo, el Presidente limitó las facultades del "Control de Administración del Petróleo Nacional", noticia que fue bien recibida por las compañías, pues para ellas entre menos obstáculos tuvieran para aumentar sus riquezas, más ganancias obtendrían.

Pero, es desgraciadamente durante este régimen, cuando se toleraron y llevaron a cabo grandes fraudes y cohechos, gracias a la colaboración de los funcionarios, que sentían una gran inclinación por la compañía petrolera "El Aguila".

Al subir a la Presidencia, Abelardo L. Rodríguez (el 10 de Septiembre de 1932), propone la constitución de una empresa nacional creada con el concurso de compañías extranjeras, para la explotación de los hidrocarburos de nuestro subsuelo, propuesta que es rechazada por los Estados Unidos.

El 15 de mayo de 1933, el Presidente extiende las reservas petroleras a 100 Km. de la frontera norte, al sur en los límites con Guatemala y Belice y otros tantos en las costas; y todos los terrenos de Baja California Norte, cauces, de los ríos, arroyos, esteros, baldíos y todos los terrenos cuyo término de concesión se haya vencido.

Este decreto provocó que las compañías petroleras instaladas en México, acudieran a su embajada para que ésta protestase ante el Gobierno del Presidente de México por la violación a sus derechos, pero afortunadamente la embajada se negó por no corresponder a su competencia, debiendo ser resuelta esta clase de conflictos por los tribunales mexicanos competentes y ajustándose a nuestras leyes.

El 4 de septiembre de 1934 el Presidente de la República, suprimió el organismo denominado "Control de Administración del Petróleo Nacional", para ser sustituido más tarde por una empresa mixta, razón por la cual, el 18 de octubre del mismo año, se constituyó ante notario público la compañía por acciones denominada "Petróleos de México S.A." (PETROMEX), integrada con 50% del Gobierno Federal y 50% para ser suscrito en efectivo por particulares de nacionalidad mexicana. (22)

Las compañías transcontinentales de hidrocarburos aseguraron el fracaso absoluto de esta sociedad.

---

(22) C.fr. Alemán Valdés, Miguel., Op. Cit.  
p. 201.

La PETROMEX era una sociedad mixta con propósitos sociales:

- 1.- Abastecer al mercado interno a precios razonables
- 2.- Impedir que México continúe siendo un gran campo de reserva particular de las grandes empresas -- extranjeras.

El 30 de Noviembre de 1934, al dejar la Presidencia - Abelardo L. Rodríguez, es sustituido por el General Lázaro Cárdenas del Río, el cual, llega a la Presidencia con pleno conocimiento del problema petrolero en México desde el régimen de Plutarco Elías Calles, en el que Lázaro Cárdenas era jefe de las operaciones que se desarrollaban en Veracruz.

Los consorcios continuaban inconformes con la legislación de la Revolución Mexicana y se disponían a combatir - sin tregua por todos los medios, las providencias y actos - administrativos del régimen; pero se encontraron con que el Gobierno Cardenista, el 2 de Enero de 1935, un mes después de haber iniciado su mandato, declaró inexistentes las concesiones de la compañía "El Aguila" otorgadas originariamente por el General Porfirio Díaz al inglés Pearson.

Otra situación alarmante durante este régimen, es el - mal trato que se les daba a los trabajadores de la indus--- tria petrolera en el Estado de San Luis Potosí, estos traba--- jadores que eran atraídos de otras ciudades por los suel--- dos, vivían en casuchas improvisadas e insalubres; y contra cualquier levantamiento que pudiera haber, existía un ejér--- cito privado "Los Guardias Blancas" bajo las órdenes de -- las empresas petroleras extranjeras.

Los obreros demandaban la obtención de mejores salarios y prestaciones sociales elementales, ya que las compañías extranjeras a las que prestaban sus servicios los tenían en condiciones infrahumanas, bajo el acoso mortal de la insalubridad y la desnutrición, efectos de los salarios de hambre; en tanto los obreros extranjeros en México gozaban de las mismas atenciones que los patronos otorgaban a sus obreros europeos en las reservaciones de Shangai, además de que en los caminos por los cuales se transportaban los productos hacia las compañías se encontraban vigilados, para que ningún individuo ajeno deambulase por ellos, hecho que provocó un sinnúmero de asesinatos.

## 1.5 LA EXPROPIACION PETROLERA

### 1.5.1 EL CONFLICTO DE ORDEN ECONOMICO

A partir del triunfo del Ejército Constitucionalista, y aún con la oposición de las compañías petroleras, los trabajadores de la industria petrolera se empiezan a agrupar en pequeños sindicatos, hasta llegar al año de 1935 en que no había una sola compañía en la que no existiera un sindicato, y para el año 1936 los trabajadores dispersos en 19 sindicatos independientes se unificaron en el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), que se afilia a la Confederación de Trabajadores de México (CTM), y en Julio de 1936 se inaugura en la capital su primera Asamblea General, en la que se crearía con fundamento en la Ley Federal del Trabajo un proyecto de contrato colectivo de trabajo para los trabajadores del petróleo, proyecto que es presentado a las compañías con emplazamiento a huelga nacional de no llegarse a un arreglo satisfactorio.

Las compañías se rehusan a discutir con el Sindicato el pliego de peticiones, y a punto de vencer el término de emplazamiento a huelga, el Ejecutivo se dirige a las partes en conflicto para que lleguen a un acuerdo. Obreros y empresarios, el 29 de Noviembre celebran una convención para estudiar conjuntamente en un lapso de 120 días el proyecto del contrato colectivo de trabajo; las compañías aceptan el contrato pero no los salarios y otras condiciones.

El 6 de Octubre de 1936 se promulga la Ley de Expropiación, en la que se autoriza la expropiación por causa de utilidad pública, y determina en su artículo 20 la facultad

que tiene el Ejecutivo para fijar la forma y plazos en -- que deben pagarse la indemnización, de acuerdo con el valor fiscal, sin que el plazo exceda de 20 años.

El alarido de las compañías petroleras no se hace espe-- rar y tachan de inconstitucional a dicha ley.

Fracasada la convención de 120 días, los sindicatos - optan por la huelga y ante esas condiciones ni el Ejecutivo puede evitar la huelga, estallando ésta en los últimos días del mes de mayo.

Las compañías hacen pública su determinación de suspen-- der actividades ante la imposibilidad económica en que se - hallan de satisfacer las actitudes contenidas en el proyec-- to de contrato colectivo.

Los perjuicios que provoca la huelga en México, obli-- gan a la Confederación de Trabajadores de México y al Sindi-- cato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana - a solicitar de la Junta Federal de Conciliación que, aco--- giéndose a la Ley Laboral declarara el conflicto con las - empresas "de orden económico". Al aceptar la Junta dicha - solicitud, ordena el regreso de los trabajadores a sus labo-- res y que las compañías sometan sus libros de contabilidad - al examen de una comisión de peritos. Comisión que quedó - integrada por el señor Efraín Buenrostro, Subsecretario - de Hacienda y Crédito Público; el señor Mariano Moctezuma, - Subsecretario de Economía y, el señor Jesús Silva Herzog, - para que en un plazo de 30 días determinase si estaban o - no en posibilidades de satisfacer las demandas obreras.

El informe que constaba de 40 cláusulas y el dictamen, fueron presentados por la comisión a la Junta el día que vencía el plazo fijado por la ley (30 días), posteriormente se dieron 72 horas a las partes para que presentasen objeciones. La Junta estudió durante cuatro meses el informe y las objeciones, y después del desahogo de pruebas, dictó el laudo a favor de los obreros (el día 18 de Diciembre de 1937).

Se condenaba a las compañías a elevar sus erogaciones por concepto de salarios y servicios sociales a sus empleados, hasta por una suma de \$ 26,000,000.00 sobre los gastos que en los mismos renglones habían hecho durante el año de 1936.

Las compañías al conocer el fallo, presentaron el 28 de Diciembre de 1937 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una demanda de amparo, en contra de la Junta Especial No. 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

El 1º de Marzo la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncia en instancia definitiva sobre la validez jurídica de la resolución de la Junta Federal del Trabajo, otorgando a las compañías un plazo de siete días para cumplir con lo determinado por la Junta, plazo que se prolongó por cuatro días más.

Las compañías manifestaron ante el Presidente de la República su inconformidad con el fallo de la Suprema Corte alegando su incapacidad económica y ofreciendo como máximo un aumento de \$ 22,400,000.00 , pero el Ejecutivo ratificó su criterio de dar todo el apoyo a la resolución judicial.

Ante esta situación, los trabajadores no tuvieron más camino que el de pedir la cancelación de los contratos, que hasta entonces habían regido las relaciones con las empresas, lo cual se llevó a cabo el 18 de marzo de 1938. (23)

### 1.5.2 LA EXPROPIACION

En la semana del 14 al 19 de Marzo de 1938, se escribió un capítulo cumbre en la historia económica de México.

El 18 de Marzo de 1938, las compañías reiteran ante el Presidente de México su inflexible decisión de no compartir la administración de un recurso natural de la Nación; están seguros de que el Gobierno no se atreverá a correr riesgos de tal magnitud como los que comporta el único resquicio - que le han dejado abierto: la expropiación.

Al Ejecutivo sólo le subsiste la "expropiación", prevista en el Artículo 27 Constitucional, como única alternativa y, es de esta forma que a las 9:45 de la noche del 18 de Marzo firma el decreto que expropia a favor del patrimonio nacional, los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras que se negaron a acatar el laudo del 18 de Diciembre de 1937 dictado por el Grupo No.7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

---

(23) C. fr. Petróleos Mexicanos., El Petróleo.  
pp. 54 - 56.

La expropiación fue anunciada al pueblo mexicano por medio de un manifiesto, el cual sintetiza el conflicto de orden económico y que el mismo Presidente leyó personalmente por la radio 15 minutos después de haber firmado el decreto.

"Después de su mensaje, el Presidente Lázaro Cárdenas da lectura al decreto de expropiación. En el artículo 1º se declararon expropiadas por causa de utilidad pública a favor de la Nación la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros tanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de las empresas que a continuación se enuncian: Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila" S.A., Compañía Naviera San Cristobal S.A., Compañía Naviera San Ricardo S.A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Piers Company, Compañía Petrolera "El Agwi" S.A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Company, Compañía de Vapores San Antonio S.A., el tercero establece que México pagará indemnización correspondiente a las compañías expropiadas, de conformidad con lo que disponen los artículos 27 de la Constitución, y 10 y 20 de la Ley de Expropiación, en efectivo y en un plazo que no excederá de diez años" (24).

Sin embargo, es hasta este momento en que las compañías manifiestan que están dispuestas a pagar anualmente los \$ 26,000,000.00 en aumentos salariales para sus

trabajadores, echando por tierra sus repetidas afirmaciones de que se encontraban matemáticamente imposibilitadas para aceptar la conclusión (dictamen) del informe de la comisión pericial.

El 19 de marzo, el pueblo mexicano organizó una manifestación popular encabezada por los trabajadores petroleros que llevaban un ataúd a cuestas, simbolizando con este acto la muerte de las compañías; se dirigieron al Palacio Nacional para patentizar su apoyo absoluto al Presidente Cárdenas por el paso trascendental que acaba de dar; el 22 de marzo los estudiantes se unieron a dicho apoyo organizando otro desfile, y al día siguiente fueron los obreros, empleados, profesionales, campesinos de toda la República quienes organizaron otra manifestación para aclamar y apoyar la expropiación petrolera.

El 24 de marzo los gobernadores de los Estados de la República Mexicana hacen entrega al Ejecutivo de un documento, en el que le manifiestan su apoyo nacional, popular y multitudinario con motivo de la expropiación de las empresas extranjeras petroleras.

Sin embargo, al apoyo nacional del decreto expropiatorio se oponía la ambición y la codicia de las compañías petroleras, que no se resignaban a perder sus propiedades que les generaban grandes riquezas; razón por la cual el Gobierno de México se tuvo que enfrentar a un sinnúmero de dificultades.

Las compañías imprimieron folletos y publicaciones en las que combatían la resolución tomada por el Gobierno Mexicano, aseguraban que lo que realmente había decretado -

Cárdenas era una confiscación y no expropiación; manifestaban en todos los tonos que el Gobierno y los trabajadores no se hallaban capacitados para manejar la industria y que no se pagarían los salarios a los empleados oportunamente.

Todo esto con el objeto de sembrar la desconfianza -- entre los trabajadores y debilitar su apoyo, pero afortunadamente transcurrió la primera semana y los salarios fueron pagados oportunamente a los obreros mexicanos.

Las compañías al darse cuenta de que los resultados no eran los esperados, cambiaron su táctica; de esta manera, -- la Standard Oil of New Jersey y la Royal Dutch Shell declararon un boicoteo en contra de la economía, por lo que no había mercado para nuestro petróleo, pues a cada posible -- cliente se le amenazaba con sufrir represalias por parte -- de las compañías. No se podían conseguir refacciones para las instalaciones que habían dejado las compañías en muy -- malas condiciones; no se contaba con el número suficiente -- de técnicos para manejar la industria; no se podían conse-- guir algunas materias primas de vital importancia para la -- industria, etc. Las compañías creyeron que con esta pre--- sión el fracaso de nuestra industria petrolera era imminente, que regresarían en 30 días más, pero no contaron con el patriotismo de obreros, técnicos y administradores quienes -- realizaron esfuerzos técnicos para conservar este patrimo-- nio nacional.

### 1.5.3 LA DEUDA PETROLERA

Con motivo del decreto expropiatorio del 18 de Marzo - de 1938, el Gobierno Mexicano contrajo una deuda con las - compañías petroleras (Artículo 20 de la Ley de Expropiación de 23 de Noviembre de 1936), cuyo monto total ascendió a la cantidad de \$ 1,606,819,827.00 M.M.

A raíz de la expropiación, el 13 de Abril de 1938, - el Gobierno Mexicano invitó a las compañías petroleras para que de común acuerdo, fijaran el monto de las indemnizaciones, pero como las compañías se negaban a reconocer la - - expropiación, no sólo rechazaron la invitación, sino que - a fines de 1938 a marzo de 1939, las compañías norteamericanas por conducto de su abogado Richberg trataron de llegar a un arreglo con nuestro Gobierno en el que solicitaban - la devolución de sus bienes.

"Por supuesto que México declinó tan generoso ofrecimiento" (25).

Inmediatamente después de que fue conocido el fracaso de Richberg; el coronel Patrick Hurley se acercó al embajador Castillo Nájera sugiriéndole la posibilidad de un arreglo por separado con el grupo "Sinclair" (Consolidated Oil-Corporation).

---

(25) Ibidem. p. 191.

El 1<sup>o</sup> de Mayo de 1940 Patrick Hurley logró firmar un convenio en el que aceptaba la expropiación y convenía en recibir del Gobierno Mexicano la suma de 8,500,000 dólares que deberían liquidarse como se convino el 1<sup>o</sup> de Octubre de 1940.

En 1942 se concertó el segundo convenio por la cantidad de 23,995,991.00 dólares más intereses al 3% sobre saldos insolutos. El pago se realizaría en cinco anualidades la primera de 3,796,391.04 dólares y las otras cuatro, de 4,085,327.45 dólares, pagándose la última el 30 de Septiembre de 1947.

Cabe hacer hincapié, que de las compañías petroleras extranjeras que había en México, sólo el 30% correspondía al grupo norteamericano, mientras que el otro 70% pertenecía al grupo inglés.

Por consiguiente, y para terminar de pagar la deuda que el Gobierno de México contrajo con las compañías petroleras, se firmó el 29 de Agosto de 1947 un convenio con el grupo inglés por la cantidad de 81,250,000.00 dólares y acordó que el pago se efectuara en 15 anualidades de 8,689,257.85 dólares a partir del 18 de Septiembre de 1948, terminando el 18 de Septiembre de 1962. Este último abono se liquidó anticipadamente el 31 de Agosto da 1962.

## 1.6 CREACION DE PETROLEOS MEXICANOS (PEMEX).

Debido al mal trato, a los míseros sueldos que percibían y a la discriminación de que eran víctimas los trabajadores que laboraban en la industria del petróleo, empezaron a unirse para formar pequeños grupos, pero los principales líderes que los organizaban eran asesinados por los "Guardias Blancas" (ejército privado de las compañías); no obstante esto, los trabajadores volvieron con más ahínco a unirse, por lo que las compañías optaron por formar un sindicato de trabajadores apegado a ellas, el cual fue derrotado por los verdaderos sindicalistas.

El 16 de Agosto de 1935 se terminó el acta constitutiva del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) para ser firmada el 23 de Agosto del mismo año, y en su primera convención enviaron a cada una de las compañías navieras y del petróleo (incluyendo la PETROMEX), copia de un proyecto del contrato colectivo de aplicación general que sustituyó los diversos contratos vigentes en cada empresa, amenazando con una huelga general.

Posteriormente, se dió inicio al conflicto de orden económico, explicado en párrafos que anteceden.

Al día siguiente de la expropiación petrolera, el 19 de Marzo, por acuerdo del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el General Lázaro Cárdenas creó el Consejo Administrativo del Petróleo para la industria.

Más tarde, con fecha 7 de Junio del mismo año, se creó mediante decreto, una institución pública que se denominaría Petróleos Mexicanos.

Este decreto establecía:

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

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

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

"Art. 4º La corporación pública que se crea mediante este decreto será dirigida por un Consejo de Administración compuesto de nueve miembros, debiendo ser designados seis de ellos por el Ejecutivo Federal; dos a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; tres a propuesta de la Secretaría de la Economía Nacional, y uno a propuesta de la Administración del Petróleo Nacional. Los otros tres miembros del Consejo serán designados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

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

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

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

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

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

"Art. 7º El presupuesto anual de gastos de la institución, después de ser aprobado por el Consejo deberá ser sometido al Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para su aprobación. Anualmente se formulará un balance que por el mismo conducto se elevará al Ejecutivo Federal para la revisión y glosa de las cuentas respectivas".

"Art. 8º Los rendimientos líquidos que se obtuvieren por "Petróleos Mexicanos", se pondrán a disposición de la - Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la forma que - esta dependencia del Ejecutivo Federal acuerde".

Con esa misma fecha (7 de Junio de 1938), y también - por Decreto Presidencial, se organiza la institución "Dis- tribuidora de Petróleos Mexicanos".

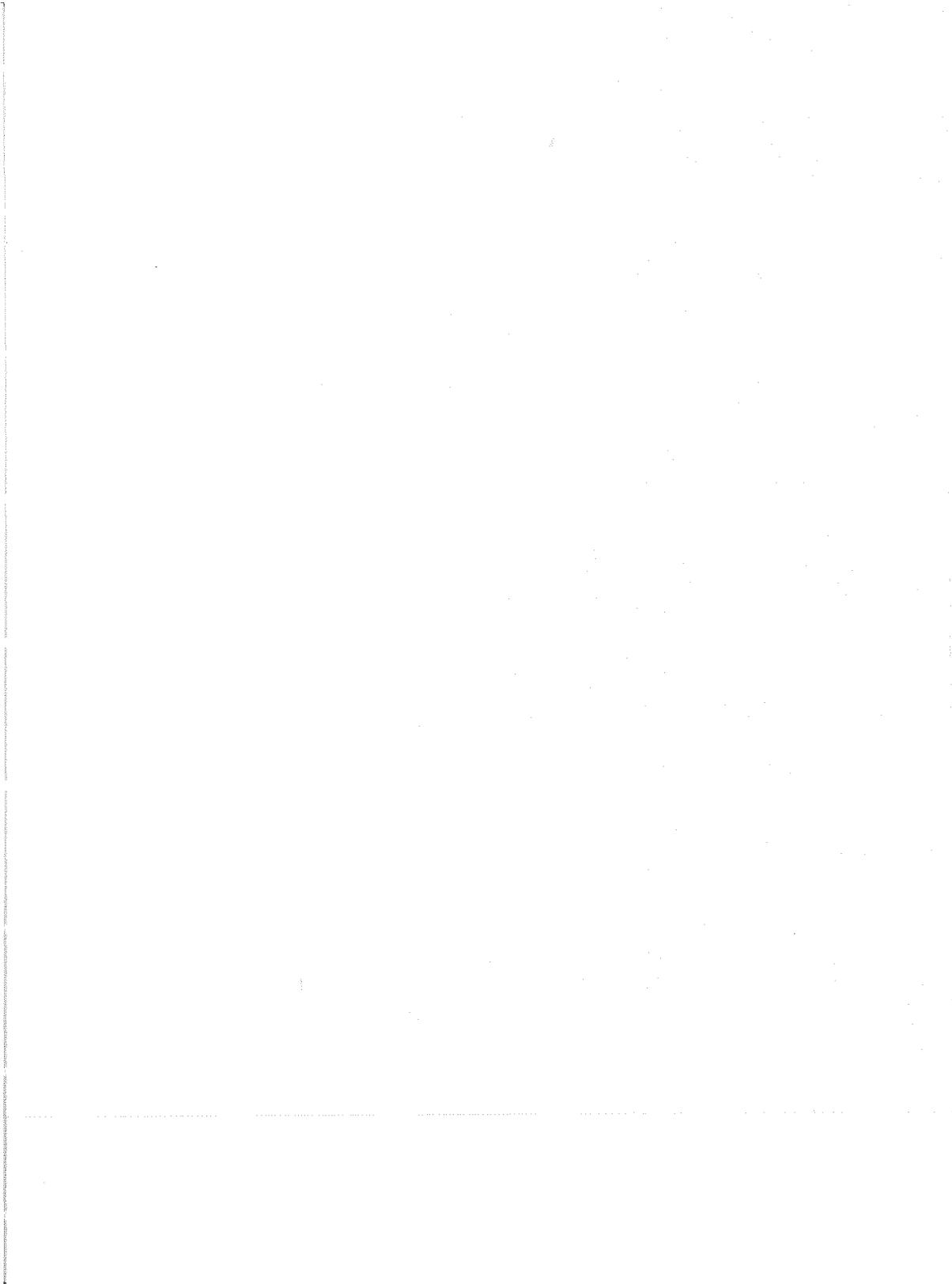
El 8 de Agosto de 1940 la "Distribuidora de Petróleos- Mexicanos" y los bienes de la "Administración General del - Petróleo Nacional", (organismo constituido el 30 de Enero - de 1937 por decreto del Presidente Cárdenas), pasan a for- mar parte de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

La institución pública descentralizada "Petróleos Mexi- canos", ha sido dirigida por:

- a).- Ingeniero Vicente Cortés Herrera, Gerente Gene- ral. (1938 - 1940).
- b).- Don Efraín Buenrostro Ochoa, Gerente General. (1940 - 1946).
- c).- Don Antonio J. Bermudez, Director General. (1946 - 1958).
- d).- Ingeniero Pascual Gutierrez Roldán, Director - General. (1958 - 1964).
- e).- Licenciado Jesús Reyes Heróles, Director General (1964 - 1970).
- f).- Antonio Dovalí Jaime, Director General. (1970 - 1976).
- g).- Jorge Díaz Serrano, Director General. (1976 - 1982).

- h).- Licenciado Jorge Moctezuma Cid, Director General  
(1982 - 1983)
- i).- Licenciado Mario Ramón Beteta, Director General.  
(1983 - 1987)
- j).- Francisco Rojas Gutierrez, Director General.  
(1987 - — )

Al consumarse la expropiación petrolera, la primera - administración de Petróleos Mexicanos que presidió el Ingeniero Vicente Cortés Herrera, se tuvo que enfrentar a un - sinnúmero de obstáculos por parte de las compañías petroleras extranjeras, pero afortunadamente el pueblo mexicano - mostró su patriotismo y apoyo al Gobierno de Lázaro Cárdenas, logrando con ello conservar nuestro patrimonio petrolero, y poco a poco se consiguió estructurar la administración de dicho organismo.



CAPITULO II.



## II. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO MEXICANO

### 2.1 EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA.

De acuerdo con el Artículo 49 Constitucional, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en: - Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"A cada uno de estos poderes corresponde una función - específica: la legislativa o tarea de hacer leyes; la ejecutiva encargada de aplicar la legislación administrativa y - la judicial que tiene por misión declarar el Derecho en los casos controvertidos" (1).

Por consiguiente, la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo se presenta como la organización a - la que se le encomienda la realización de actividades hacia fines colectivos. Esta organización es estudiada por el - Derecho Administrativo.

Son muy diversas y variadas las definiciones que se le han dado al concepto de Derecho Administrativo, atendiendo a los diferentes criterios y métodos de estudio que adopten los autores.

---

(1) Serra Rojas, Andrés., Derecho Administrativo.  
Vol. I. Ed. Porrúa., 13a. ed., México., 1985.  
p. 125.



Entre estos criterios que tratan de definir al Derecho Administrativo, tenemos los siguientes:

- a).- Legalista
- b).- Jurídico
- c).- Doctrinal
- d).- Formal
- e).- De Servicio Público (Duguit, Jeze y Hariou)
- f).- Criterio Negativo (Adolfo Merkl)
- g).- Finalidad (Fernando Garrido Falla).

Todos estos criterios explican en parte la definición de Derecho Administrativo, pero en conjunto se complementan entre sí para dar una definición adecuada del mismo.

Para el tratadista Acosta Romero, el Derecho Administrativo "es el conjunto de normas de Derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares". (2)

Por su parte, el maestro Gabino Fraga concibe al Derecho Administrativo como "la rama del derecho público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función pública". (3)

- 
- (2) Acosta Romero, Miguel., Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa., 6a. ed., México. 1984. p. 9.
  - (3) Fraga, Gabino., Derecho Administrativo. Ed. Porrúa., 22a. ed., México., 1982. p. 13.

Sin embargo, una de las definiciones que consideramos más completas por encuadrar en ella tanto el aspecto material como el formal, es la del maestro Serra Rojas, el cual define al Derecho Administrativo como "la rama del Derecho Público Interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan -- las actividades directas o indirectas de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus - relaciones con los particulares, los servicios públicos y - demás actividades estatales". (4)

Por lo tanto, uno de los principales objetos de estudio del Derecho Administrativo es la Administración Pública Federal.

El Derecho Administrativo como marco jurídico de la - administración pública contiene normas que regulan la ges-- tión pública.

En nuestro país, los administrados hemos vivido bajo - el mando y dirección de la administración pública, la cual actúa en forma permanente y sin descanso para lograr el - cumplimiento de los objetivos del Estado.

"Sociológicamente podemos considerar que el aumento de población, el avance tecnológico y científico y la búsqueda de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la Administración Pública actúe en campos que

---

(4) Serra Rojas, Andrés., Op. Cit. p. 128.

hasta hace poco tiempo eran desconocidos" (5).

Para hacer frente a estas actividades, el Estado tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen de cumplir con las nuevas atribuciones, es así como surgen nuevas Secretarías y Departamentos de Estado; o bien nuevas formas de organización administrativa que antes eran desconocidas, tales como la descentralización, la desconcentración y las empresas públicas.

Existen diversas definiciones que tratan de explicar a la administración pública, sin embargo, en términos generales diremos que "es la entidad constituida por diversos órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de la nación". (6)

La administración pública cuenta con los siguientes elementos:

- a).- Personales; El factor humano es el elemento más importante con que cuenta la administración pública para dar un eficiente servicio a la sociedad.

---

(5) Acosta Romero, Miguel., Op. Cit. p. 63.

(6) Serra Rojas, Andrés., Op. Cit. p. 75.

- b).- Patrimoniales; Los elementos materiales también han ayudado al desarrollo de la administración pública, simplificando sus labores y haciendo más eficiente el servicio.
- c).- Estructura Jurídica; La administración pública actúa en un marco estricto de facultades expresas y limitadas por las distintas leyes y reglamentos que la estructuran y la regulan.

La Ley Orgánica de la Administración Pública -- Federal constituye el ordenamiento jurídico que establece las bases y estructura de los organismos de la administración pública federal. Esta ley emplea el término "dependencias", cuando -- se refiere a órganos de la administración pública centralizada; al referirse a los órganos de la administración pública paraestatal los denomina "entidades".

Sin embargo, además de esta ley, la administración pública también cuenta con una serie de disposiciones legales que regulan internamente las actividades de cada uno de sus organismos.

- d).- Procedimientos Técnicos; Este elemento se refiere al conjunto de trámites y formalidades -- ordenados y metodizados legalmente -- que determinan los requisitos que deben seguirse para la formulación del acto administrativo, lo que permitirá el buen funcionamiento de la administración pública.

La eficaz conducción de estos elementos, han permitido a la administración pública federal proporcionar adecuadamente los servicios públicos a la colectividad; sin embargo y como consecuencia lógica del constante crecimiento de la población, de los problemas económicos y sociales, y de la ideología del Estado Mexicano, la administración pública se ha visto en la necesidad de organizarse para realizar su actividad rápida y convenientemente; y para ello se ha tratado, a través de una evaluación de la misma administración de buscar formas de organización que respondan a las necesidades del país.

El maestro Acosta Romero, define a la organización administrativa como "la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado" (7).

La administración pública en vista de obtener los medios idóneos para la satisfacción de las necesidades colectivas, ha adoptado formas de organización administrativa, las cuales se han incrementado ante un Estado intervencionista que cada día penetra e influye como director y regulador de la actividad económica. Para realizar estas atribuciones, ha asumido las formas de organización que van de la centralización a la descentralización administrativa.

---

(7) Acosta Romero, Miguel., Op. Cit. p. 68.

Conforme a las ideas expuestas en el párrafo que antecede, las formas de organización administrativa que ha adoptado la administración pública federal son:

- a).- Centralización;
- b).- Desconcentración;
- c).- Descentralización; y
- d).- Empresas Públicas.

Las formas anteriormente mencionadas, son las aceptadas en la legislación mexicana, de esta manera el artículo 90 Constitucional establece: "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

Como comentario a este precepto, podemos decir que la Constitución admite las formas de organización administrativa doctrinales, sólo que ésta únicamente divide a la administración pública federal en: centralizada y paraestatal, pero debemos de tomar en consideración que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) del 29 de diciembre de 1976, la desconcentración se localiza en el seno de la centralización; y por lo que respecta a la administración pública paraestatal, ésta agrupa actualmente a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

## 2.2 CENTRALIZACION

La palabra centralización se constituye en un vocablo con diferentes connotaciones.

De acuerdo con la semántica, centralizar significa -- "llevar al centro lo que está afuera de él", en cuyo sentido es un fenómeno que puede darse en todas las organizaciones sociales.

Con la palabra centralización, los tratadistas suelen hacer alusión a las formas de gobierno, y a la organización política y administrativa del Estado. Por lo que es necesario distinguir la centralización política, de la centralización administrativa.

En principio, diremos que la centralización política, llamada por la doctrina "Estado Unitario", es aquella en la cual toda la actividad pública, o sea la que sirve de imperium, parte del centro del Estado y a él vuelve. Por oposición, el "Estado Descentralizado", es aquel en el cual los asuntos políticos son ejecutados por órganos o asociaciones políticas, por competencia limitada a una región o localidad.

La centralización política desde hace muchos siglos se ha orientado hacia la dictadura; así observamos, como diferentes pueblos la han llevado a cabo: el de la India gobernada por los brahmanes bajo bases teocrático-guerreras; el de China gobernada por el legendario emperador "hijo del cielo"; el de Asiria, Persia, Babilonia, etc., por otros gobernantes de leyenda, en donde puede decirse que todos los súbditos eran esclavos de los soberanos.

Estos pueblos han vivido dentro de los marcos del centralismo, al igual que Grecia, que estuvo sometida al imperio de Oriente en la Edad Media, y Francia que hubo de soportar el absolutismo más acentuado como forma de gobierno y que se concentró en la persona de Luis XIV. Es decir, el centralismo histórico, desde el punto de vista político ha regulado la vida de los diferentes pueblos en sus diversas fases: desde el despotismo de los gobernantes del Oriente, el absolutismo de los monarcas europeos, hasta la tiranía de las oligarquías que han pasado sobre las colectividades, hasta las recientes como la nazi, la fascista, la comunista y algunas otras que se dan en el Continente Americano.

Por otra parte, diremos que la centralización administrativa es una forma de organización que corresponde únicamente a los órganos administrativos (Poder Ejecutivo).

Una de las formas de organización de la administración pública es precisamente la centralización, que se puede entender como la dependencia de las unidades administrativas jerárquicamente inferiores respecto de otras superiores, hasta llegar a un órgano supremo, que en el orden administrativo mexicano lo es el Presidente de la República.

Para el tratadista Manuel Ma. Díez, "la centralización administrativa consiste en otorgar la totalidad de las atribuciones a los órganos centrales que tienen el conjunto de poderes de decisión para todo el territorio del Estado".(8)

---

(8) Díez, Manuel Ma., Derecho Administrativo. Vol. II Ed. Omeba., Argentina, 1975. p. 63.

El tratadista argentino José Canassí, al definir a la centralización dice que "ésta concentra las tareas administrativas en manos del Estado nacional, dentro de su territorio, de una manera jerárquica y unificada". (9)

Para el maestro Acosta Romero, la centralización "es - la forma de organización, 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, elmando, la acción y la ejecución". (10)

El tratadista Serra Rojas, conceptualiza a la centralización como "el régimen que establece la subordinación - unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al Poder Central bajo los diferentes puntos de vista de nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas". (11)

Este mismo autor señala como supuestos de la centralización los siguientes:

- 1.- El Estado es la única persona titular de derechos que se traducen en poderes públicos y éstos a su vez, en una serie de órganos de mayor o menor importancia.

---

(9) Canassí, José., Derecho Administrativo. Vol. I. Ed. Palma., Argentina., 1972. p. 298.

(10) Acosta Romero, Miguel., Op. Cit. p. 70.

(11) Serra Rojas, Andrés., Op. Cit. p. 487.

- 2.- Es un régimen administrativo que coordina y vincula a los demás órganos públicos. Hay un régimen jurídico vigente encargado de fijar los caracteres de sus elementos.
- 3.- La facultad de mando y decisión se concentran en el Poder Ejecutivo. Las autoridades inferiores obran en su nombre y por instrucciones recibidas de los órganos superiores.
- 4.- Existe un régimen jerárquico, como conjunto de órganos que se suceden de arriba a abajo, formando una estructura unitaria. Esta organización administrativa centralizada se le imagina a manera de una pirámide que tiene en su vértice superior al Presidente de la República y en los grados siguientes a los órganos inferiores de la administración pública. (12)

De lo anterior, se pueden determinar las características de la administración centralizada: 1).- Una relación jerárquica directa de los diversos organismos administrativos, los que carecen de autonomía orgánica y financiera; y 2).- El Presidente de la República, es el jefe absoluto de la administración pública, en el se concentran los poderes de mando, decisión, nombramiento, vigilancia, etc.

El resto del personal realiza actividades técnicas, materiales, de apoyo y, se concentran a obedecer órdenes superiores.

---

(12) Ibidem. pp. 488 - 489.

La relación jerárquica contiene dos poderes o facultades esenciales y otros que no lo son, es decir secundarios.

El poder de decisión consiste en señalar un contenido a la actividad de la administración pública. Y el poder de mando consiste en la facultad que tienen los órganos superiores para dar órdenes a los inferiores respecto a la realización de actos jurídicos o materiales, pudiendo revertir ésta orden cualquier aspecto verbal o escrito.

De estos dos poderes, son consecuencia los siguientes:

- 1).- Facultad de nombramiento; Consiste en la concentración de atribución de designar a los funcionarios o empleados de los órganos subordinados.
- 2).- Poder de revisión; Permite a la autoridad suprema - de oficio o a petición de parte - revisar el trabajo de los inferiores, con el propósito de suspender, modificar o revocar los actos realizados por éstos.
- 3).- Poder de vigilancia; Consiste en supervisar el trabajo de los subordinados a fin de garantizar el buen funcionamiento de la administración pública.
- 4).- Poder disciplinario; Este poder es consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión. Se ejerce para aplicar sanciones a quienes quebrantan la obligación derivada de la subordinación.

La responsabilidad civil, penal y administrativa

en que pueden incurrir los servidores públicos - son medios correctivos para el buen funcionamiento de la administración pública.

- 5).- Poder para resolver conflictos de competencia; - Permite delimitar los campos de acción de los - órganos administrativos.

Las leyes administrativas en algunos casos no de finen con precisión los límites de la actuación de los órganos públicos. Sin embargo, la solución está plasmada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo - 24 faculta al Presidente de la República para - resolver, por conducto de la Secretaría de Gobernación los casos de duda que puedan surgir con - motivo de la aplicación de dicha ley, señalando la dependencia a la que corresponda el despacho del asunto.

La ley en comento establece en su artículo 1º, párrafo segundo, que la administración pública centralizada en -- México está integrada por: el Presidente de la República, - las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrati-- vos y la Procuraduría General de la República.

De acuerdo con el Artículo 80 de nuestra Carta Magna, - el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se - deposita en un sólo individuo que se denomina "Presidente - de los Estados Unidos Mexicanos", y que será el encargado - de la función administrativa.

El Presidente de la República es el órgano más elevado en la jerarquía administrativa y como titular del Poder -- Ejecutivo tiene el doble carácter: de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

Como Jefe de Estado (Presidente de la República), re-- presenta a la Nación, protocolariamente se le rinden los -- honores que corresponden a esa investidura y tiene las func-- iones inherentes a la misma:

- 1).- Es la más alta representación de la vida políti-- ca nacional, y el titular directo de la represen-- tación del Estado.
- 2).- Su rango, consideraciones y honores lo colocan -- como el personaje político más relevante del -- Estado.
- 3).- Es el jefe del ejército y de la armada.
- 4).- Dirige la política exterior, financiera y gene-- ral del Estado.

Como Jefe de Gobierno (Poder Ejecutivo de la Unión), -- encabeza a la administración pública federal y como tal -- cuenta con las siguientes funciones:

- 1).- Da contenido político a su estructura, señala -- las líneas fundamentales de la actividad políti-- ca y administrativa del Estado.
- 2).- Nombra y remueve a los Secretarios de Estado y -- Jefes de Departamentos Administrativos, al Procu-- rador General de la República y demás funciona-- rios cuyo nombramiento no esté especificado en -- las leyes, como Sub-secretario, oficiales mayo-- res, coordinadores, etc..

Aún con el predominio que el Ejecutivo tiene sobre los otros órganos del Gobierno, existen limitaciones constitucionales, como es el artículo 90 que establece que conforme a la ley orgánica expedida por el Congreso, se distribuirán los negocios administrativos de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La institución de Secretarías de Estado, dentro de la organización de la administración pública, es la de mayor antigüedad en la vida independiente de México.

Con la denominación "Secretaría de Estado", se hace alusión a cada una de las ramas de la administración pública; constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a sus dependencias que, bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del Gobierno en la ejecución de la ley.

El Ejecutivo necesita distribuir su competencia en órganos creados con funciones político-administrativas que obedezcan a las necesidades que plantee el propio país y a través de las cuales pueda ejercer un control.

Estos órganos son las Secretarías de Estado, que al inicio del México Independiente eran tres: la de Guerra, la de Hacienda y la de Gobierno, y que con el devenir histórico-jurídico, a la fecha existen 18 Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo, que son los siguientes:

- 1.- Secretaría de Gobernación
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores

- 3.- Secretaría de la Defensa Nacional
- 4.- Secretaría de Marina
- 5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- 6.- Secretaría de Programación y Presupuesto
- 7.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación
- 8.- Secretaría de Minas e Industria Paraestatal
- 9.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- 10.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- 11.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- 12.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
- 13.- Secretaría de Educación Pública
- 14.- Secretaría de Salud
- 15.- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- 16.- Secretaría de la Reforma Agraria
- 17.- Secretaría de Turismo
- 18.- Secretaría de Pesca.

El artículo 89 Constitucional en su fracción segunda, faculta al Presidente de la República para nombrar y remover a los Secretarios de Despacho. Esto obedece a la disponibilidad que deban guardar estos funcionarios, que al actuar como servidores públicos deben hacerlo con base en los planes de gobierno trazados y en el momento en que, abusando de su poder, quisieran desobedecer las decisiones tomadas por el Presidente, pudieran ser removidos de sus puestos sin necesidad de procedimiento en el que tuviera ingerencia, alguno de los otros dos Poderes.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de

su competencia podrá delegar facultades en unidades jerárquicamente inferiores que permitan el cumplimiento integral de sus atribuciones, con excepción de aquellas que por disposición de la ley o de su reglamento interior deban ser ejercidas por el propio titular de la Secretaría.

El artículo 17 de la ley que se cita, establece que: - las Secretarías de Estado, para procurar la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, pueden contar con órganos administrativos desconcentrados - que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre su materia y dentro del ámbito territorial que determine en cada caso.

En el reglamento interior de cada Secretaría, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como las suplencias de sus titulares.

El titular de cada Secretaría deberá expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, mismos que deberán mantenerse permanentemente actualizados, debiéndose publicar los manuales de organización general en el Diario-Oficial de la Federación.

Dentro de la organización administrativa centralizada queda comprendido el Departamento del Distrito Federal.

La ley orgánica multicitada, en un principio, contemplaba para el desarrollo de sus funciones la creación de dos Departamentos Administrativos, que auxiliarían al Poder

Ejecutivo en la conducción de sus actividades. Posteriormente, en Enero de 1982, aparece publicada en el Diario -- Oficial de la Federación una reforma que transforma al anti guo Departamento de Pesca en Secretaría de Estado, quedando únicamente el Departamento del Distrito Federal.

Los Departamentos Administrativos son órganos administrativos centralizados que forman parte prominente del Poder Ejecutivo y que ocupan una jerarquía igual a la de las Secretarías de Estado, pues con las modificaciones al artículo 92 Constitucional, deberán también refrendar los actos del Presidente, como ocurre con los Secretarios.

Los Departamentos Administrativos encuentran su fundamento legal en el artículo 92 Constitucional, segunda parte que establece: "todos los reglamentos, decretos, acuerdos - y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el - Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán-obedecidos".

Sin embargo, mientras que las Secretarías de Estado - realizan funciones político-administrativas, el Departamento Administrativo únicamente realiza funciones administra-- tivas.

Por último, diremos que de acuerdo con el artículo 1º de la ley en comento, la Procuraduría General de la República forma parte de la administración pública centralizada.

La Procuraduría General de la República es un organismo centralizado, dependiente del Poder Ejecutivo que tiene-- como funciones primordiales las del Ministerio Público, --

la representación de la Federación y la asesoría jurídica - del Gobierno Federal.

Sin embargo, por no corresponder al tema de tesis, -- únicamente nos concretaremos a decir que tanto el Departa--  
mento Administrativo, como la Procuraduría General de la -  
República, forman parte de la administración pública centra--  
lizada y como tal, poseen las mismas características de los  
organismos centralizados, aunque de diferente naturaleza -  
jurídica.

### 2.3 DESCONCENTRACION

Del tránsito de la centralización administrativa a la descentralización administrativa, se dan distribuciones o asignaciones de competencia técnicas a figuras emanadas de la propia personalidad jurídica estatal, esto es, la desconcentración administrativa.

Los órganos desconcentrados son unidades administrativas pertenecientes a la estructura orgánica centralizada, esto es, a las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, que están dotadas de cierta autonomía para el ejercicio de una función específica, sin patrimonio ni personalidad jurídica propia.

El fundamento de la desconcentración administrativa radica en una necesidad originada en el hecho de que la Administración Centralizada no es capaz por sí misma, ni puede adecuadamente ejecutar todas las funciones, por lo cual debe recurrir a los centros administrativos demandando de ellos el logro de determinados fines.

Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario con economía para éste, y descongestionar al Poder Central.

Los tratadistas de España, Francia y Alemania usan la palabra desconcentración, en tanto que para los argentinos e italianos sólo existe una institución denominada "decentramento", dentro de la cual existen la descentralización administrativa o autárquica, y la descentralización burocrática o jerárquica, que son equivalentes a lo que nosotros denominamos descentralización y desconcentración.

Para el tratadista argentino Manuel Ma. Díez, "la desconcentración se realiza dentro de un régimen de centralización administrativa y se distingue porque se atribuye a los órganos inferiores competencia propia para decidir, aún cuando ellos estén siempre sometidos a los órganos centrales que nombran a los agentes y continúan ejerciendo sobre ellos su poder jerárquico. Por supuesto, los entes desconcentrados carecen de personalidad jurídica, se podría decir que hay una relación entre órganos de una misma persona" - (13).

En términos generales, desconcentrar significa desligar algo del centro. Por lo tanto, la desconcentración administrativa se refiere a la distorsión del grado jerárquico y a una atribución propia de competencia.

Dentro de las diversas postulaciones sobre la desconcentración administrativa es dable observar las siguientes corrientes:

1.- Doctrina de Transición; Esta teoría conceptualiza a la desconcentración como una etapa intermedia entre la centralización (sistema piramidal), y la descentralización (sistema de los entes personificados).

El tratadista Enrique Sayagués Laso llama desconcentración a "la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los

---

(13) Díez, Manuel Ma., Op. Cit. p. 64.

órganos superiores, disminuyendo, relativamente la relación de jerarquía y subordinación" (14).

2.- Doctrina de la Limitación de la Jerarquía; Posición doctrinaria sustentada por el uruguayo Aparicio Méndez el cual sostiene que toda atribución de competencia a un órgano dentro de determinado sistema supone una limitación de las potestades jerárquicas y, es precisamente esta dosis de poder de decisión la que hace, siguiendo la tesis de De Valles, parcial a la jerarquía.

3.- Teoría de la Variante del Sistema de Centralización; Esta Teoría afirma que la desconcentración sólo puede darse en el sistema de centralización administrativa, y por tanto, ella constituye una variante de este régimen.

Aquí cabría mencionar que la desconcentración como forma de organización administrativa, es susceptible de llevarse a cabo en todas las entidades de la administración centralizada y paraestatal; dado que la desconcentración no es una figura jurídica que presuponga necesariamente a la centralización.

4.- Teoría Política-Organizativa; Esta teoría considera a la desconcentración como un sistema técnico organizativo que permite la eficacia del servicio público, tomada esta noción en sentido técnico.

---

(14) Sayagués Laso, Enrique., Tratado de Derecho Administrativo. Vol. I. (Uruguay). p. 224.

Es decir, la desconcentración es un sistema de organización administrativa, en el cual el poder de decisión y la competencia de ejecutar actos jurídicos que comprometen a la persona pública es atribuida a los agentes jerárquicos subordinados en la autoridad central y suprema de ese servicio.

5.- Teoría Jurídica de la Distribución de Competencia  
Teoría sustentada por el tratadista Juan Luis de la Vallina Velarde, quien sostiene que la desconcentración "es aquel principio jurídico, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia, a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía, pero sin ocupar la cúspide en la misma". (15)

En conclusión, podríamos decir que la desconcentración administrativa, es una forma de organización administrativa en la cual las autoridades de la administración central transfieren a favor de los órganos que le están subordinados ciertas facultades de decisión, pero sin que rompan la relación de jerarquía.

El maestro Serra Rojas clasifica los elementos de la desconcentración administrativa de la siguiente manera:

- a).- Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa.

---

(15) Vallina Velarde, Juan Luis de la., "La Desconcentración Administrativa". Revista de Administración Pública, Madrid. No.35. p. 88.

- b).- La relación jerárquica disminuye, pero no se elimina.
- c).- No goza de autonomía económica, toda vez que su sostenimiento corre a cargo del presupuesto de egresos de la Federación.
- d).- Su justificación radica en su autonomía técnica. (Los órganos tienen facultades limitadas de decisión y cierta autonomía financiera).
- e).- La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.
- f).- Tiene su régimen en una ley, Decreto o Acuerdo del Ejecutivo Federal o en el régimen general de una Secretaría de Estado.
- g).- El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el Poder Central, sean directas normalmente a través del órgano correspondiente.
- h).- El Poder Central está facultado para fijar la política del órgano desconcentrado. (16)

Algunos tratadistas, suelen confundir la desconcentración con la delegación de facultades o atribuciones; sin embargo, consideramos que es acertada la distinción que hace el tratadista Vallina Velarde entre estas dos figuras-jurídicas, por las siguientes razones:

- a).- Sí el Derecho Objetivo dota de competencia a un órgano inserto en un sistema, estará desconcentrando funciones, en cambio, si el órgano traspasa a otro la tarea de ejercitar parte de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha conferido, existirá delegación.
- b).- La desconcentración tiene su origen en la ley, y la delegación proviene de un acto administrativo del jerarca.
- c).- La atribución que hace la ley al órgano que no ocupa la cúspide de un sistema jerárquizado es inmediata o directa; en cambio, cuando la atribución es conferida por la ley al complejo orgánico cuya titularidad ostenta el jerarca, pudiendo éste, dentro de un margen de discrecionalidad, descongestionar sus cometidos asignando por acto administrativo una determinada competencia, se trata de una delegación. (17)

---

(17) C. fr. Vallina Velarde, Juan Luis de la. Op. Cit. pp. 99 - 100.

Por su parte, Jacinto Faya Viesca afirma que no es lo mismo delegar una facultad, que delegar una competencia.

La competencia la otorga siempre la ley, mientras que la delegación de facultades la confiere quien legalmente tiene competencia para actuar.

"La delegación de facultades no transfiere la titularidad de las funciones delegadas. El que delega facultades conserva siempre la titularidad de aquello que se delega, siendo la delegación de carácter eminentemente transitorio. En cambio, la desconcentración transfiere la titularidad y el ejercicio de funciones de manera permanente.

El delegante puede revocar en cualquier momento aquella facultad que delegó, siendo además responsable por los actos del delegado. En la desconcentración existe subordinación pero la responsabilidad no recae en quien desconcentra, sino en el órgano desconcentrado. En México, la delegación de facultades ha sido el inicio de la desconcentración administrativa". (18)

De acuerdo a lo que dispone el artículo 16 de la ley citada, les corresponde originariamente a los titulares de las Secretarías de Estado y al Jefe del Departamento del D.F., el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, no obstante a efecto de realizar una mejor organización del trabajo pueden delegar a los Subsecretarios, Secretarios Generales, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores,

---

(18) Faya Viesca, Jacinto., Administración Pública Federal. Ed. Porrúa., 2a. ed., México. 1983. pp. 134 - 135.

Jefes y Subjefes de Oficina, Sección y Mesa, cualquiera -  
de sus facultades, con excepción de aquellas que por dispo-  
sición legal deban ser ejercidas por ellos mismos.

El fundamento legal de los órganos desconcentrados --  
se encuentra en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la -  
Administración Pública Federal (LOAPF), en vigor desde el -  
1º de enero de 1977, que establece:

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de -  
los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado -  
y los Departamentos Administrativos podrán contar con órga-  
nos administrativos desconcentrados que les estarán jerár-  
quicamente subordinados y tendrán facultades específicas -  
para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territo-  
rial que se determine en cada caso, de conformidad con --  
las disposiciones legales aplicables".

Sin embargo, hay un número considerable de organismos-  
públicos "innominados" que no reúnen plenamente los requi-  
sitos legales de los organismos descentralizados, ni de los  
desconcentrados; por ejemplo, no es típico de los órganos -  
administrativos desconcentrados el que tengan personalidad-  
jurídica, pero hay casos como el del Instituto Nacional -  
de Bellas Artes (INBA), en que sí la tienen, y no se confi-  
gura ni como organismo descentralizado, ni como ningún otro  
organismo, toda vez que depende jerárquicamente de un órga-  
no del Poder Central, y por lo tanto se le clasifica como -  
desconcentrado.

A manera de conclusión podríamos decir que la descon-  
centración es una forma de organización administrativa, -  
en virtud de la cual el Estado confiere una determinada -

competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa.

La desconcentración administrativa en México constituye uno de los avances sobresalientes de la actual reforma administrativa, pues con la creación de estos órganos se ha logrado descongestionar la administración centralizada, atendiendo, asimismo a necesidades colectivas de tipo económico, jurídico, cultural, administrativo, etc..

Como corolario, diremos que la desconcentración administrativa, ha servido actualmente para coordinar con eficiencia las actividades entre las autoridades de la Federación y los Estados, esto es, la desconcentración administrativa ha venido a fortalecer el régimen federal de nuestro país.

## 2.4 DESCENTRALIZACION

Según apuntamos anteriormente, la centralización y la descentralización son las formas fundamentales que puede revestir la organización administrativa.

"Históricamente, la descentralización presupone la centralización. Es en realidad un procedimiento que se aplica al ente centralizado, ya que consiste en separar del centro del poder la facultad de decisión y atribuirle a otros órganos administrativos" (19).

La palabra descentralización significa acción y efecto de descentralizar, y esta última en términos generales, implica transferir a diversos órganos dotados de personalidad jurídica, una parte de las atribuciones que antes ejercía el órgano central (supremo Gobierno del Estado), estas atribuciones confieren una cierta libertad de acción.

La descentralización es contrapeso natural de la centralización y por las dos el Estado conserva el necesario equilibrio.

Fundamentalmente hay dos tipos de descentralización dentro del Derecho Público: la descentralización política que se vincula a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico-políticas y, la descentralización administrativa que hace alusión a la organización de los servicios públicos.

---

(19) Díez Manuel Ma., Op. Cit. p. 48.

La descentralización es un fenómeno que aún cuando -  
nace en el dominio de la historia institucional, se acentúa  
contemporáneamente como presupuesto de la moderna organiza-  
ción del Estado y de la Administración Pública.

La descentralización política es una forma de distri-  
buir el ejercicio del poder político entre diversos entes -  
de Derecho Público, por virtud del cual pueden crear y apli-  
car normas jurídicas en el ámbito de su competencia y con-  
forme al desarrollo institucional de su país.

Las peculiaridades y la índole de cada pueblo, en la -  
adecuación de sus estructuras gubernamentales, señalan los  
índices para ese grado de descentralización política:

- a).- El de la confederación de Estados; y
- b).- El del sistema federal de gobierno.

El federalismo y el regionalismo son las formas más -  
difundidas de descentralización política; pues son adopta-  
das en naciones que en América se denominan por ello "Esta-  
dos Unidos", como los de América, Venezuela, Brasil y Méxi-  
co que se tipifican en la existencia de instituciones que -  
conviven y derivan del Estado Federal como son las Entida-  
des Federativas y los Municipios.

Toda división de un Estado en círculos territoriales -  
para los fines de gestión administrativa y de Derecho lleva  
necesariamente consigo efectos descentralizadores.

Según Dabin, el poder político está centralizado cuan-  
do la autoridad que rige al Estado monopoliza junto con -  
el cuidado del bien público en todos los lugares de todas -

las materias, el poder de mando y el ejercicio de las funciones que caracterizan a la potestad pública. Por el contrario, el mismo autor afirma que el poder estará descentralizado cuando en variable medida se admite que ciertos grupos más o menos naturales, existentes en el seno del Estado posean en propiedad determinados atributos de la potestad pública, que ejercitan por medio de órganos escogidos por ellos e independientes del Estado. (20)

En síntesis, y complementando la idea relacionada con la centralización y descentralización política que mencionamos en el rubro respectivo, diremos que pueden apuntarse dos claras tendencias; una, hacia la descentralización política, independientemente de que se adopte o no el modelo federal, que resulta fundamentalmente de las demandas regionales por una vida más autónoma y que se explica gracias a su desarrollo cultural, económico, demográfico y político; y otra tendencia hacia la centralización política, que se advierte también con independencia del modelo federal o unitario adoptado constitucionalmente y que se explica por la debilidad regional, sobre todo en los órdenes económico, cultural y político, o por las necesidades nacionales de impulsar políticas homogéneas que requieren de un mando único o de una autoridad coordinadora.

En México las dos tendencias (descentralización y centralización política), obedecen a los diversos niveles de -

---

(20) G. fr. Dabin Jean., Doctrina General del Estado. (Elementos de Filosofía Política). Trad. de Héctor González y Jesús Toral Moreno. (México). pp. 322 - 348.

desarrollo en las distintas áreas del país. En los últimos años los mecanismos de descentralización política se han visto moderadamente reforzados, pero fundamentalmente a través de instancias de descentralización administrativa. Este es el caso de los convenios únicos de coordinación suscritos entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Locales para el establecimiento de acciones concertadas en la esfera de la competencia de ambos niveles de gobierno.

La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los Poderes Estatales frente a los Poderes Federales.

Para el Derecho Administrativo, la descentralización es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una actividad específica de interés público.

Como ya indicamos anteriormente, algunos autores (argentinos e italianos), denominan a la descentralización, autarquía - vocablo griego - que jurídicamente expresa la capacidad del ente de gobernarse a sí mismo, de acuerdo con las reglas dictadas por un ente superior y distinto. En este caso la existencia de un ente autárquico presupone siempre la existencia del Estado.

De esta forma, la descentralización administrativa o autarquía para el tratadista argentino Manuel Ma. Díez, "es un modo de administración en el cual se reconoce a

los entes descentralizados una personalidad jurídica distinta de la del Estado y el poder de decisión que le concierne corresponde a un funcionario, que cualquiera que sea su forma de designación, no está sometida al poder disciplinario del órgano central y no está subordinado jerárquicamente al mismo. Los entes autárquicos son personas jurídicas-públicas estatales que pueden administrarse a sí mismas y, -cumplir fines públicos específicos". (21)

Para el tratadista José Canassí, "la descentralización administrativa, es el poder de administrarse por sí mismo, -o sea, el gobierno local del sistema anglosajón. La descentralización administrativa, no es un proceso histórico como la centralización y que viene desde muy antiguo, sino que -responde a una nueva concepción del funcionamiento de los -servicios públicos y otras actividades esenciales del Estado". (22)

Por su parte, el tratadista Enrique Sayagués Laso, --define la descentralización como "toda persona jurídica que dentro de los límites del Derecho Objetivo y con capacidad-para administrarse es considerada respecto del Estado, como uno de sus órganos porque el fin de la entidad autárquica,-es la realización de sus propios intereses, que son también los intereses del Estado". (23)

---

(21) Díez, Manuel Ma. Op. Cit. p. 65.

(22) Canassí, José., Op. Cit. p. 304.

(23) Sayagués Laso, Enrique., Op. Cit. pp. 296 - 237.

De los conceptos que hemos vertido, podemos decir a -- manera de conclusión que la descentralización es una forma de organización administrativa, mediante la cual, el Estado crea organismos dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios para desarrollar actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, -- o que son de interés general en un momento dado.

Sin embargo, el hecho de que los organismos descentralizados estén organizados bajo un régimen jurídico distinto al de los órganos centralizados con los que no exista una -- relación de jerarquía, no significa que escapen del control y vigilancia de éstos.

A través de la descentralización administrativa se -- atienden fundamentalmente servicios públicos específicos -- o bien, se realizan actividades que corresponden a las -- áreas estratégicas o prioritarias del Estado.

El catedrático Gabino Fraga, la define en los términos siguientes:

"Al lado del régimen de centralización existe una forma de organización administrativa: la descentralización que consiste en confiar la realización de algunas actividades -- administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía" y concluye -- "el único carácter que se puede señalar como fundamental -- del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos de la --

centralización administrativa". (24)

Sigue la idea anterior el tratadista Andrés Serra Rojas, al decir: "descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el Poder Central limitadas facultades de vigilancia y de control". (25)

Los organismos descentralizados no gozan de una autonomía absoluta, ya que se encuentran respecto del Estado en una relación de tutela administrativa, reservándose éstas las funciones de carácter esencial, como lo es el poder de nombramiento, control y vigilancia; poderes de gran importancia para el Estado en su propósito de coordinar la política de estos organismos, principalmente en su actividad financiera.

Sobre este punto, es necesario mencionar que una autonomía total de este organismo llevaría a la desintegración del Estado, razón por la cual el Estado fija los límites de la acción descentralizadora.

Algunos autores, consideran que la circunstancia de que el poder de nombramiento y de vigilancia de los funcionarios provenga del Poder Central implica una negación de su autonomía. Sin embargo, en lo personal consideramos que el poder de nombramiento del funcionario deriva de su carácter político-administrativo y lo que el Estado se propone

---

(24) Fraga, Gabino., Op. Cit. pp. 200 y 203.

(25) Serra Rojas, Andrés., Op. Cit. p. 473.

con la creación de estas entidades, es únicamente atenuar - en la práctica la relación jerárquica administrativa, con--servando la administración central, limitadas facultades de control y vigilancia, con la finalidad de mantener la uni--dad de acción del Poder Público y satisfacer el interés - general en forma más rápida, idónea y eficaz, porque es - bien sabido que doctrinalmente no hay una relación de jerar--quía de la administración central con el organismo descen--tralizado y prueba de ello, es que los tratadistas argenti--nos los denominan órganos autárquicos.

Los organismos descentralizados encuentran su fundamento legal, a partir de la Constitución, que en su artículo - 90 consagra que la administración pública federal será cen--tralizada y paraestatal, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 45: "Son organismos descentralizados, las entidades creadas por ley o - decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecuti--Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, - cualquiera que sea la estructura legal que adopten". Refi--riéndose en dicho artículo a los organismos descentraliza--dos como entidades, precisando con ello que son o pertene--cen al sector paraestatal.

Como se desprende del artículo citado y de su propia - definición, diremos que los organismos descentralizados son personas jurídicas de Derecho Público y como tales, cuentan con características que les son propias, como las que a - continuación se enumeran:

1.- De acuerdo con el artículo 45 de la LOAPF, estos--organismos son creados invariablemente por ley o Decreto - del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal; -

11-0068920

sin embargo, compartimos la opinión del maestro Serra Rojas que señala: "la forma normal deberá ser que ellos se formen de acuerdo con la ley" (26), lo que significa que sólo mediante otra ley podrá ser modificada la organización, composición y funcionamiento administrativo del organismo descentralizado, dándole al mismo tiempo, más formalidad a la creación de estas entidades.

2.- Régimen Jurídico; Estos organismos cuentan con un régimen jurídico propio, generalmente constituido por su ley orgánica, que fija los fines, denominación, patrimonio, órganos, relaciones con su personal, relaciones con los usuarios del servicio y demás actividades propias de su organización.

Cabe hacer hincapié que también existen la ley orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que establecen las disposiciones generales que regulan la actuación de estos organismos, así como un sinnúmero de disposiciones reglamentarias que regulan específicamente cada uno de sus regímenes de los organismos descentralizados.

3.- Personalidad Jurídica Propia; La personalidad de los organismos descentralizados es plenamente reconocida por la ley o decreto que los crea, por el hecho mismo de su constitución.

---

(26) Serra Rojas, Andrés., Op. Cit. p. 663.

Esta personalidad jurídica de Derecho Público permite a estas entidades relacionarse con otras entidades públicas y con los administrados.

4.- Patrimonio Propio; Los organismos descentralizados como consecuencia lógica de su personalidad, cuentan con un conjunto de bienes y derechos que constituyen su patrimonio, el cual es destinado al cumplimiento de su objeto.

Este patrimonio deriva de recursos del Estado, es decir, se constituye con bienes de dominio público, como son los inmuebles que se encuentran en su patrimonio y que se consideran de dominio público (artículo 34, fracción VI. de la Ley General de Bienes Nacionales); y también cuentan con bienes, sujetos al régimen de Derecho Público.

Forman también parte del patrimonio de estos organismos, el conjunto de bienes y derechos que están sujetos a un régimen de Derecho Privado y de los que puede disponer libremente; puede también estar formado en parte por subsidios o aportaciones temporales o permanentes que le destine la administración central, así como por los rendimientos de impuestos especiales que no pasan a colacionarse en el erario nacional y, por último de sus propios ingresos derivados del ejercicio de su actividad, es decir, los que obtiene por los servicios o bienes que presta, o produce respectivamente.

Este patrimonio les permite elaborar sus propios presupuestos, en la determinación de sus gastos y en la ejecución del ejercicio financiero (Autonomía Financiera), debiendo cumplir con los planes y programas del Gobierno

Federal y ajustando su presupuesto a lo establecido en la -- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

5.- Denominación; La denominación, es la palabra o -- conjunto de palabras que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares, sean -- federales, locales o municipales y, más aún, internaciona-- les.

La denominación en los organismos descentralizados, -- equivale a lo que en la persona física es el nombre, y siem-- pre está prevista en el acto de creación; aunque en ocasio-- nes la costumbre y el uso, posiblemente derivados de la ex-- tensión tan grande de algunas denominaciones, se utilizan -- siglas o apócope para la misma. V. gr. FOVISSSTE, UNAM, -- PEMEX, etc.

6.- Independencia y Autonomía del Poder Central; El -- legislador coloca a estos organismos fuera de la estructura jerárquizada de la administración central, y adquieren res-- pecto de ella cierta autonomía e independencia (posibilidad de gobernar o dirigirse por sus propias manos), lo que natu-- ralmente no excluye la vigilancia por parte del Poder Cen-- tral, esto es, la autonomía va a depender de la intensidad-- de los poderes de control de la Administración Central.

7.- Objeto; Los organismos descentralizados, en tér-- minos generales, son los encargados de realizar las atribu-- ciones que originalmente corresponden al Estado y, por -- ende, el objeto de estos organismos es muy variable, depen-- diendo de las circunstancias de orden práctico y político -- que se tomen en consideración en el momento de la creación-- de dichos organismos.

Generalmente, estos organismos ejercitan atribuciones de orden técnico, ya sea de seguridad social, o de carácter económico y fomento, y actualmente estos organismos también ejecutan actividades de carácter comercial como en el caso de la CONASUPO.

El artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece:

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

- I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II.- La prestación de un servicio público o social; o
- III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

8.- Régimen Fiscal; Como apuntamos anteriormente, los organismos descentralizados desempeñan actividades de interés general que le son propias al Estado, y por tal motivo estos organismos en su mayoría se encuentran exentos del pago de los impuestos federales, locales y municipales.

No obstante, hay casos en que algunos de estos organismos sí pagan impuestos a la Federación, como es el caso de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

9.- La Sede de las Oficinas y Dependencias y, Ambito-Territorial; La sede es el lugar en donde residen los órganos de dirección y decisión; y el ámbito territorial, los lugares en donde actúa el organismo descentralizado.

10.- Estructura Administrativa Interna; La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división del trabajo, generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad.

11.- Organos de Dirección, Administración y Representación; Los órganos que integran las entidades descentralizadas son los siguientes:

- a). Un cuerpo colegiado que decide sobre los asuntos de más trascendencia de la actividad y la administración del organismo, y en él se encuentran representados, en primer lugar, los intereses de la administración central y en segundo lugar, los intereses, en ciertos casos de los sectores a los que afecta la actividad del organismo.

En algunos casos, a estos organismo se les designa con el nombre de Asamblea General, como en el Instituto Mexicano del Seguro Social, en otros se denomina Junta de Gobierno como en la UNAM o, Junta Directiva como en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en el caso que nos interesa

- es decir Petróleos Mexicanos - a este órgano se le denomina Consejo de Administración.

b). Inmediatamente después, se encuentra un órgano de representación unipersonal que tiene las siguientes funciones:

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

Tampoco hay uniformidad en la denominación que se le da a este representante, así tenemos que se le puede denominar Director General, Rector, etc., - dependiendo de la entidad descentralizada a la - que pertenezcan, pero, independientemente de su - denominación, estos funcionarios tienen un carác-- ter político-administrativo, por las siguientes - razones:

- I.- Forman parte de la Administración Pública Federal (Arts. 45, 49 y 50 de la LOAPF).
- II.- Son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.
- III.- Acuerdan y reciben órdenes del Jefe del Estado o, en su caso, de la Secretaría o Departamento de Estado, cabeza de sector.
- IV.- Están obligados a planear, coordinar y someter a evaluación su actividad.  
(Art. 49 de la LOAPF).
- V.- Conducen sus actividades en forma programada y con base en las políticas, que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca o a través de las entidades, cabeza de sector (Art. 9 de la LOAPF).

Todo esto implica que entre el Presidente de la República y estos funcionarios, hay una relación de jerarquía, en la que se dan los poderes de decisión, nombramiento, mando, etc., y con los que se recalca su carácter político - administrativo.

Es conveniente señalar, que esta es una situación que se da únicamente en la práctica administrativa derivada de las disposiciones legales, porque doctrinalmente no debe existir dicha relación de jerarquía con la Administración Central.

Algunos autores, hacen acopio de la clasificación francesa y dividen la descentralización administrativa en: descentralización por región, descentralización por colaboración, y descentralización por servicio. Clasificación con la que no coincidimos por ser inoperante en nuestro país.

La descentralización por región, representada fundamentalmente por el Municipio, más que una forma de organización administrativa, es una organización político-administrativa, porque no se encuentra en una relación de jerarquía con la administración pública centralizada, además de que a nivel interno encontramos en el Municipio, también las formas de organización administrativas propiamente dichas.

Por lo que hace a la descentralización por colaboración, ésta es únicamente una forma de organización por parte de los particulares que auxilian en la realización de actividades de interés general a la administración pública.

Y por lo que respecta a la descentralización por servicio, diremos como acertadamente, dice el maestro Acosta Romero: El que un organismo preste servicios públicos, no es característica definitiva para considerarlo "descentralizado", pues por ejemplo tenemos que, existe el Departamento del Distrito Federal (organismo centralizado), que presta servicios públicos, pero no por eso se va a constituir en descentralizado.

Además de que actualmente los organismos descentralizados no únicamente prestan servicios públicos, sino que además también realizan actividades de carácter comercial e industrial (V. gr. la CONASUPO).

Sin embargo, y aún sin estar de acuerdo con esta clasificación, trataremos de dar una explicación de cada una de ellas, por ser esta clasificación la más tradicional.

A).- Descentralización por Región

La descentralización por región, llamada por algunos autores descentralización territorial, "supone una base geográfica y conduce a la creación de personas jurídicas cuya competencia se determina con referencia a un territorio. Proporciona, oportunidad al Estado para dar satisfacción a las ideas democráticas y hace más eficaz la realización de sus atribuciones; permitiendo además que se constituyan autoridades administrativas con competencia para resolver los problemas administrativos que se susciten en su región o localidad". (27)

En opinión del catedrático Gabino Fraga, la descentralización territorial o regional "consiste en una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial". (28)

La descentralización por región es una forma mixta; administrativa y política, que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de algunas necesidades ciudadanas y municipales, se encuentra bajo un régimen político y jurídico especial que implica el ejercicio de la soberanía.

---

(27) Díez, Manuel Ma., Op. Cit. pp. 88 - 89.

(28) Fraga, Gabino., Op. Cit. p. 218.

Las formas típicas de la descentralización regional - son las comunas, y en el Derecho Administrativo y Constitucional Mexicano lo es, el municipio (conjunto de familias - situadas geográficamente en una porción determinada para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad).

Estos organismos, tendrán derecho para formar su propio patrimonio, imponer cargas, controlar el comercio y tendrán una actividad de vigilancia, pero siempre, dentro del marco territorial que corresponda a su administración.

Por lo que hace a la organización jurídico-política de gobierno de nuestro país, impone referirse a tres entes: - Federación, Estados y Municipios, estos últimos son más - bien un caso de organización político-administrativa conforme a lo que se desprende de el artículo 115 Constitucional- que establece: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, - popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio -- libre...".

Un caso distinto es el que se da en Francia, toda vez que, éste sí cuenta con un gobierno y una administración de índole centralista, que permite la congruencia de una descentralización administrativa regional.

#### B).- Descentralización por Colaboración

La doctrina señala otro tipo de descentralización, que ocurre cuando la Administración se descarga de alguna de -

sus labores, transfiriendo, en ciertos casos, facultades de decisión, a organizaciones privadas que no forman parte de la Administración. (29)

Esta descentralización constituye una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

Los elementos que caracterizan a esta descentralización son los siguientes:

- 1.- Ejercicio de una función pública, es decir, de una actividad desarrollada en interés del Estado.
- 2.- El ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada.

La descentralización por colaboración se puede dar en tres etapas: la preparación, la decisión y la ejecución.

Así, las Cámaras de Comercio e Industria y las Asociaciones Agrícolas, realizan, aunque no exclusivamente, actividades de consulta (preparación); las empresas concesionarias, los contratantes en contratos administrativos y los establecimientos incorporados de enseñanza están colaborando en la ejecución de la función administrativa, y por último, los Comisarios Ejidales establecidos por la legislación agraria, que se constituyen en organismos asociados a las funciones de decisión y ejecución.

---

(29) C. fr. Díez, Manuel Ma., Op. Cit. p. 83.

Por lo tanto, cabe decir, que este tipo de descentralización por colaboración no forma parte de la organización administrativa, por realizarse mediante entidades privadas que al ejercitar una función pública únicamente estarán -- colaborando con aquella organización.

### C).- Descentralización por Servicio

La descentralización por servicio o funcional, también llamada técnica o especial; es considerada por la doctrina francesa, como aquella organización que confiere una cierta autarquía a un servicio determinado, dotándole de personalidad jurídica.

Para el profesor Enrique Silva, "los establecimientos públicos enunciados por la doctrina francesa, se consideran como entes personificados o personalizados (organismos descentralizados). Creemos - agrega - que todos estos entes - y servicios dotados de personalidad jurídica y patrimonio - propio pueden quedar comprendidos dentro de la expresión -- genérica entes autónomos, porque en mayor o menor grado se caracterizan porque se desprenden de funciones y atribuciones de la administración central para ejercer con autonomía mayor o menor respecto del jerarca de la administración".

(30)

---

(30) Silva, Enrique., Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Vol. II (Chile). p. 189.

En Francia se habla de establecimiento público descentralizado, cuando se atiende a un servicio técnico, con personal experto y con autonomía presupuestaria.

Estos organismos han recibido varias denominaciones; así tenemos que la doctrina francesa les ha denominado "establecimientos públicos"; la italiana "entidades autárquicas" o "instituciones paraestatales", la española "entes públicos" y, la alemana "cuerpos de administración propia" o "corporaciones públicas autónomas".

Para el tratadista Andrés Serra Rojas, la descentralización por servicio "es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de Derecho Público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos". (31)

Y agrega, más adelante, las formas de descentralización por servicio obedecen a razones útiles de orden técnico, financiero y funcional, que descarga a la administración de nuevas tareas y no a los factores políticos, como en la descentralización administrativa o por región.

En síntesis, diremos que países como Francia, Italia, Argentina, Uruguay han aceptado una clasificación de la descentralización, pero únicamente en descentralización territorial y descentralización por servicio o funcional.

---

(31) Serra Rojas, Andrés., Op. Cit. p. 656

Mientras que por otra parte, León Duguít considera - como forma de descentralización administrativa las siguientes:

- a).- Descentralización Regional
- b).- Descentralización Patrimonial
- c).- Descentralización Funcionalista
- d).- La Concesión. (32)

---

(32) Citado por Andrés Serra Rojas., Op. Cit.  
p. 655.

## 2.5 EMPRESAS PUBLICAS

La empresa pública es considerada en el Derecho Mexi--cano como una forma de organización administrativa, reci---biendo ésta varias denominaciones en los diversos ordena---mientos aplicables a la empresa en México tales como: orga--nismos descentralizados del Estado, corporación pública, - empresa administrativa en forma directa o descentralizada, - organismo descentralizado a cargo de un servicio público, - organismo público, institución descentralizada, organismo - público descentralizado de carácter federal, empresa de -- participación estatal mayoritaria directa o indirecta, enti--dad paraestatal, etc., por lo que puede afirmarse que no - hay unificación de criterios de empresa en relación a su - denominación. (33)

Antes de continuar con nuestro estudio sobre la empre--sa pública, es necesario dar una definición de lo que debe--entenderse por las palabras "empresa" y "pública".

A nivel doctrina y derecho comparado administrativo, - diremos que la noción de empresa pública ha sido muy discu--tible, pues tanto la palabra "empresa" como la palabra -- "pública" no son términos exclusivos del Derecho y por lo - tanto, encuentran su origen en disciplinas sociales distin--tas.

---

(33) Ruíz Massieu, José Francisco., Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública Mexi--cana. (México). p. 178.

El vocablo de empresa pública es un concepto netamente económico y, basta con mencionar que la Ley Federal del Trabajo en su artículo 16 define la empresa en los términos siguientes: "... se entiende por empresa, la unidad económica de producción o distribución de bienes y servicios". Y por lo que respecta a su carácter de "pública", éste radica en la presencia patrimonial del Estado en dicha organización y el interés público que revista la actividad generada por la empresa.

Aplicando esta definición a nuestro campo de estudio, resumiremos diciendo que la empresa pública es un organismo económico, coordinador de diversos elementos y bienes del Estado, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios para el mercado, vinculada a la administración pública.

El concepto de empresa pública en estricto sentido, debe reunir los siguientes elementos:

- 1.- Unidad económica
- 2.- Autonomía
- 3.- Aporte estatal o paraestatal que desencadene -- status de socio
- 4.- Personalidad jurídica
- 5.- Patrimonio propio

Por lo que respecta a las circunstancias de la empresa pública, tenemos:

- 1.- Que el Estado aporte los elementos de capital, -- naturaleza, organización; y que regule el elemento trabajo.
- 2.- Que la empresa se encuentre destinada a producir-

bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique obtener lucro necesariamente.

- 3.- Que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar éste las orientaciones de la misma.
- 4.- El régimen de la empresa es de derecho público y de derecho privado.

"Las empresas públicas son entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica, (exceptuando al fideicomiso público), patrimonio y régimen jurídico propios, creadas o reconocidas por medio de una ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales, y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica", (34)

La empresa privada difiere de la empresa pública por los siguientes conceptos:

- a).- Diverso régimen jurídico
- b).- La empresa privada se forma con capitales de los particulares, la empresa pública con bienes del Estado.
- c).- La empresa privada es organizada y dirigida por los particulares, la empresa pública por elementos técnicos del Estado.

---

(34) Serra Rojas, Andrés., Op. Cit. p. 708.

Las diferencias entre la empresa pública y la empresa privada, no sólo derivan del origen del capital, y del carácter de sus dirigentes; sino, sobre todo de la determinación de sus objetivos.

La empresa privada, siempre tiene como finalidad la obtención de un lucro y beneficio especulativo, (con el mínimo sacrificio de recursos), que desaparece, por lo menos como objetivo central al estructurarse la empresa pública; la cual abarca una finalidad mucho más amplia, que es el de atender el interés general o las necesidades colectivas, con independencia de la rentabilidad o utilidad pecuniaria, que se pueda obtener de ella.

Resulta muy frecuente en la actualidad cuestionar la intervención del Estado en la economía nacional, la polémica en torno de hasta dónde debe llegar áquel, no parece tener fin.

Tanto la doctrina, como la legislación sostienen que la empresa pública, es ante todo, una empresa económica del Estado, productora de bienes y servicios.

La empresa pública constituye, la base material con que cuenta el Estado para la realización, regulación e impulso de la actividad económica y social de todos sus sectores.

Históricamente, la empresa pública, especialmente en las economías de mercado, surge con el proceso de acumulación de funciones de los poderes públicos, derivado del aumento considerable de las necesidades sociales, que por la índole colectiva no pudieron ser atendidas por los

sectores públicos.

La empresa pública es una entidad que se ha desarrollado desde hace mucho tiempo, encontrando su antecedente inmediato en las compañías de las Indias Orientales (1602), a las que el gobierno holandés otorgó el monopolio del comercio; posteriormente se fundaron otras compañías con capital de los países, tanto de Holanda, como de Inglaterra y Francia; estas compañías además desarrollaban actividades administrativas y en algunas ocasiones impartían justicia.

Situación diferente es la que se da en España, en donde primero surge un organismo intermedio, denominado Instituto Nacional de la Industria (INI), para dar origen a la empresa, como una de las formas del intervencionismo estatal, en la que la administración asume directamente el riesgo de la explotación de una actividad de carácter económico.

Por lo que respecta a Francia, diremos que la empresa pública es producto de un proceso de transformación que consta de varias etapas, en el que el servicio público dotado de personalidad jurídica y que, habiendo estado sujeto a un régimen de Derecho Privado es nacionalizado para constituirse en establecimiento público y adquirir la forma de empresa pública.

Por su parte, Gerard Farjat, define a la empresa pública francesa como una expresión de las normas que regulan la concentración o centralización económica, fenómeno que se da también a niveles privados, vía empresas transnacionales. Por último, diremos que es en Italia donde se da un gran predominio de las empresas de economía mixta (entidades autárquicas).

Por lo que respecta a las empresas públicas en nuestro país, éstas fueron naciendo en función de situaciones muy - diversas, entre las cuales destaca la decisión del Estado, - a partir de la Revolución, de crear entidades para ejercer - funciones que, hasta ese momento no desempeñaba.

México se ha desenvuelto en un ambiente de liberalismo desde su lucha por la independencia, hasta la Constitución - de 1857, atravesando por la Constitución de Apatzingán de - 1814.

Aún cuando la Constitución de 1917 fue producto de - la revolución - en virtud de que se desarrolló al amparo de los ideales socialistas de este movimiento - ésta no propo- - rcionó las bases suficientes para la creación, control y - funcionamiento de la empresa pública, toda vez que no consa- - gró expresamente en ningún precepto las facultades genéri- - cas de los poderes constituidos para la creación de dichas - empresas; sin embargo, sí impuso al Estado amplias obliga- - ciones de carácter social y económico, y hasta de índole - industrial y comercial para atender las necesidades colec- - tivas.

Los artículos 3º, 25, 27, 28, 73, 123 y 131 amplían - el radio de responsabilidades económicas y sociales del - Estado.

Nuestra Constitución, al consagrar el intervencionismo en materia social, viene a regular las libertades económi- - cas, sujetando la propiedad a la función social y confor- - mando los cimientos de la economía mixta.

En síntesis, nuestra Carta Magna tiene como supuestos-básicos: un Estado social de derechos, una economía mixta - y la rectoría del Estado.

La actividad de la empresa pública se inicióa en la -- década de los veinte, cuando el gobierno federal se propuso reconstruir la vida institucional, económica y política del país y ya en pleno intervencionismo económico del Estado, -- apoyado por la Constitución y fomentado al extremo por las-reformas a ésta, que otorgan al poder público la rectoría - de la economía nacional, el Estado Mexicano decidió tener - una intervención más directa y significativa en la economía del país. Así surgieron organismos estatales destinados - a impulsar el desarrollo económico. Por otra parte, se nacionalizó la actividad petrolera y la de ferrocarriles, - para crear organismos descentralizados, tales como Petró---leos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México.

En la actualidad, y debido a la acumulación de necesi--dades de la población en constante crecimiento, no es posi--ble imaginar la producción de bienes y servicios sin la -- presencia de las empresas públicas, cuya acción permite -- la totalidad del aparato productivo, ya sea apoyando e induciendo las actividades privadas y sociales, o bien contribu--yendo a la satisfacción de las necesidades colectivas a -- través de los productos que ofrece directamente.

Se ha venido sosteniendo que vivimos en un país con -- un sistema de economía mixta entendiendo por tal, aquella - economía en la que, el aparato productivo y la distribución de bienes y servicios se compone básicamente de tres secto--res: el público, formado por las empresas del Estado; el - social constituido por el ejido y otras formas de - - -

asociación y; el privado, formado por el capital de los -  
particulares. El sistema de economía mixta, constituido -  
por estos tres sectores, tiene como finalidad conseguir -  
el desarrollo económico y social más justo y equilibrado y,  
como tal se encuentra regulada en la Constitución, sobre -  
todo en lo que se refiere a la empresa de participación --  
estatal, en la Ley Orgánica de la Administración Pública --  
Federal, así como en la Ley Federal de las Entidades Para--  
estatales.

Debido al gran número de necesidades que demandaba --  
el pueblo, la Administración Pública Federal se hizo insu--  
ficiente, por lo que surgieron así las entidades descentra--  
lizadas para cumplir objetivos generalmente colectivos; --  
pero del tránsito de la centralización a la descentraliza--  
ción se da otra forma de organización administrativa, deno--  
minada "desconcentración", consistente en la transferencia--  
de funciones o de competencias entre órganos dentro de --  
una misma persona jurídica.

En el marco de estas tres formas de organización admi--  
nistrativa (centralización, descentralización y desconcen--  
tración), se inscriben las empresas públicas, asumiendo di--  
versas formas jurídicas de organización, según los distin--  
tos sistemas económicos, sociales y políticos.

En México, la empresa pública ha adoptado diversas --  
formas jurídicas de organización.

"No existe una sola forma de organización legal y admi  
nistrativa. Por el contrario, se utilizan tanto formas -  
de Derecho Público, como de Derecho Privado y aún de Dere--  
cho social (sociedad cooperativa), e inclusive a menudo, -

la creación de empresas públicas, se perfecciona mediante la yuxtaposición de diversos tipos legales". (35)

Las variantes de estructura de la empresa pública en México son las siguientes:

- a).- Organismos descentralizados; Entre los organismos descentralizados que son empresas públicas - podemos citar a Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, CONASUPO, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, etc.

Pese a que estos organismos tienen patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión, muchos de ellos han pasado a depender presupuestariamente de la organización central, al ser incluidos en el presupuesto federal de egresos. Actualmente, destacan entre estas entidades, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Fertilizantes Mexicanos S.A.

- b).- Fideicomiso público; Una de las formas originales a que se ha recurrido en México para la creación de empresas públicas es el fideicomiso.

"Lo definimos como el contrato por el cual el fideicomitente - en el fideicomiso estatal sólo la Secretaría de Programación y Presupuesto --

---

(35) Ruiz Massieu, José Francisco., Op. Cit. p.184.

actúa como fideicomitente único del gobierno -- federal - destina ciertos bienes a un fin lícito determinado - que de acuerdo con la ley sólo pue de ser inversión, el manejo o administración - de obras públicas, la prestación de servicios - o la producción de bienes para el mercado - enco mendando la realización de ese fin a una institu- ción fiduciaria". (36)

c).- Sociedades mercantiles; En México son sociedades mercantiles, todas las sociedades que se consti- tuyen en alguna de las formas que menciona la - Ley General de Sociedades Mercantiles en su -- artículo 1<sup>o</sup>:

- I.- Sociedad en Nombre Colectivo;
- II.- Sociedad en Comandita Simple;
- III.- Sociedad en Comandita por Acciones;
- IV.- Sociedad de Responsabilidad Limitada;
- V.- Sociedad Anónima; y
- VI.- Sociedad Cooperativa. (37)

La mayor parte de las empresas adoptan la forma mercan- til y dentro de ésta la más usual es la sociedad anónima, - por ejemplo, Altos Hornos de México S.A.

---

(36) Witker Velasquez, Jorge A., La Empresa Pública - en México y España. (Un Estudio Comparativo de - Derecho Administrativo). Ed. Civitas., México., p. 83.

(37) Sin embargo, la sociedad cooperativa es estudia- da actualmente por el Derecho Laboral.

El tratadista Acosta Romero dice que hay otro tipo de sociedad, que él denomina "Sociedad Mercantil de Estado" y, la legislación las denomina "Empresas de Participación Estatal Mayoritaria" en las cuales los particulares prácticamente no intervienen, pues son controladas totalmente por el Estado.

Existen asimismo, sociedades mercantiles que son dominadas en el porcentaje de capital social y administración por los particulares y en las cuales el Estado tiene una participación mínima, correspondiendo por lo tanto, a los particulares las principales decisiones y fijación de sus políticas.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales ha venido a corregir el error en que había incurrido la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 29 de diciembre de 1976, al afirmar que una empresa de participación estatal mayoritaria era aquella en la cual el Gobierno Federal aportaba el 50% o más del capital social, lo que hacía suponer que se trataba de empresas de capital igualitario con los particulares. A la fecha esta disposición se consagra en el artículo 28 de la ley mencionada, el cual a su vez nos remite al artículo 46 de la LOAPF. reformada el 14 de mayo de 1986 y que considera como empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- I.- Las sociedades nacionales de crédito, constituidas en los términos de su legislación específica;
- II.- Las sociedades de otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros-

y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

- A). Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
- B). Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
- C). Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Órgano de Gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio Órgano de Gobierno.

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

A mayor abundamiento diremos que las empresas de participación estatal mayoritaria o sociedades mercantiles de Estado nacen mediante un Acuerdo del Ejecutivo Federal que ordena su creación, pero tendrán personalidad jurídica como tales hasta el momento de su inscripción en el Registro Público de Comercio, previo el cumplimiento de los requisitos que señala el artículo 62 de la Ley General de Sociedades Mercantiles para su constitución y organización:

- a.- Constituirse ante notario público, compareciendo el titular de la Secretaría que corresponda.
- b.- Con capital de \$ 25,000.00
- c.- Cinco socios como mínimo
- d.- Denominación social asentada en la escritura constitutiva
- e.- Objeto
- f.- Estatutos; y
- g.- Organos de administración, reglas de funcionamiento, etc.

La Administración Pública como accionista de dicha empresa, tendrá los derechos y obligaciones derivados de su carácter de socio, establecidos en la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Respecto al control y vigilancia de estas sociedades, se aplican las mismas reglas que para los organismos descentralizados.

Es importante destacar que estas empresas están organizadas según los principios de Derecho Privado, pero quedan sujetas a la vigilancia y control de las leyes del Derecho Público.

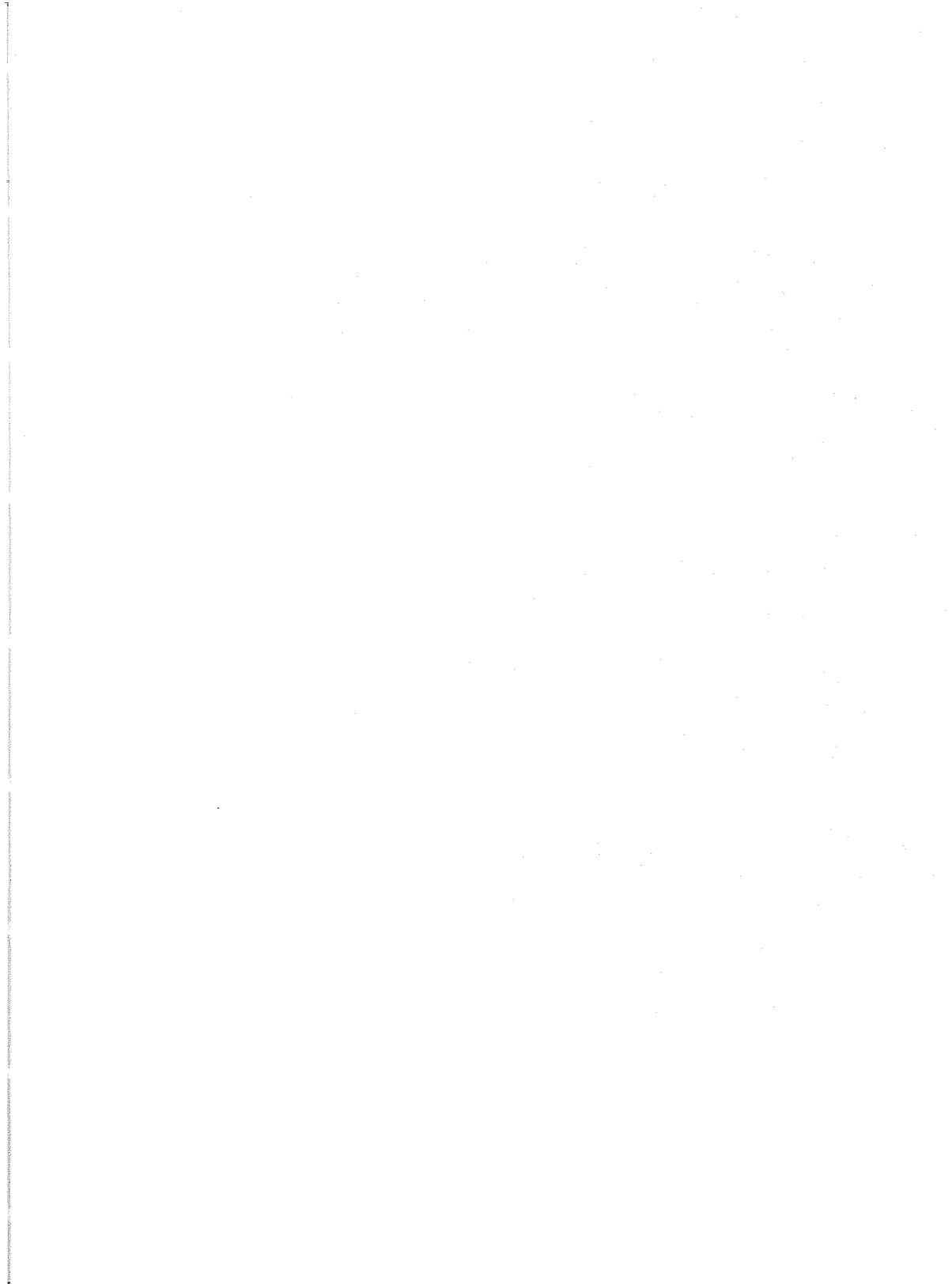
Las disposiciones jurídicas más importantes que se aplican a este tipo de empresas públicas, en cuanto a su organización y funcionamiento son las siguientes:

- 1.- Régimen de Derecho Público
  - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
  - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
  - Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
  - Ley Federal de Entidades Paraestatales
  - Ley Orgánica de cada Entidad.
  
- 2.- Régimen de Derecho Privado
  - Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM).
  - Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
  - Ley General de Instituciones de Crédito u Organismos Auxiliares (para aquellas que tienen esa característica).
  - Ley General de Instituciones de Seguros
  - Ley Federal de Instituciones de Fianzas
  - Ley del Mercado de Valores. (38)

Finalmente, diremos que la empresa pública en México, fue creada por diversas causas accidentales que han conformado la administración pública federal paraestatal, a través de la cual, el Estado interviene directamente dentro de la economía como rector.

---

(38) Acosta Romero, Miguel., Op. Cit. p. 241



C A P I T U L O    I I I



### III. PETROLEOS MEXICANOS

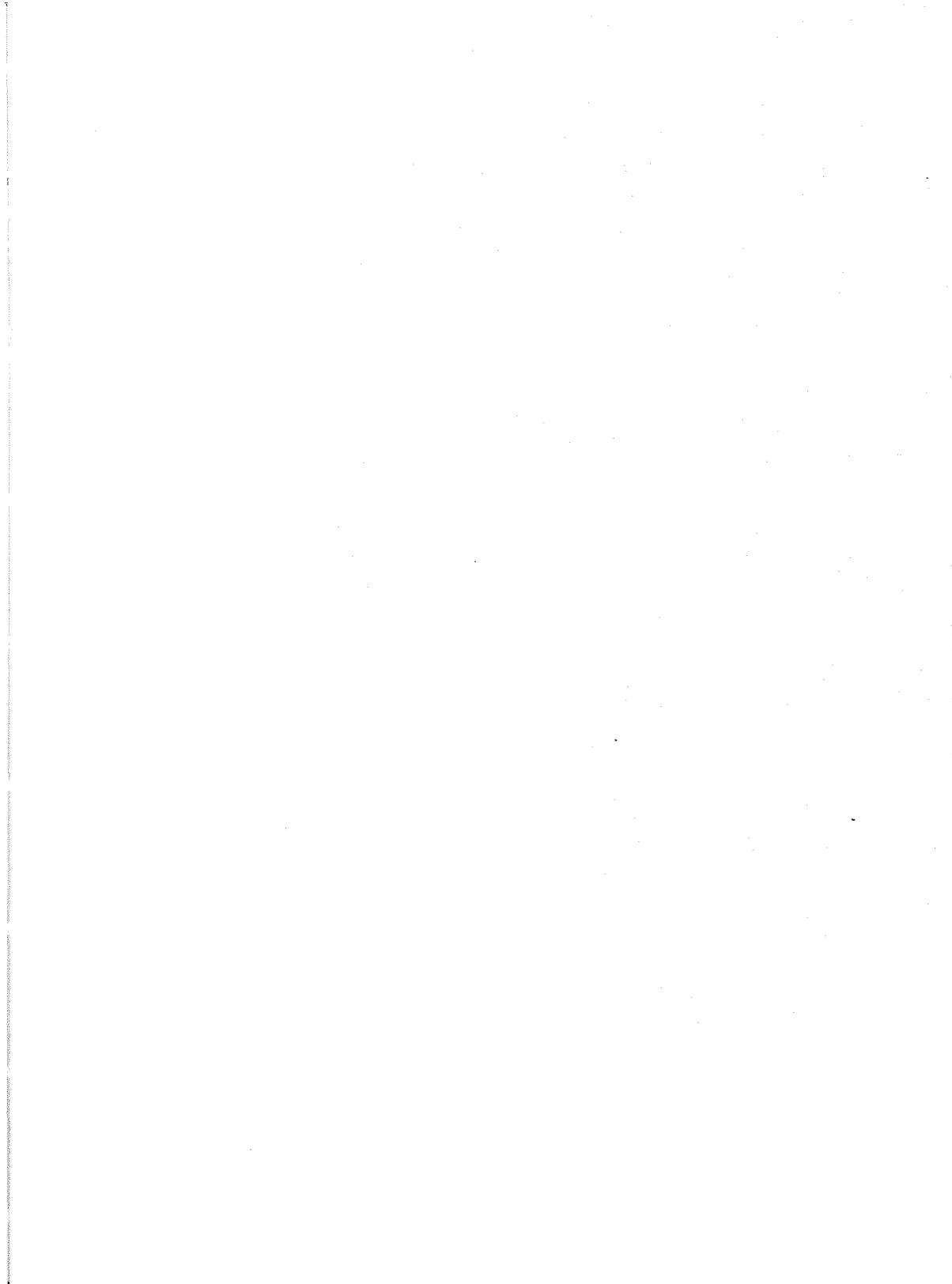
#### 3.1 EJEMPLIFICACION DE PETROLEOS MEXICANOS COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO

"Petróleos Mexicanos", fue creado por Decreto de 7 de junio de 1938, por el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el General Lázaro Cárdenas del Río; sin embargo, es necesario mencionar que este Decreto dió nacimiento a Petróleos Mexicanos como institución pública aún cuando ya contenía las características propias de un organismo público descentralizado.

No fue, sino hasta el 21 de enero de 1971 que mediante Decreto, del Presidente Luis Echeverría Alvarez se emite la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, la cual estableció, de manera expresa que PETROLEOS MEXICANOS, se constituía en ORGANISMO DESCENTRALIZADO, en los términos siguientes:

"Art. 1º Petróleos Mexicanos, creado por Decreto de 7 de junio de 1938, es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con domicilio en la Ciudad de México, D.F."

Por lo que respecta a su régimen jurídico propio, diremos que Petróleos Mexicanos como todos los organismos descentralizados cuenta con una ley orgánica (creada por Decreto del Ejecutivo Federal); que regula la personalidad, patrimonio, denominación, objeto, actividad, etc., de este organismo; quedando por lo tanto, sujeto al Derecho Público.



La personalidad jurídica de Petróleos Mexicanos deriva de un acto del titular de la Administración Pública Federal, (es decir, y en este caso, del entonces Presidente de la República, el General Lázaro Cárdenas), que mediante Decreto creó a Petróleos Mexicanos, otorgándole al mismo tiempo personalidad jurídica (Art. 1º), lo que equivale a tener autonomía técnica y orgánica.

La autonomía técnica, consiste en que el órgano administrativo (Petróleos Mexicanos) no se encuentra sometido a las reglas de gestión administrativa y financiera; y gozará de las más amplias facultades para realizar las operaciones relacionadas con la industria petrolera.

Por lo que respecta a su autonomía orgánica, ésta se refiere a la independencia de los órganos de PEMEX, para tomar decisiones respecto a la prestación de servicios públicos.

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el hecho de que Petróleos Mexicanos como organismo descentralizado, tenga personalidad jurídica propia, no implica con ello que tal organismo esté desvinculado - totalmente - de las dependencias centrales --- Tutela Administrativa.

Su patrimonio se constituye con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico.

El artículo 3º de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, establece:

"El patrimonio de Petróleos Mexicanos lo constituyen -- los bienes y derechos que haya adquirido o que le hayan -- sido asignados o adjudicados incluyendo las reservas para -- exploración y declinación de campos y los que se les asig-- nen, adjudiquen o adquiera por cualquier título jurídico; -- las subvenciones, subsidios y donaciones que le otorguen -- y los rendimientos que obtenga por virtud de sus operacio-- nes".

Como consecuencia lógica, de gozar de personalidad -- jurídica y patrimonio propios, Petróleos Mexicanos cuenta,-- de conformidad con el artículo 7 del ordenamiento jurídico-- citado (LOPM), con libertad de gestión.

Podrá celebrar toda clase de convenios, actos y contra-- tos; suscribir títulos y celebrar operaciones de crédito; -- emitir obligaciones y llevar a cabo todos los actos jurídi-- cos que se requieran para el cumplimiento de su objeto, -- sujetándose a las disposiciones legales aplicables.

También podrá realizar actos de disposición de los -- bienes que integren su patrimonio, ya sea transmitiendo -- la propiedad de ellos o bien afectándolos con gravámenes -- reales. Cuando éstas últimas operaciones tengan por objeto bienes inmuebles, Petróleos Mexicanos someterá al Ejecutivo Federal el Decreto de desincorporación.

En ningún caso quedará comprendido en las enajenacio-- nes el petróleo contenido en yacimientos, ni el derecho -- para hacer explotación de los mismos. En este sentido, --

la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, establece que: "en ningún caso Petróleos Mexicanos concederá regalías, porcentajes o participaciones en el petróleo, el gas natural o en sus derivados, ni en los resultados de la explotación de - mismos".

Cabría mencionar que este organismo depende presupuestariamente de la organización central al ser incluidos en - el presupuesto federal de egresos.

Por lo que hace a su denominación, al igual que todos los organismos descentralizados, reciben un nombre que los distingue de las demás entidades; en este caso, el organismo motivo de estudio, fue denominado Petróleos Mexicanos - (PEMEX).

Este organismo encuentra la razón de su denominación - en la naturaleza de sus actividades y en la realización - de sus objetivos.

Como quedó asentado en el rubro respectivo a los organismos descentralizados, éstos tendrán como objetivo principal la realización de actividades que correspondan al Estado, es decir: la prestación de un servicio público; la prestación de servicios administrativos; la realización coordinada del organismo descentralizado con órganos estatales, - centralizados, locales, municipales e internacionales; y la distribución de productos y servicios que se consideran - de primera necesidad o que, es necesaria la intervención - del Estado en su comercio.

Por su parte, el artículo 2º del ordenamiento citado - señala:

"es objeto de Petróleos Mexicanos la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, el gas natural y los productos que se obtengan de la terminación de éstos; la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, es decir, todas las actividades de orden técnico, industrial y comercial que constituyen las industrias petrolera y petroquímica, de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Art. 27 Constitucional en el ramo del Petróleo y sus Reglamentos, así -- como todas aquellas otras actividades que directa o indirectamente se relacionen con las mismas industrias o sirvan para el mejor logro de los objetivos del organismo".

De acuerdo con el art. 1º de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, éste organismo tiene su domicilio en la Ciudad de México, D.F.

Petróleos Mexicanos es un organismo que opera básicamente en forma descentralizada a través de un sistema administrativo de tipo regional ubicado en el interior de la República, y un sistema administrativo de tipo funcional ubicado en el área metropolitana, correspondiendo a tales sistemas el 86% y 14% respectivamente, del total del personal con que cuenta dicho organismo.

Petróleos Mexicanos es dirigido y administrado en forma colegiada por un Consejo de Administración y un Director General, los cuales serán comentados en páginas posteriores.

Por lo tanto, para que Petróleos Mexicanos opere totalmente como un organismo descentralizado se requiere una aplicación efectiva y equilibrada de la descentralización que la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos consagra y que implica una organización separada de la estructura administrativa del Estado; de ahí que las decisiones deban ser tomadas por sus órganos.

Esta es una característica propia de los organismos descentralizados, pero es evidente que por tratarse de una empresa pública de primordial importancia del sector público, tiene relaciones de dependencia con el Poder Ejecutivo, que se resumen de la siguiente manera:

- 1.- Las relaciones que como empresa tiene con las dependencias que ejercen la autoridad prevista en las leyes. Conforme a estas relaciones se otorgan las asignaciones, los permisos de toda clase, las autorizaciones, y se vigila el cumplimiento de los reglamentos aplicables.
- 2.- Las que derivan del control y de la coordinación necesarios del sector público, especialmente en los aspectos financiero y de inversión; y
- 3.- Las que se refieren a la integración de la actividad de PEMEX dentro de la política de energéticos.

Ninguno de estos tres aspectos de la relación administrativa de PEMEX se opone o afecta a la descentralización. Sin embargo, existe el riesgo de que se den conflictos dentro del sector público.

En opinión de Antonio Bermudez - exdirector de PEMEX - "de los diversos riesgos posibles, el más probable no es - que Petróleos Mexicanos trate de actuar aisladamente, sino que se deteriore o se haga inefectiva la descentralización- y por consecuencia se afecte la eficacia del servicio que - presta Petróleos Mexicanos". (1)

A este conflicto propone como solución, que la coordinación se efectúe en el más alto nivel (con intervención - directa inclusive del Presidente de la República), lo que - en este caso se justifica en virtud de la importancia eco- nómica y política de este organismo.

De lo anterior se desprende, que existe una necesaria- relación entre Petróleos Mexicanos y el Estado, ésta a tra- vés del Director de dicho organismo y el Ejecutivo Federal; relación que resulta lógica, si tomamos en cuenta que la in dustria petrolera ha sido clave importante de la política - económica durante los últimos años para nuestro país.

Otro aspecto de la relación de Petróleos Mexicanos con el Estado, relación derivada de la descentralización es - el de las cuentas que debe rendir y, la vigilancia de su -

---

(1) Bermúdez, Antonio J. La Política Petrolera Mexi- cana. Ed. Colegio de México., 2a. ed., México., 1976. p. 100.

administración (comprobación), lo que se traduce en la existencia indispensable de revisiones de auditoría para comprobar la debida administración de la empresa. Estas revisiones serían buenas auxiliares para informar a la opinión pública del funcionamiento y correcta aplicación de sus recursos.

"Art. 49. La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como Coordinadora del Sector respectivo.

Corresponde a los Coordinadores de Sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de Gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en la leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades".

En este último precepto se precisa la figura jurídica de la coordinación sectorial y se norman sus amplias facultades. En este sentido, el nuevo texto del artículo citado indica que la intervención del Ejecutivo Federal en las entidades paraestatales para el cumplimiento de las disposiciones legales se realizará a través de las coordinadoras de sector.

Los efectos más destacados de estas disposiciones (sectorización), son que reduce al Presidente de la República su responsabilidad directa y que se logra una unidad sectorial al atribuirse la coordinación del agrupamiento a una dependencia por sector.

Por otra parte, el artículo 50 vigente del ordenamiento citado, establece la facultad de las dependencias globalizadoras para llevar a cabo las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, en los términos siguientes:

"Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Federal, con el Sistema Nacional de Planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las Coordinadoras de Sector".

Es decir, se establece que las únicas dependencias globalizadoras son tres: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y la Contraloría General de la Federación, sin que por ello invadan la esfera de competencia de la dependencia coordinadora de sector, y que en nuestro objeto de estudio lo es la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal, cuyo titular encabeza al sector industrial, al cual pertenece Petróleos Mexicanos.

En conclusión diremos que, las dependencias globalizadoras ocupan un papel de gran importancia en la conducción de las distintas políticas sectoriales; pero esta posición obedece no sólo a una determinación del Ejecutivo Federal, sino fundamentalmente a lo dispuesto por la LOAPF, pues dichas dependencias se encargan de otorgar "apoyo global" a las demás dependencias (cabeza de sector), en virtud de que

son responsables de la programación, presupuestación, control, información, estadística, financiamiento y evaluación de las operaciones financieras y administrativas de éstas.

Ahora bien, y regresando al Acuerdo Presidencial de 1977 referente a la "sectorización", que es propiamente el tema que nos interesa, diremos que de acuerdo con lo que establece el artículo 1<sup>o</sup>, inciso F, Petróleos Mexicanos quedó comprendido dentro del sector industrial cuya coordinación corresponde al titular de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (actualmente la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal), quien al mismo tiempo es el presidente del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos.

Al Coordinador del Sector Industrial le corresponde:

- 1.- Planear, coordinar y evaluar las operaciones de las entidades del sector en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 2.- Orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades del sector. Para este efecto, se presentarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto con su conformidad, los proyectos de presupuesto anual de las propias entidades.
- 3.- Presentará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debidamente aprobadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de actividades de las entidades del

sector que requieran el financiamiento para su -  
realización.

- 4.- Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades del sector, con la intervención que en su caso corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 5.- Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades del sector.
- 6.- Someter a la consideración del Ejecutivo Federal, las medidas administrativas que se requieran para instrumentar la coordinación de las entidades del Sector.

La nueva política de sectorización del Ejecutivo Federal convierte a la Secretaría de Minas e Industria Parastatal en la dependencia con mayor responsabilidad en el ámbito industrial, y que incide al mismo tiempo en el ámbito financiero, al coordinar en su sector a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal más importantes del país; importantes no sólo en el aspecto financiero, sino también porque entre esas empresas se encuentran las industrias estratégicas, necesarias y básicas para el desarrollo económico y social del país, y entre las cuales encontramos a Petróleos Mexicanos.

La Secretaría de Minas e Industria Paraestatal tiene -  
la obligación de vigilar que el sector industrial no depen-  
da excesivamente de un sistema de producción estatal basado  
en subvenciones y subsidios; proveyendo el uso racional -  
de las tecnologías. Igualmente, establece una política -  
inteligente en materia de inversiones extranjeras a fin -  
de impedir la fuga de capitales.

Uno de los principales objetivos de la SEMIP es formu-  
lar y poner en ejecución el Plan Nacional de Energéticos, -  
el que deberá fundamentarse en los recursos del país, entre  
los que se encuentra el petróleo.

De igual manera, le corresponde a la SEMIP fijar las -  
políticas en materia petrolera, vigilando que el petróleo -  
se utilice para la capitalización de bienes y la generación  
de empleos. Con este objeto, Petróleos Mexicanos ha incre-  
mentado nuestras reservas mediante exploraciones petrole---  
ras, proporcionando al mismo tiempo, empleo a un número con  
siderable de personas.

Para el tratadista Jacinto Faya Viesca, "las activida-  
des y atribuciones de la SEMIP están entre las más importan-  
tes de la Administración Pública Federal, pues para el país  
es fundamental la administración, vigilancia y conservación  
de los bienes nacionales, de propiedad originaria, de los -  
recursos naturales no renovables y de los bienes de dominio  
público de uso común, así como el otorgamiento de concesio-  
nes para la explotación de dichos bienes y recursos". (2)

---

(2) Faya Viesca, Jacinto., Administración Pública -  
Federal. (La Nueva Estructura). Ed. Porrúa., -  
2a. ed., México., 1983. p. 387.

La política industrial se orientará a obtener un mayor dinamismo en el sector, mayor competitividad y el impulso - a la producción de bienes nacional y socialmente necesarios en regiones prioritarias.

Esta política de la Secretaría de Minas e Industria -- Paraestatal es puesta en marcha a través de la ejecución -- del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el cual recoge -- las características y objetivos de ese sector, entre los -- que se encuentra el de proveer de insumos suficientes al -- sector agropecuario, tales como fertilizantes, maquinaria -- agrícola, energéticos, servicios de construcción y otros -- para que lleve a cabo su proceso productivo.

### 3.3 REGIMEN JURIDICO

Petróleos Mexicanos, al igual que los demás organismos descentralizados dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, cuenta con una serie de disposiciones legales que regulan su denominación, objeto, patrimonio, actividad, etc.

De ahí que, al tratar de analizar la legislación aplicable a este organismo, sería tanto como hacer una recopilación de la diversas disposiciones legales vigentes en el país, toda vez que como cualquier otro tipo de empresa técnica, industrial o comercial de jurisdicción federal, leson aplicables una infinidad de leyes.

Por esta razón, únicamente nos enfocaremos al estudio del régimen jurídico básico de Petróleos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Estado para intervenir y regular la actividad económica del país, y actuando conforme a los intereses de la colectividad sobre el interés particular, ha materializado su filosofía social en restricciones al individualismo.

Esto es, el Constituyente de 1917 consagró en nuestra Carta Magna el marco jurídico básico de la industria petrolera en México, y es de ella, como norma fundamental de donde emanán las múltiples disposiciones legales aplicables al desarrollo de las actividades de la industria petrolera y petroquímica, y concretamente las que atañen al organismo público denominado "Petróleos Mexicanos".

El artículo 27 Constitucional establece en su párrafo-cuarto que corresponde a la Nación el dominio directo del petróleo y de todos los hidrocarburos, sólidos, líquidos o gaseosos. De igual manera, indica en el párrafo sexto que no se otorgarán concesiones, ni contratos para la explotación de los recursos petrolíferos, ya que la Nación la llevará a cabo en los términos que señale la ley reglamentaria, misma que faculta a Petróleos Mexicanos para realizar dicha explotación.

El artículo 73 Constitucional faculta al Congreso: en su fracción X para legislar en toda la República en materia de hidrocarburos; y en la fracción XXIX apartado cinco, inciso c) del mismo artículo para establecer contribuciones especiales sobre los productos derivados del petróleo. Y que a la letra dice:

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica".

Acorde con la filosofía de los Constituyentes de Querétaro de 1917, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Adolfo Ruíz Cortines promulgó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (publicada en el D.O.F., el 29 de noviembre de 1958) que viene a dar por terminada toda clase de concesiones; reserva a la Nación la explotación y aprovechamiento de las industrias petrolera y petroquímica y la del gas

artificial, consolidando así, definitivamente la auténtica-reivindicación jurídica de nuestra riqueza petrolera.

Esta ley, mantiene o conserva el principio de que, -- corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e - imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se - encuentren en el territorio nacional (Art. 1<sup>o</sup>).

Este instrumento jurídico establece además que:

"La Nación llevará a cabo las distintas explotaciones-de los hidrocarburos, que constituyan la industria petro--- lera, abarcando ésta:

- I. La explotación, la exploración, la refinación, -- el transporte, el almacenamiento, la distribución- y las ventas de primera mano del petróleo, el gas- y los productos que se obtengan de la refinación - de éstos.
- II. La elaboración, el almacenamiento, el transporte,- la distribución y las ventas de primera mano del - gas artificial.
- III. La elaboración, el almacenamiento, el transporte,- la distribución y las ventas de primera mano de - aquellos derivados del petróleo que sean suscepti- bles de servir como materias primas industriales - básicas.

La Nación por conducto de Petróleos Mexicanos, será la encargada de la ejecución de estas actividades, pero - -

actuando dentro del marco que determinen las leyes correspondientes".

El artículo 6º de la ley que se comenta faculta a --- Petróleos Mexicanos para "celebrar con personas físicas o --- morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiera. Las--- remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, se--- rán siempre en efectivo y en ningún caso concederán por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, por--- centajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones".

El reconocimiento y la exploración superficial de los--- terrenos para investigar sus posibilidades petrolíferas re--- querirán únicamente permiso de la SEMIP (Art. 7º).

Se considera a la industria petrolera como de la exclu--- siva jurisdicción federal y, será de utilidad pública prio--- ritaria sobre cualquier aprovechamiento de la superficie --- y del subsuelo de los terrenos.

El Presidente de la República Adolfo López Mateos, en--- cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 3º transitorio--- de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en --- el Ramo del Petróleo, expidió el Reglamento de la Ley Regla--- mentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del --- Petróleo y fue publicado en el D.O.F. el 25 de agosto de --- 1959.

Tanto la aplicación de esta ley, como de su reglamento corresponden a la Secretaría del Patrimonio Nacional (cuyas facultades pasaron a la actual Secretaría de Minas e Industria Paraestatal).

Entre sus disposiciones fundamentales establecía lo siguiente:

"Art. 5<sup>o</sup> La exploración y explotación del petróleo, - las llevará a cabo Petróleos Mexicanos mediante las asignaciones de terrenos que para el efecto se haya hecho o le - haga la Secretaría, a su solicitud o por acuerdo del Ejecutivo Federal".

A manera de comentario, podemos decir que esta ley - consigna las actividades que debe ejecutar la Nación por - conducto de Petróleos Mexicanos para el aprovechamiento del petróleo, entre las que se encuentra la exploración, la - explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento y la distribución de este recurso, proporcionándole la - Secretaría del Patrimonio Nacional (actualmente la SEMIP), - todos los medios y recursos necesarios para el cumplimiento de estas atribuciones, excepto cuando a consideración del - Ejecutivo Federal los terrenos solicitados por Petróleos - Mexicanos, para su explotación deban reservarse a las zonas petroleras de la Nación o seguir formando parte de ellas.

Asimismo, cuando Petróleos Mexicanos requiera para la - realización de las actividades de la industria, la adquisición o el uso de terrenos, procurará celebrar con el propietario de los mismos el convenio respectivo.

Finalmente, esta ley estableció una serie de sanciones para toda persona ajena a este organismo que realizara -- las actividades propias de la industria petrolera.

Con motivo del incremento y gran importancia que ha -- venido adquiriendo la industria petroquímica nacional y con el objeto de dar mayor fluidez a su desarrollo, el Estado -- como regulador e impulsor de la economía se vió en la im-- periosa necesidad de expedir el Reglamento de la Ley Reglamen-- taria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petró-- leo, en Materia de Petroquímica publicado en el D.O.F. -- el 9 de febrero de 1971.

Este Reglamento permitió la participación del sector -- privado, con el objeto de obtener mejores perspectivas para el desarrollo industrial de nuestro país.

Asimismo, definió la industria petroquímica, como aque-- lla realización de procesos químicos o físicos para la ela-- boración de compuestos, a partir total o parcialmente de -- hidrocarburos naturales del petróleo, o de hidrocarburos -- naturales del petróleo, o de hidrocarburos que sean produc-- tos o subproductos de las operaciones de refinación.

En su artículo 2<sup>o</sup> establece que: "Corresponde a la Na-- ción, por conducto de Petróleos Mexicanos ... en los que no podrán tener participación de ninguna especie los particu-- lares, la elaboración de los productos que sean suscepti-- bles se servir como materias primas industriales básicas -- que sean resultado de los procesos petroquímicos fundados -- en la primera transformación química importante o en el -- primer proceso físico importante que se efectúe a partir --

de productos o subproductos de refinación o de hidrocarburos naturales del petróleo".

El artículo 3º establece que: "La elaboración de productos de la industria petroquímica, con exclusión de los señalados en el art. 2º, que a juicio de la SEMIP, previa opinión de la Comisión Petroquímica Mexicana, tengan un interés económico o social fundamental para el país, será llevada a cabo por Petróleos Mexicanos o, también por conducto de organismos descentralizados o empresas de participación estatal formadas íntegramente por mexicanos, ya sean sólo o asociados con sociedades de particulares formadas asimismo íntegramente por mexicanos".

Por su parte el artículo 4º dispone: "La elaboración de productos químicos que sean resultado de los procesos subsecuentes a los señalados en los artículos anteriores constituyen el campo en que podrán operar indistintamente y en forma no exclusiva, la Nación, los particulares o las sociedades de particulares que tengan una mayoría de capital mexicano".

Este Reglamento creó un organismo técnico consultivo denominado "Comisión Petroquímica Mexicana" dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, cuya función primordial es la de auxiliar a la Secretaría en materia de petroquímica.

Para la elaboración de los productos petroquímicos a que se refieren los artículos 3º y 4º, la Secretaría del Patrimonio Nacional, oyendo previamente la opinión de la Comisión y, en cada caso a los interesados, podrá expedir permisos para llevar a cabo dicha elaboración.

Posteriormente, el 6 de febrero de 1971 se publicó -- la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos -- que abrogó la del 7 de junio de 1938 -- cuyo articulado contiene las funciones y facultades que le permiten actuar flexiblemente para desarrollar con los procedimientos de las técnicas actuales -- la operación de la industria.

Esta ley establece que Petróleos Mexicanos es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal de carácter técnico industrial y comercial, con personalidad -- jurídica y patrimonio propios.

Con motivo de lo dispuesto por el artículo 3º transitorio de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos se tuvo por abrogado entre otros, el Reglamento del Funcionamiento Interno y Atribuciones del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos de 7 de abril de 1942 y que en virtud -- de lo anterior, se hace necesario que los órganos de dirección, administración y operación de PEMEX, actúen con base a un reglamento que delimite o profundice las funciones y -- facultades que les otorga la ley orgánica.

De esta forma, siendo Presidente de la República, el -- Licenciado Luis Echeverría Alvarez, y con fundamento en el artículo 8º y demás relativos de la Ley Orgánica de PEMEX, -- expidió el Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos publicada en el D.O.F. el 10 de agosto de 1972.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -- publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1976 contiene las bases jurídicas aplicables a la organización de la --

innovaciones que regulan actualmente la creación, operación control y extinción de las entidades paraestatales de la - Administración Pública Federal.

Por último, y considerando la vasta y compleja gama de actividades que realiza Petróleos Mexicanos como organismo-integrado único en su género, es lógico que la mayoría de - los ordenamientos jurídicos de nuestro Derecho Positivo -- Mexicano lo regulen directa o indirectamente. Basta con - mencionar que, sus principales disposiciones complementa--- rias alcanzan un número aproximado de setenta, por lo que - enunciarlos resultaría un tanto cuanto tedioso.

### 3.4 PRINCIPALES OBJETIVOS

Petróleos Mexicanos es hoy en día, la industria más -- importante del país y por esta razón se ha fijado metas que repercuten favorablemente y de muy diversas formas en el -- ámbito nacional e internacional.

Desde la expropiación petrolera, Petróleos Mexicanos -- se trazó como objetivo primordial el de abastecer de produc-- tos petroleros y petroquímicos básicos a la totalidad de la población, necesarios para el progreso y desarrollo del -- país. El petróleo ha sido la base del desarrollo económico de México de 1938 al presente año.

Otro objetivo de Petróleos Mexicanos, consiste en lo--- grar que la industria petrolera sea el instrumento clave -- del desarrollo económico independiente de México; pero --- lamentablemente este objetivo no se ha logrado en su tota--- lidad, pues ni Petróleos Mexicanos, ni la economía de Méxi--- co tienen el desarrollo ni la independencia que deberían -- tener.

El Presidente Cárdenas tuvo presente durante toda su -- vida este propósito. Lo muestran diversos pasajes históri--- cos. Como jefe de las operaciones militares había podido -- conocer directamente en la Huasteca y el Sur de Veracruz la técnica de explotar el petróleo, que aplicaban las compa--- ñías extranjeras.

Se tiene conocimiento de que existían oleoductos sub--- marinos para exportar petróleo crudo de contrabando y en -- cambio, se importaba gasolina a precios muy altos. Fue -- lógico que una de sus primeras medidas cuando llegó a --

la Presidencia, fuera el ordenar la baja de los precios.

El Presidente Cárdenas comprendió que el petróleo podía ser el motor del desarrollo económico independiente de México y que para ello tendría que ser de México y no de las compañías extranjeras. De esta forma, nuestro país podría fijar libremente su política petrolera en todos los aspectos: la energía que suministrara permitiría e impulsaría el armónico y sostenido desarrollo de todos los sectores de la economía; una empresa petrolera nacional bien administrada produciría recursos para liquidar la deuda petrolera originada por la expropiación y para autofinanciar básicamente su propio desarrollo. (3)

El pasivo en que incurriese estaría determinado exclusivamente por la conveniencia y no por la necesidad. Finalmente, la industria petrolera podría aportar al erario público cantidades crecientes por concepto de impuestos.

Petróleos Mexicanos ha sido parte medular para el país y como tal, ha tratado de impulsar a los demás sectores de la economía; el petróleo es un recurso básico que sirve a la utilización de los demás recursos y al movimiento de todos los sectores de la economía, por lo que, se puede afirmar que el petróleo constituye un recurso que México puede manejar con independencia de los Centros Internacionales que hacen la debilidad de otras materias primas que México exporta; y por todo ello, es un recurso que puede

---

(3) G. fr. Bermúdez, Antonio J., (Ex-director de Petróleos Mexicanos). Op. Cit. pp. 13 y 35.

manejarse con entera libertad para el cumplimiento de los -  
objetivos nacionales.

Para que esto ocurra es necesario una adecuación entre  
el desarrollo de la industria petrolera y el desarrollo -  
económico del país.

"Son varias las condiciones para obtener estos resul--  
dos:

1. Un claro apoyo político centrado en el Presidente-  
de la República, para que Petróleos Mexicanos cum-  
pla con sus objetivos con libertad, con seguridad-  
económica y con independencia de la política.
2. Una garantía política que asegure su lealtad a los  
fines de la nacionalización, basada en tres ejes:  
la opinión pública, el gobierno y los servidores -  
de Petróleos Mexicanos, principalmente, el Sindi--  
cato de Trabajadores Petroleros.
3. Una eficiencia técnica adecuada al grado de su de-  
sarrollo y a las necesidades del servicio que pre-  
ta, encomendada a su personal técnico y de trabaja-  
dores calificados.
4. Una administración que maneje la empresa nacional-  
hacia objetivos, con respecto a las prioridades -  
que le fijan la naturaleza de la industria petro--  
lera y las necesidades del país; una administra---  
ción eficaz y que no permita despilfarros, con --  
la clara conciencia de que la responsabilidad del-  
administrador se multiplica cuando tiene a su --

cargo recursos de la Nación.

5. La convicción profunda en todos los servidores de la industria de que servir a Petróleos Mexicanos es servir a la patria, convicción fundada en el conocimiento de los objetivos de la nacionalización y en la adhesión a ellos que motive e inspire sus labores. Esta es la mística petrolera.
6. Una relación clara, abierta y de confianza, entre Petróleos Mexicanos y la opinión pública". (4)

Pero lamentablemente, como apuntamos anteriormente, este objetivo de Petróleos Mexicanos no se ha logrado en su totalidad debido a la conjugación de una serie de errores e irregularidades que han empañado los éxitos logrados por este organismo, llegando a colocarlo a principios de 1973 en una situación verdaderamente crítica.

"Los errores e irregularidades, por el orden en que históricamente aparecieron, pueden formularse en los siguientes seis puntos:

1. El freno al desarrollo de Petróleos Mexicanos a causa de una revisión errónea sobre el modo en que debe financiarse y de mantener precios excesivamente bajos, no remunerativos, como sucedió de abril de 1954 a diciembre de 1958.

---

(4) Ibidem. p. 37.

2. El deterioro de la mística petrolera. Se llegó en algunos casos, a la idea de anteponer un objetivo de lucro para Petróleos Mexicanos sobre el ideal de servir a la Nación.
3. El empleo de recursos de tiempo y dinero en actividades ajenas, por completo, a la industria petrolera.
4. El mal planteamiento de las prioridades en la industria. Se relegó, por otras actividades de menor importancia, la búsqueda de nuevas reservas de petróleo en el subsuelo.
5. El recurso al endeudamiento en gran escala, sin planeación correcta.
6. La intervención directa y activa de la política en el manejo de la industria petrolera". (5)

---

(5) Ibidem. p. 53.

### 3.5 FUNCIONAMIENTO POLITICO

Dentro del desarrollo de la industria petrolera y a través de los años, nuestro país no había logrado llevar a cabo una política que definiera los verdaderos propósitos de ésta, como lo que se llevó a cabo y se complementó el 18 de marzo de 1938 con la expropiación de las empresas petroleras.

Anteriormente a la expropiación, la explotación de nuestro petróleo se desarrolló bajo una laguna de reglamentación debido a los movimientos históricos conflictivos que se daban a nivel interno, por lo que la política desarrollada al respecto era la de las clases detentadoras del imperio petrolero que mantenían su riqueza y poderío gracias a las anomalías para con nuestro país.

Fue a partir de la expropiación petrolera que el petróleo se convirtió en una de las principales fuentes de ingresos económicos para el país, se logró erradicar el colonialismo empresarial obteniendo los trabajadores, mejores prestaciones.

Todo esto trajo como consecuencia, que la industria petrolera sufriera enormes cambios en su estructura, por lo cual y dada la intervención a la que estuvo sometido nuestro país, ha variado en cuanto a su política gubernamental, gracias a diversos factores de tipo social-sindical, gubernamental e internacional.

Las primeras políticas de Petróleos Mexicanos, fueron las de satisfacer el consumo interno, y el abastecimiento doméstico, además de lograr exportar un porcentaje de este-

material, para que con esto se pudiesen importar capitales y satisfacer el consumo interno.

Gabría hacer notar que, en virtud de que el petróleo es un recurso no renovable, el Gobierno ha tratado de incluir políticas de planeación, para lo cual ha sido necesario hacer un sinnúmero de anotaciones respecto a la no alteración de los sistemas ecológicos y biológicos para poder satisfacer a la variedad de sistemas internacionales y obtener así ganancias y superaciones nacionales.

Petróleos Mexicanos ha intervenido en la economía mundial a través de su participación, en ocasiones directa y en otras como oidor - en los Organismos Internacionales, los cuales resolverán los problemas que se presenten a nivel mundial en torno a este recurso (petróleo).

La política seguida por Petróleos Mexicanos, ha sido la de convertirse en exportador con respecto a 22 países, así como la de lograr un nuevo crecimiento de estas exportaciones, política que se vió coronada por medio del Acuerdo celebrado en San José de Gracia, en Costa Rica, en el cual México convino con Venezuela en asegurar un suministro de petróleo crudo a los países de Centroamérica y el Caribe.

A través del impuesto que Petróleos Mexicanos paga al erario federal, ha podido, con la ayuda recíproca del Estado participar en el mercado internacional, logrando adquirir un 34% de las participaciones en las acciones de la Refinería PETRONOR ubicada en España, con lo cual México dió el primer paso hacia el desarrollo y exportación en el Continente Europeo.

Cabría hacer hincapié en que el funcionamiento político de Petróleos Mexicanos no se ha circunscrito únicamente al territorio nacional en cuanto a su expansión de gasoductos, sino que también ha tenido que vencer los elementos naturales, para construir gasoductos dentro de zonas marinas, los cuales le servirán para canalizar la producción de los pozos en explotación de los litorales a tierra firme, logrando con ello dar el primer paso para la exportación.

En el transcurso del sexenio del Presidente José López Portillo, el Gobierno de México propuso en el Plan Global de Desarrollo y el Plan Mundial de Energía, una serie de objetivos tendientes al desarrollo e inversión de Petróleos Mexicanos, logrando con esto situar a México en el cuarto lugar dentro de los principales países productores de petróleo, obteniendo asimismo un gran aumento en cuanto a la introducción de ingresos por concepto de petróleo.

"México reconoce que en unas cuantas décadas más terminará la edad del petróleo como primario y principal combustible, debido al derrochamiento que se ha hecho con éste. Se encuentra la humanidad en el parteaguas de dos épocas: la del petróleo y la que habrá de basarse en nuevas fuentes de energía" (6) y para asegurar la transición entre estas dos épocas, México ha propuesto a la Comunidad Internacional la adopción de un Plan Mundial de Energía que contenga programas para garantizar la soberanía plena de los pueblos sobre sus recursos naturales para racionalizar la exploración, producción, consumo, conservación, etc. de las

---

(6) López Portillo, José., Plan Global de Desarrollo 1980 / 1982. (México). pp. 272 - 273.

fuentes actuales de suministro energético particularmente de hidrocarburos.

Dentro de esta política de energéticos, México ha tratado de conducirse con experiencia productiva y administrativa; pero a la vez ha tratado de impulsar otros recursos económicos no petroleros, tales como infraestructura y capacidad productiva y sobre todo, fuerza de trabajo (principal fuente de riqueza de la Nación), colocándose con ello en el centro de atención mundial por sus consecuencias directas en la economía, la independencia nacional y las relaciones con el exterior.

En el ámbito internacional, México por conducto de Petróleos Mexicanos ha conducido su política de energéticos de acuerdo a sus objetivos nacionales, claro está, sin perjudicar la soberanía y relación con otros países, pues les ha propuesto la adopción de un Plan que ordene la investigación, producción, distribución y consumo de todas las fuentes alternativas de energéticos, de los que dispondría México para su exportación, pues como es bien sabido, en las dos últimas décadas nuestro país ha dependido en un 90% del petróleo, situación que se justifica por los precios tan bajos, lo que conlleva al consumo a condiciones de baja eficiencia obstaculizando con ello, la explotación de fuentes primarias de energéticos alternativos de hidrocarburos.

Asimismo, México ha propuesto dentro de este Plan, la reducción de grado de dependencia con respecto a este recurso, sustituyéndolo mediante la utilización de otras fuentes de energía, ya que con los excedentes financieros derivados de la explotación petrolera han empezado ya a

destinarse a otros sectores prioritarios tanto económicos, como sociales; con lo cual se estará apoyando las acciones de los demás sectores de la economía y a su vez se estará colaborando también al equilibrio petrolero de México.

Aquí cabría hacer notar, que así como es imprescindible desarrollar nuevas fuentes, también lo es el hecho de que es necesario hacer un uso más eficiente de la energía, actualmente disponible, ya que los energéticos son vitales para el país porque fortalecen su infraestructura y tecnología.

Para la ejecutorización de este Plan, México ha propuesto a la Comunidad Internacional la adopción de diversas medidas que se mencionan a continuación:

- a). Se pugnará por la integración de un grupo de trabajo, que elabore los documentos y proposiciones relativas al Plan Mundial de Energía.
- b). En materia de exploración, Petróleos Mexicanos continuará con la localización de los recursos energéticos primarios (no petroleros).
- c). Por lo que hace al consumo se continuará la reorientación de la planta industrial hacia el uso del gas natural, en condiciones de máxima eficiencia de utilización para el mayor aprovechamiento de gas asociado, manteniéndose el seco como fuente alternativa de uso, cuidando que los precios reflejen siempre el costo social de este energético para su recuperación.

- d). En lo relativo a los precios, la política de desarrollo se ve fortalecida mediante un programa -- adecuado de precios internos, el que deberá atender, el financiamiento del sector, el fortalecimiento de las finanzas públicas y deberá servir -- de apoyo a la racionalización del consumo.

Asimismo, se deberá cuidar que los precios internos de energéticos no pierdan actualidad en relación con el crecimiento de los costos de producción.

- e). Aumentar en un 25% la capacidad de refinación de hidrocarburos, ya que ésta representa importantes demandas de capital.
- f). Se dará impulso a la investigación y al desarrollo de tecnologías que ahorren energía, tanto -- para uso industrial como doméstico, dando énfasis especial a la difusión y la adopción de las mismas. Igualmente, se continuará con los esfuerzos para reducir la dependencia externa en lo referente a insumos para los reactores y se avanzará -- en el estudio del uso de fuentes de energía no -- convencionales. (7)

---

(7) G. fr. López Portillo, José., Op. Cit.  
pp. 272 - 278.

### 3.6 REGIMEN FINANCIERO

Las finanzas de Petróleos Mexicanos como organismo -- descentralizado, reflejan las relaciones que guarda éste - con el Gobierno Federal y la calidad de su administración - interna, de la cual hablaremos en párrafos posteriores.

Desde el punto de vista financiero, Petróleos Mexica-- nos debe contar con tres características de equilibrio: - capitalización suficiente, ingresos con base en precios re- munerativos y buena relación entre recursos propios y admi- nistración.

"A raíz de la expropiación petrolera, decretada por - Lázaro Cárdenas, se le asignó a Petróleos Mexicanos como - patrimonio - es decir capital - el conjunto de bienes expro- piados a las empresas petroleras, obligándoseles a redimir- el valor de este patrimonio: 324 millones de pesos mediante el pago de la deuda. Esta resultó a la postre, de mayor va- lor que la cifra del patrimonio, debido a la valuación más- justa de los bienes expropiados y a la devaluación de la mo- neda. La misma cifra de patrimonio se conservó hasta fines de 1958, para el año de 1960 se transfirieron 1,770 millo-- nes de patrimonio, ascendiendo éste a 2,320 millones de pe- sos. En 1972 el Gobierno capitalizó 573 millones y, en - 1973 el Gobierno Federal, como consecuencia de la revisión- de la estructura financiera de Petróleos Mexicanos capita-- lizó 3,034 millones adicionales del pasivo de la institu--- ción por impuestos, con lo que el patrimonio ascendió ya - a 4,847 millones de pesos". (8)

---

(8) Bermúdez Antonio J., Op. Cit. pp. 86 - 87.

Las causas del equilibrio o desequilibrio financiero - de Petróleos Mexicanos se sitúan en dos grandes sectores: - el de su administración interna y el de su relación con el Estado, la cual a su vez tiene dos vertientes: la fijación de los precios remunerativos y el régimen fiscal. (9)

De tal suerte que, cuando Petróleos Mexicanos aplica - correctamente los principios administrativos en su explotación y se dan las condiciones para que se pueda desenvolver en equilibrio, los beneficios que se obtienen son enormes.

Al respecto, diremos que para que Petróleos Mexicanos - cumpla efectivamente con los objetivos que se ha propuesto - es necesario que, desde el punto de vista financiero aumente los rendimientos por concepto de impuestos de este recurso (petróleo).

Esto es, deben de cumplirse previamente dos condiciones para obtener así, nuestra independencia económica.

La primera condición es que se autoricen en todo tiempo precios remunerativos, entendiéndose por tales, aquellos que sin salirse de las posibilidades de aumento y a partir de una administración adecuada de los recursos permita: - "1). Reponer el valor de las materias primas; 2). Atender - los gastos de operación y; 3). Dar base para realizar las - inversiones que requiere el desarrollo". (10)

---

(9) Loc. Cit.

(10) Ibidem. p. 85.

Petróleos Mexicanos explota un recurso no renovable, - que requiere de inversiones muy altas para servir a un mercado excepcional en su crecimiento, y por esta razón, re--- quiere de ingresos remunerativos que le permitan - a través de recursos contables - generar recursos internos suficientes para financiar así, su desarrollo en su mayor parte con recursos propios.

Desgraciadamente esta primera condición no se cumplió-- sino muy tarde. Prueba de esto, es el primer problema fi-- nanciero que se suscitó entre 1954 y 1958 debido a la nega-- tiva por parte del Gobierno Federal de aumentar los pre---- cios. Este problema se solucionó en parte con el financia-- miento del crecimiento con deuda, pues lamentablemente el - pasivo subió más allá de los límites deseables.

En noviembre de 1958 se lograron modificar los precios sin embargo, el equilibrio financiero así adquirido, única-- mente duró de 1959 a 1964 debido a la mala administración.

El 7 de diciembre de 1973 la Comisión Nacional Tripar-- tita integrada por representantes del Gobierno Federal, - de los trabajadores y de los empresarios, consideró inapla-- zable un aumento por cuantía en los precios de los deriva-- dos del petróleo, principalmente de gasolina y con exclu--- sión de algunos derivados del consumo popular, para lograr-- el desarrollo de la industria petrolera.

Antes de un año, en octubre de 1974 se realizó otro au-- mento del 50% a los precios de venta al público. Anterior-- mente, el monto del impuesto de los precios quedaba en -- beneficio de Petróleos Mexicanos y actualmente el impuesto-- al consumo de gasolina no es recaudado por PEMEX y - -

entregado al fisco, sino que se paga directamente por los distribuidores y revendedores. Es decir, el precio ya no representa en su totalidad un ingreso para Petróleos Mexicanos, sino que también es una fuente adicional importante de impuestos: 33% de su importe al que se añaden los impuestos que paga este organismo y que ascienden al 16% de sus ingresos brutos.

La otra condición del equilibrio financiero se refiere al régimen fiscal a que se encuentra sujeta la industria petrolera; porque ésta es la base y repercute de manera directa en el incremento del ingreso a través de los demás contribuyentes.

A partir de la expropiación, Petróleos Mexicanos ha sido el primer contribuyente del país y, además de haber generado otros impuestos impulsó también la construcción de vías de comunicación terrestre y los transportes que permitieron la comercialización de productos agrícolas. Todo esto permitió un clima propicio para el establecimiento de empresas y por ende, de nuevos contribuyentes tanto federales como locales.

Por lo que respecta a los impuestos pagados directamente por Petróleos Mexicanos, éstos llegaron a ser; antes de 1958 hasta del 21% de sus ingresos, posteriormente, en 1959 la Ley de Ingresos de la Federación fijó un límite del 12% de ingresos como pago de todos los impuestos. Hoy en día, es del 16%, excepto por los ingresos derivados de la petroquímica y de las exportaciones que siguen su propio régimen impositivo. Cabe destacar que las industrias petrolera y petroquímica básicas contribuyeron en 1979 con 47 mil millones de pesos por concepto de impuesto federal. En

el año de 1980 esta contribución subió a 165 mil millones - de pesos. (11)

Una de las consecuencias de los precios no remunera---tivos y de un régimen fiscal gravoso, fue precisamente que no se pudieran pagar íntegramente los impuestos, con lo que se generó un pasivo por este concepto.

Cabe hacer notar, que en la misma proporción en que aumentan los ingresos, aumenta también el pasivo (deuda) de - Petróleos Mexicanos, lo que refleja su desequilibrio finan-ciero, el cual a su vez se produce por: los precios no remunerativos, o las presiones políticas externas, o la defi---ciente administración, o los tres factores simultáneamente.

Al tener un pasivo tan alto, indica que se ha gozado - de grandes facilidades de crédito, y que han sido usadas.

En conclusión, diremos que en Petróleos Mexicanos son los precios y la buena administración con apoyo oficial, - y no las grandes facilidades de crédito, los elementos esenciales de una estructura financiera saludable.

---

(11) Datos obtenidos de la revista "Nosotros los --- Petroleros". PEMEX. Varios números.

### 3.7 FUNCION SOCIAL Y ECONOMICA

Desde que se tiene conocimiento de la existencia del petróleo, éste se ha convertido en fuente de producción y satisfacción para la humanidad, proporcionando asimismo, trabajo a las diferentes clases sociales y mejorar así, nuestro nivel de desarrollo.

En el trabajo titulado "Influencia Social de Petróleos Mexicanos en Centros Urbanos", presentado por el Licenciado Antonio P. Moreno y el Dr. Manuel Carbajal González, al Séptimo Congreso Nacional de Sociología, se analizó la importancia de Petróleos Mexicanos en los principales centros urbanos. "Tan pronto se obtiene producción, empiezan a transformarse los poblados y con la ayuda, difícilmente cuantificable de Petróleos Mexicanos adquieren o modernizan los servicios indispensables en la vida moderna que hacen agradable la convivencia civilizada: agua, drenaje, electrificación, alumbrado, calles, carreteras indispensables para los usos petroleros que conectan poblados que habían permanecido aislados entre sí y de los centros importantes de población; aeropuertos, campos deportivos, escuelas, mercados, centros naturales o artificiales de sano y saludable esparcimiento y de satisfacción de necesidades sociales". (12).

El beneficio, por la transformación del petróleo y sus derivados, ha creado un cambio trascendental en todos

---

(12) Carbajal González, Manuel y Moreno Antonio P. Trabajo Citado.

nuestros usos y relaciones normales, ya que en nuestra vestimenta y calzado se ha logrado llevar a cabo un abarato en cuanto al costo de la obtención de éstos, constituyendo así un beneficio de carácter social en pro del bien común.

Por otra parte, se dice que en las primeras décadas del siglo XX surge en nuestro país el capitalismo y con éste, el trabajo asalariado, el cual viene a debilitar la producción artesanal y a fortalecer la producción industrial; contribuyendo así al cumplimiento de uno de los objetivos nacionales, postulados en el Plan Global de Desarrollo de 1980 / 1982.

El Plan Global de Desarrollo postuló como uno de sus objetivos básicos el de "proveer a la población de empleo y de mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad a las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda". (13).

México cuenta con una gran política de energéticos que a la vez ofrece a la humanidad, trabajo de enorme potencial que constituye la principal fuente de riqueza de la Nación.

La economía siempre ha jugado un papel muy importante en el desarrollo de todo país y dentro de ésta, el elemento clave para México lo constituye la industria petrolera, es decir Petróleos Mexicanos.

---

(13) López Portillo, José., Op. Cit. p. 111.

Desde la Segunda Guerra Mundial la demanda de gasolina aumenta cada vez más. Los tractores agrícolas también aumentan, mientras que los motores diesel van desplazando a la locomotora de vapor. Actualmente, nuestra civilización parece centrarse alrededor del automóvil, del autobús, del camión y del fogón de petróleo. Hasta el presente no han sido desarrollados substitutos igualmente adecuados y baratos del petróleo crudo como materia prima para la gasolina. En el futuro inmediato, esta industria continuará siendo del máximo interés público.

La industria petrolera reivindicada para el pueblo de México, ha sido guiada con sentido de responsabilidad por el Gobierno Federal y, pese a los augurios pesimistas que nunca han faltado, a la fecha han demostrado que constituye una de las grandes victorias político-sociales de México y el pilar más poderoso de la economía nacional, satisfaciendo el consumo interno.

Para los Estados Unidos, México se convirtió en un país de seguridad nacional, por las reservas petroleras que éste contiene, lo que refleja la posibilidad de tener un abastecimiento seguro y barato del petróleo mexicano, además de que orillaron a nuestro país a acelerar su fuerza exportadora provocándole asimismo una crisis económica y, con ésta una deflación del petróleo en el mercado mundial.

Esta es una situación real y tajante que se da en todos los países subdesarrollados que, al ser aconsejados por empresas deseosas de obtener nuestras regalías, han creado proyectos un tanto cuanto nocivos para México.

Durante los setentas, el comercio exterior mexicano sufrió modificaciones sustanciales, tanto en su estructura -- por sectores, como por tipo de productos. Por lo que respecta a exportaciones éstas han manifestado una tendencia -- creciente, toda vez que en 1970 alcanzaron 3,062 millones -- de dólares, en tanto que en 1982 lograron 21,500 lo que significa una tasa media anual de crecimiento de 58%. El mayor dinamismo de las ventas al exterior se manifiesta a partir de 1976, año en que se empiezan a exportar grandes cantidades de petróleo, producto que pasó a representar el 76% de las ventas totales en 1982, frente al 16% de 1976. (14)

Por lo que se refiere a la distribución de exportaciones por sectores, ésta fue cambiando paulatinamente, toda vez que el sector extractivo fue desplazando al manufacturero y agropecuario como principal oferente en los mercados externos. (15)

Este factor propició que el país dependiera exageradamente de un sólo producto para adquirir divisas a través de la exportación, lo que aumenta su sensibilidad ante las variaciones que se manifiesten en los mercados internacionales.

En términos generales la exportación mexicana se caracteriza por una amplia concentración del sector petrolero -- y en productos con escaso valor agregado tales como: camarón, café y algodón entre otros.

---

(14) C. fr. Petróleos Mexicanos., La Economía Mexicana. México., Abril-1984., pp. 13 - 21.

(15) C. fr. Ibídem. p. 23.

"El énfasis que se ha otorgado a la producción de hidrocarburos en las asignaciones presupuestales y en el diseño de una política de crecimiento acelerado, han provocado un rezago relativo en la expansión de otras actividades productivas que se han manifestado particularmente en la necesidad de complementar la producción interna con importaciones de bienes intermedios". (16)

Los sectores que han tenido mayor participación en las compras externas fueron, en orden de importancia: el petróleo, el automotriz y el de la industria alimenticia.

Ante las perspectivas internacionales, México debe adoptar una estrategia económica a largo plazo que permita fortalecer el papel del sector externo en la economía para evitar las influencias negativas que podrán originarse por la agudización de la crisis mundial.

Porque, si bien es cierto que la exportación petrolera es conveniente, también lo es el hecho de que México no debe convertirse en un gran exportador.

Todo esto permitiría que México concurriera a los mercados internacionales con productos de mayor valor agregado y que no se dependiera exclusivamente de un sólo producto para la obtención de divisas. Ello no implica que se excluya al petróleo como elemento importante para financiar el desarrollo.

---

(16) Tijerina García, Eleazar., El Petróleo y sus Perspectivas en México. México., UNAM (Coordinación de Humanidades)., 1983. p. 62.

México ha querido salir del esquema de una economía - dedicada a la exportación de materias primas, y si el mercado nacional ha constituido el punto de apoyo de la industria petrolera, a su vez el grado de desenvolvimiento que - la industria, la agricultura y los transportes han logrado - hasta la fecha, no hubiera sido posible si no hubiesen contado con el abastecimiento adecuado de productos petroleros. (17)

La industria petrolera mexicana ha ejercido gran influencia en la vida económica y social de la Nación, no únicamente porque sus ingresos brutos son los más grandes - que los de cualquier otro organismo público del país, sino también por la razón de que entre sus trabajadores sindicalizados y de confianza, de planta y provisionales, que en 1956 sumaron 42,295 distribuyó \$ 870,092,010.07 por concepto de salarios y prestaciones sociales. (18)

---

(17) R. Medina Mora., Conferencia: "La Industria del Petróleo en México". Publicada en ediciones -- Humanismo. (México). No. 30 Sept-Oct. 1956. - pp. 8 - 13.

(18) Datos obtenidos en el Departamento de Control y Estadística de Petróleos Mexicanos.

C A P I T U L O    I V



#### IV. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA INTERNA DE PETROLEOS MEXICANOS.

##### 4.1 ADMINISTRACION INTERNA

Administrar en términos generales, significa "obtener-determinados resultados mediante la dirección eficaz del - trabajo y colaboración de otras personas; de donde se deriva que el administrador es la persona física o moral, que - desenvuelve sobre bienes ajenos una actividad dirigida a - hacerlos servir de diversa manera en provecho de alguien, - generalmente con obligación de rendir cuentas". (1)

La función de administración participa de la natura---leza del mandato, pues el administrador actúa en nombre y - por cuenta ajena y es responsable de su comitente.

De acuerdo con lo anterior, diremos que Petróleos Mexi-canos como organismo descentralizado dotado de personalidad jurídica, tendrá a su cargo la explotación de recursos pe---troleros, en provecho de la comunidad y con la obligación - de rendir cuentas al Estado.

La administración de Petróleos Mexicanos está relacio---nada entonces con uno o varios resultados, metas u objeti---vos; sólo cuando éstos se establecen y conocen con clari---dad, la administración empieza a tomar cuerpo.

---

(1) Diccionario Jurídico Mexicano. Vol. I. Ed. Po---rrúa., México., 1983. p. 103.

Los factores que se deben tomar en cuenta para asegurar el adecuado cumplimiento de la responsabilidad de PEMEX se han hecho cada vez más complejos, y por ello, su administración debe ser encauzada a través de una serie de objetivos y políticas que respondan a las numerosas exigencias derivadas de esa responsabilidad, toda vez que la fijación de metas y la creciente preparación de los funcionarios en materia administrativa son garantía para una verdadera dirección técnica.

#### 4.1.1 OBJETIVOS

El conocimiento de los objetivos es un requisito para determinar cualquier curso de acción, pues éstos representan lo que se trata de alcanzar como resultado del proceso administrativo.

El medio en que actúan las industrias es dinámico y cambiante; algunas metas permanecen constantes, en tanto que otras deberán variar cuando ciertas circunstancias lo exijan. Como resultado, el cambio en los objetivos influirá sobre la administración, puesto que ellos constituyen a la vez su meta y punto de partida.

La determinación de objetivos, es sin duda, la fase más importante de la función administrativa de planeación, pero ésta también incluye la fijación del curso de acción que debe seguirse para alcanzar esos resultados finales.

En el trabajo de fijar un curso de acción, el empleo de las políticas adecuadas es esencial si se desea alcanzar el éxito.

Conforme a su Ley Orgánica, Petróleos Mexicanos tiene como objetivos primordiales:

Localizar yacimientos petrolíferos, efectuar la extracción de los hidrocarburos, realizar su transformación en productos utilizables por el mercado, transportarlos a los lugares de consumo y distribuirlos adecuadamente para la obtención de satisfactores económicos y sociales para la Nación, para la empresa y para el elemento humano que la integra.

#### 4.1.2 POLITICAS

Las políticas son normas amplias, generales, elásticas y dinámicas; representan el grupo de ideas fundamentales que unifican el criterio de todos los integrantes de Petróleos Mexicanos.

De este modo, guían y uniforman las acciones que permiten la realización de los objetivos.

A diferencia de una regla: la cual se aplica exactamente igual cada vez que se le emplea e impide la interpretación dentro de ciertos límites, una política es relativamente amplia y general.

Estas políticas dan significado a los objetivos; pues éstos pueden haberse expresado en términos tan amplios que prácticamente carezcan de significado para los miembros de la empresa.

Por medio de las políticas; los objetivos adquieren - una expresión significativa, individual e íntima, pues son de aquéllas, de donde emanan las directivas que deben seguirse para lograr los objetivos.

Entre las políticas de Petróleos Mexicanos destacan - las siguientes:

- a).- Procurar que todos los servidores de Petróleos - Mexicanos se comprometan a la esencia de los - objetivos generales de la empresa; así como de - los objetivos y políticas que corresponden a sus unidades de trabajo para que orienten sus actos - a esos fines.
- b).- Pugnar porque Petróleos Mexicanos constituya una unidad que funcione coordinadamente, es decir, - que la estructuración de la empresa en departa-- mentos y éstos a su vez en secciones, sectores y grupos, no impida su funcionamiento coordinado - y oportuno, con objeto de lograr los objetivos - de la empresa en el menor tiempo posible, aumen-- tando de este modo el índice de productividad.
- c).- Tener presente que el correcto desarrollo de las actividades y la seguridad de todos los servido-- res de la empresa, dependen fundamentalmente de las apropiadas condiciones de los medios de tra-- bajo de que la misma dispone y proporciona. En-- tal virtud, será motivo de constante preocupa-- ción la conservación y desarrollo de edificios, - plantas, talleres, laboratorios, patios, maquina-- ria, equipos, herramienta, muebles, útiles, --

etc., con que se cuenta para la consecución de los objetivos de la empresa.

- d).- Cuidar que en el desarrollo de todas las actividades en cada distrito se cumpla con las funciones de la administración general de planeación, organización, integración, ejecución y control; factores reconocidos hasta ahora como básicos en el progreso de toda empresa.
- e).- Reafirmar el criterio de que nuestro más valioso recurso es el humano, por tanto, aparte de cumplir celosamente los compromisos que la ley y el contrato colectivo de trabajo señalan a la empresa, y exigir que el personal cumpla con sus obligaciones y deberes para que libremente pueda ejercer sus funciones (derechos), deberá imbuir en la mente de cada uno de los trabajadores y empleados el hecho de que no es una pieza dentro un engranaje, sino un ser humano con características individuales, merecedor del respeto de quienes lo rodean, respeto que por extensión se aplica a su puesto y actividad en la empresa.

Consecuentemente:

1. Atender el principio de colocar al hombre adecuado en el puesto adecuado.
2. Acrecentar la aptitud del personal y su calidad de trabajo mediante programas de instrucción y adiestramiento, sistematizando métodos de enseñanza y capacitación para obreros

y empleados en general.

3. Regular la conducta de los servidores de la empresa dentro de las más elevadas normas éticas.
  4. Adoptar las medidas que protejan la salud e integridad física de los trabajadores y que contribuyan a su seguridad y bienestar.
  5. Brindar al elemento humano que integra la empresa, las oportunidades que lo impulsan a superarse técnica y socialmente, estimulándolo en forma adecuada.
- f).- Buscar una identificación y comprensión total entre el grupo administrativo, personal técnico y los obreros en general; para esto se pugnará por informar apropiadamente sobre las actividades de la empresa y por interesarlos en su funcionamiento, con el fin de lograr formar un verdadero espíritu de conciencia de grupo que coadyuve a la superación de la industria petrolera.
- g).- Entender que el lema "Petróleos Mexicanos al servicio de la Patria" encierra, aparte del cumplimiento de los fines específicos de la empresa, el de la Institución en las diversas comunidades en que actúa; lo que debe constituir un factor positivo de progreso económico-social.

- h).- Cumplir estrictamente con las leyes vigentes y -  
conservar las mejores relaciones con las autori-  
dades, desterrando los medios de corrupción admi-  
nistrativa que se traducen en la dádiva, en la -  
influencia, en el trueque de favores o en la -  
"excepción".
- i).- Fomentar apropiadas relaciones con el sindicato;  
respetar la representación de los funcionarios -  
sindicales y pugnar porque prive igual trato -  
para los representantes de la empresa; evitar la  
creación de conflictos innecesarios y dirimir -  
con equidad y alto espíritu de justicia las con-  
troversias obrero-patronales que pudieran surgir

De manera radical y absoluta no intervenir en -  
las cuestiones internas del sindicato; hacer sen-  
tir a los directores sindicales que comparten -  
con la administración de la empresa la grave res-  
ponsabilidad de la buena marcha de la industria-  
y procurar que el dirigente obrero sea un autén-  
tico representante de los trabajadores, orien-  
tando el trato con los mismos a planos de comple-  
ta integridad, comprensión, sinceridad y buena -  
fé, sin otorgar concesiones ni dictar medidas -  
que vayan en contra de la más estricta moral.

- j).- Considerando el carácter imperativo del Contrato  
Colectivo que como norma de conducta general han  
firmado la empresa y el sindicato, cumplir es-  
trictamente los compromisos patronales, y cuidar  
que se satisfagan los inherentes al sindicato y-  
sus agremiados.

k).- Alentar nexos cordiales con sociedades, instituciones, funcionarios públicos y personas de la región, con vista a consideraciones, atenciones y ayudas recíprocas, a la altura de sus respectivas posibilidades; teniendo siempre presente que Petróleos Mexicanos es un instrumento de la Nación para explotar racionalmente una riqueza, patrimonio del país, con elevadas funciones de servicio en la economía nacional. (2)

La importancia fundamental de los objetivos y políticas en la administración de Petróleos Mexicanos es indiscutible, si tomamos en cuenta que se trata de la industria más importante de México. Sin embargo, el hecho es que con frecuencia se pasan por alto, o se ignoran.

No es raro encontrar que los detalles de una operación absorban los esfuerzos, de tal manera, que se olvidan los objetivos generales y las políticas de acción para lograrlos, las cuales constituyen el problema radical.

Por lo tanto, es de vital importancia, que Petróleos Mexicanos (a través de su Director General), recapacite constantemente sobre sus políticas y rectifique si realmente se encamina a los objetivos fijados mediante su actuación administrativa.

---

(2) Petróleos Mexicanos., Políticas de Petróleos Mexicanos. (México). Subdirección de Planeación y Coordinación. pp. 7 - 13.

#### 4.1.3 EL SINDICATO DE TRABAJADORES PETROLEROS DE LA REPUBLICA MEXICANA (STPRM).

Normalmente en toda industria o empresa, hay siempre un sindicato de trabajadores que ofrece a éstos, un sinnúmero de prestaciones, las cuales han venido en aumento aún con el devenir de los tiempos, como es el servicio médico y de transporte del personal a los centros de trabajo, así como medidas de seguridad; situación que únicamente se obtiene, como se verá en párrafos posteriores, mediante su afiliación al sindicato.

El Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), tiene a su cargo la realización de trabajos y el desarrollo de actividades diversas, con el fin de obtener una mejor convivencia y estabilidad dentro de su sindicato.

El Sindicato de Trabajadores Petroleros es actualmente uno de los más poderosos que existen en México.

"A pesar de que el STPRM nació hasta 1935, su historia inicial, y posterior desarrollo se remontan, primero a las difíciles condiciones de explotación a que estaban sometidos los trabajadores de la industria por parte de las compañías extranjeras y segundo, al contexto de la revolución de 1910". (3)

---

(3) Alonso, Angelina y López Roberto., El Sindicato de Trabajadores Petroleros y sus Relaciones con Petróleos Mexicanos y el Estado, 1970/1985.

Ed. Colegio de México., México., 1986. p. 65.

Las organizaciones sindicales surgieron como consecuencia de la explotación comercial del petróleo en México, dando paso con ello a enconadas luchas contra las compañías extranjeras y la rápida inflación que acosó al país durante la revolución, las intensificó.

Debido al mal trato, a los míseros sueldos que percibían y a la discriminación de que eran víctimas los trabajadores - que prestaban sus servicios en las distintas empresas petroleras que operaban en el país - éstos empezaron a unirse para formar pequeños grupos y exigir una serie de prestaciones, con fundamento, claro está, en lo dispuesto por el artículo 123 Constitucional, fracción XVI.

Las demandas iniciales se centraron en general, en el pago del salario mínimo y en el abastecimiento de la jornada de 8 horas, desarrollándose un proceso huelguístico sin precedentes, en el que las compañías despedían o bien utilizando sus propias "Guardias Blancas", asesinaban a los principales líderes.

"El epicentro de la organización sindical de los trabajadores petroleros se localizó en las refinerías de Tampico y Madero (Tamaulipas), y en las regiones del norte (Huasteca) y sur de Veracruz. En 1923, después de un difícil proceso de lucha y negociaciones, se fundó el sindicato de obreros y empleados de la compañía mexicana "El Aguila", el cual fue tortuosamente reconocido por la compañía petrolera". (4) Esta victoria estimuló la organización de los

---

(4) Ibíd. p. 67.

trabajadores petroleros por todo el país y sirvió de infraestructura para la formación de un sindicato nacional.

Los contratos colectivos de trabajo de los distintos sindicatos diferían entre sí en cuanto a salario y condiciones de trabajo, sin embargo todos los contratos establecían como rasgo uniforme el de seis horas y media de trabajo de jornada de los días sábados, así como pagos de tiempo ordinario por tiempo extraordinario no excedente a una hora y media.

Posteriormente, en el marco de la extendida insatisfacción de los petroleros y de la atmósfera obrerista favorable al Presidente Cárdenas, tiene lugar el Primer Gran Congreso del Trabajo de la Industria Petrolera, reunido en la Ciudad de México el 5 de agosto de 1935 con la presencia de los delegados y representantes de las distintas organizaciones de trabajadores de la industria petrolera.

De este Congreso surge, mediante su debida acta constitutiva el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM). Se declararon disueltos para fusionarse entre sí y formar el Sindicato de Trabajadores Petroleros, las organizaciones sindicales representadas y, las que posteriormente se fueran sumando, siempre que pertenecieran a la misma rama de la industria (Art. 2<sup>o</sup> del Acta Constitutiva).

Después de su creación en 1935, y particularmente a raíz de su participación en la expropiación petrolera de 1938, muy pocos sindicatos han tenido tanta gravitación en la vida política y sindical de México como el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

En 1935 la industria petrolera contaba con 32 secciones distintas e independientes, diseminadas conforme a la localización industrial de los campos y refinerías y, las que no tenían el rango de sección quedaban como delegaciones o subdelegaciones según su importancia numérica.

Posteriormente, en la década de los cuarenta, el desarrollo de la industria y el crecimiento sostenido por la fuerza de trabajo permitieron al sindicato establecer en sus estatutos los procedimientos que definieron la creación de secciones, delegaciones y subdelegaciones en los centros de trabajo correspondientes, siendo el criterio principal la fijación de una cantidad límite de trabajadores de planta.

El intenso proceso de lucha política del STPRM, desde 1938 hasta finales de los años cuarenta, es un fenómeno que forma parte de la recomposición de fuerzas sociales en la configuración del Estado Mexicano.

Las controversias de los petroleros en aquel período adquirieron una dimensión que trascendió en las relaciones de Petróleos Mexicanos y su Sindicato, en tanto se transformó en materia de discusión y participación de todo el sector obrero mexicano y más que éste, el conflicto obrero se transformó en una crisis que estremeció a todas las fuerzas políticas del país, las que se vieron inmiscuidas e intervinieron en el conflicto.

A partir de 1970, en el marco de la crisis nacional y del emergente sindicalismo, se impulsó un modelo sindical sustentado en la gestión autónoma de las actividades

económicas relacionadas con las necesidades básicas de los trabajadores petroleros. También durante la década de los setenta se llevaron a cabo en el ámbito económico las distintas revisiones de los contratos colectivos de trabajo, -- lográndose con esto, al mismo tiempo un cambio de orientación hacia el logro de mejores condiciones en la situación-laboral.

Además, la existencia de convenios bilaterales al margen de los contratos colectivos de trabajo marcaron el avance de la acción sindical en esferas económicas muy precisas. En el contexto de la abundancia que vivió el país -- entre 1977 y 1981, motivada por la inusitada expansión de -- la industria petrolera y los altos precios de los hidrocarburos en el mercado internacional, el contenido reivindicatorio del programa del STPRM adquirió un significado trascendental, lo que permitió, desde el punto de vista político un avance en el proceso de cambios estructurales, adquiriendo con esto una mayor cohesión política en torno al Poder Central que ostenta la sección más poderosa de la organización (la Uno de Ciudad Madero) y un control casi total de la estructura ocupacional.

En el ámbito laboral, el STPRM ha logrado desarrollar y expandir relaciones económicas de índole empresarial frente a Petróleos Mexicanos y ciertos sectores de trabajo del gremio petrolero.

En el terreno político, el avance del Sindicato se trajo ante Petróleos Mexicanos y el Estado en una posición -- de mayor autonomía en la orientación y práctica de su política sindical y en una dominación mucho más vertical que -- en períodos anteriores sobre sus bases sindicales.

Con todo lo dicho en párrafos anteriores, podemos decir a ciencia cierta que el Sindicato de Trabajadores Petroleros es quizá, actualmente el más poderoso en México, económica y políticamente hablando, toda vez que el poder sindical se ha desarrollado a través de tres vías fundamentales:

1. Incremento cualitativo y cuantitativo de las reivindicaciones contractuales.
2. Participación económica y política de la dirigencia obrera en las esferas administrativas y en las actividades productivas de la industria, mediante múltiples convenios pactados generalmente al margen de la contratación colectiva.
3. Modificación del régimen estatutario interno y utilización de procedimientos disciplinarios y de consenso que le permitieron al Sindicato un dominio casi absoluto sobre las distintas categorías de trabajo de la industria. (5)

Con la formación en 1936 de la organización, cúpula del Sindicalismo Nacional, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y con su adhesión dos años más tarde al partido oficial de la revolución de consolida el proceso del sector obrero del Estado.

---

(5) C. fr. Ibidem. p. 35

El Sindicato de Trabajadores Petroleros se incorporó - a dicha central - la CTM - desde los inicios de ésta, conquistando para sí un lugar primordial en la cúspide del sector obrero, y adquiriendo con ello un grado de mayor autonomía política en relación a esta central y al Estado.

Desde el punto de vista político e institucional, diremos que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) constituye actualmente el ente de mayor jerarquía en el que se articulan las bases sociales representativas de diferentes sectores: Confederación de Trabajadores de México (CTM), Confederación Nacional Campesina (CNC), y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), y otras organizaciones superiores que de algún modo amplían la representatividad del partido en los sectores obreros y campesinos, como son el Congreso del Trabajo (CT) y el Congreso Permanente Agrario (CPA).

El Congreso del Trabajo es un organismo que vincula políticamente a las cúpulas de las principales fuerzas sindicales del país, agrupa a todas las Confederaciones y a los Sindicatos Nacionales de la Industria entre los que se encuentra el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, es decir, actúa como un todo en los foros de adhesión al Gobierno.

La estructura organizativa y la dinámica de funcionamiento de las instancias de dirección del Sindicato de Trabajadores Petroleros se sustentan en, por lo menos, tres modalidades de aglutinamiento de los trabajadores de la industria: regional, jurídico-administrativa y social.

Estas modalidades organizativas son independientes - entre sí y sus ámbitos particulares están determinados respectivamente por:

- 1º La localización geográfica de los recursos petrolíferos en diversos puntos del país.
- 2º El régimen estatutario bajo el que se desarrolla la actividad sindical, tanto frente a la empresa como entre los trabajadores.
- 3º La necesidad de proteger el empleo y las prerrogativas inherentes a esas industrias en tanto sector estratégico". (6)

Los sindicatos nacionales ubicados en ciertas ramas de la economía, tales como petróleo, electricidad, ferrocarriles, teléfonos, etc., son propiedad estatal y por lo tanto idénticos entre sí en su organización interna, principalmente en lo que se refiere a los órganos de gobierno y a la competencia y número de funcionarios sindicales de los mismos.

Aunque la estructura organizativa del Sindicato de -- Trabajadores Petroleros coincide en gran medida con la de -- los sindicatos de la industria, antes mencionados, existen sin embargo algunas diferencias.

---

(6) Ibidem. p. 73.

Desde su expropiación, la industria petrolera ha estado administrada bajo la influencia de tres zonas geográficas; la norte con sede en Tampico, Tamaulipas; la central en Poza Rica, Veracruz y la sur en Coatzacoalcos. Políticamente en cada una de las tres sedes, Petróleos Mexicanos está representado por una gerencia.

Esta administración regional obedece fundamentalmente a la estructura organizativa que nacionalmente adoptaron los distintos sindicatos pertenecientes a las compañías petroleras extranjeras.

El acuerdo de unificación sindical precedido de disputas políticas de hegemonía entre las agrupaciones, consistió en la repartición del poder entre las tres secciones principales en cada zona y en la rotación entre ellas cada tres años de la Secretaría General del Sindicato.

Petróleos Mexicanos, desde la expropiación, hasta el presente ha sido una empresa que en forma permanente y creciente ha creado empleos (fijos y eventuales) en niveles superiores a los generados por cualquier otra rama productiva de la economía mexicana.

En el contexto del alto desempleo y subempleo que vive nuestro país, Petróleos Mexicanos se ha caracterizado por ser una empresa que derrama múltiples beneficios a la sociedad y por esto, la oferta de fuerza de trabajo acude a ella en altas proporciones en todos los sitios donde hay centros de trabajo petroleros.

Dos características esenciales explican este fenómeno:

1. El nivel de salarios en Petróleos Mexicanos es proporcional y equitativo al de la fuerza de trabajo.
2. Como empresa estatal, Petróleos Mexicanos se distingue de otras empresas de la misma categoría, - por el hecho de garantizar la estabilidad y permanencia en el empleo.

Por un lado, de acuerdo con el régimen jurídico-administrativo de la relación obrero-patronal, los petroleros - se agrupan en dos grandes categorías: trabajadores de confianza (representantes de los intereses o asuntos de la empresa), y sindicalizados. Estos últimos agrupan al polo principal o dominante de otra relación: el de los trabajadores de planta, quienes en el extremo opuesto tienen a los trabajadores transitorios.

Es de mucha importancia señalar el crecimiento mostrado por la población transitoria sindicalizada y de conformidad en los últimos años; de 1970 a 1976, estos trabajadores representaron en promedio el 44% frente al 58.6% de los que tienen puesto de planta. (7)

La otra cara de la condición del petrolero proviene de su situación laboral ante Petróleos Mexicanos y de su función dentro del sindicato. De acuerdo con estos criterios,

---

(7) Datos obtenidos de los folletos editados por el - STPRM. (México).

el Sindicato divide a sus miembros en diversas categorías -- de socios, distinguiendo a los que están activos en la in-- dustria (los de planta) de aquellos que por distintas cau-- sas mantienen una relación temporal con la empresa y el -- sindicato.

Los trabajadores sindicalizados y las distintas cate-- gorías de trabajadores transitorios forman parte de un mis-- mo universo ocupacional donde la estructura de los primeros está diseñada de tal modo que los segundos pueden lograr su acceso a ella sólo después de reunir ciertos requisitos que se ajustan a la militancia sindical.

Conforme a los estatutos del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, la base sindical funda-- mental de éste la forman sus propios socios, clasificándose éstos en: activos, reducidos o reajustados, supernumerarios comisionados y jubilados, debiendo reunir, las diversas cla-- ses de socios los siguientes requisitos:

- a).- Socios Activos; Designación que corresponde a -- los trabajadores que prestan sus servicios direc-- tamente a la industria petrolera con el carácter de planta.
- b).- Socios Reducidos o Reajustados; Designación que corresponde a los trabajadores que han dejado de prestar sus servicios de planta a la industria, -- por reducción de puestos o de personal; siempre que continúen perteneciendo a la organización.
- c).- Socios Supernumerarios; Son los trabajadores -- que careciendo de la categoría de planta, --

prestan servicios transitorios a la empresa y -  
están inscritos en los registros especiales del-  
Sindicato siempre que satisfagan los requisitos-  
marcados en los artículos 26 al 31 del Estatuto.

- d).- Socios Comisionados; Son aquellos trabajadores-  
cuyos servicios son prestados directamente al -  
sindicato en sus oficinas generales o locales -  
con el carácter de planta.
- e).- Socios Jubilados; Son los trabajadores que han-  
dejado de prestar sus servicios a la industria,-  
de acuerdo con la cláusula respectiva del contra-  
to colectivo de trabajo vigente, siempre que --  
continúen perteneciendo a la organización.  
(Art. 25).

Una de las finalidades del Sindicato de Trabajadores -  
Petroleros es el de llegar a ser un tanto cuanto autosufi-  
ciente y para ello se ha tratado de que el desarrollo de la  
industria petrolera marche paralelamente al bienestar de -  
sus obreros y al del progreso de las comunidades y del país  
en general.

Podría decirse que uno de los ejes primordiales de la-  
política petrolera de Petróleos Mexicanos y del Estado es -  
la realización de obras de carácter social para la pobla-  
ción donde se asienta la actividad industrial del petróleo.

Desde los años cuarenta el STPRM promovió de una mane-  
ra inteligente, talentosa y constructiva la formación de -  
sociedades cooperativas enfocadas a la rama del transporte-  
y a la instalación de tiendas de consumo, considerando --

que de esta forma pueden enfrentar sus propios problemas; - obteniendo también por parte de Petróleos Mexicanos prestaciones y ayuda que rápidamente convirtieron al sindicato en ejecutor de algunas acciones de desarrollo de la empresa.

El plan Lázaro Cárdenas de la sección número 1 instrumentado en 1953, tuvo como uno de sus objetivos primordiales la creación de un circuito económico que escapara a los intermediarios, combatiendo así la inflación imperante en las zonas petroleras. El plan se amplió en 1960 cuando el sindicato confirió mayor atención a la creación de sociedades cooperativas de consumo, organizándose las de Ciudad Madero, Salamanca y Poza Rica. Para este momento, la sección No.1 había instalado ya el primer supermercado denominado "Unidad Nacional". Todo esto sirvió de base para promover a Petróleos Mexicanos la integración de un programa de mayores alcances.

A partir de la conquista sindical de 1971, este programa alcanzó un éxito sin precedentes particularmente en el período de la balanza petrolera (1977 - 1981).

Con ello, el sindicato logró una ampliación de sus actividades en áreas económicas diversas a través de una cadena de empresas sindicales que abarcan, desde granjas agropecuarias, ranchos ganaderos y tiendas de consumo, hasta fábricas de ropa y cooperativas de transporte entre otras.

El programa de obras revolucionarias, sociales y políticas con sede en la sección No.1 de Ciudad Madero, confirió carácter institucional a las actividades empresariales-

antes mencionadas, las cuales tienen por finalidad producir y abaratar los artículos que consumen los trabajadores e inclusive los sectores populares en general.

A partir de 1979 el programa de obras sociales dió mayor énfasis a la producción de alimentos, vinculándose a los objetivos gubernamentales expresados tanto en el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) como en la Alianza para la Producción.

En el contrato colectivo de trabajo celebrado entre el Sindicato y Petróleos Mexicanos se consagra el derecho de los trabajadores y de los familiares, al servicio médico.

Las vertientes a través de las cuales el STPRM ha canalizado los fondos destinados a las obras sociales son básicamente tres:

- 1.- Apoyo a los municipios en la realización de obras para beneficio de la comunidad.
- 2.- Beneficios a los propios miembros del Sindicato a través de la creación de centros recreativos, cines, teatros, funerarias, centros vacacionales, viviendas, tiendas de consumo; y
- 3.- Programas operativos de la alianza obrero-campesina a través de asistencia financiera y técnica del Sindicato a los distintos proyectos de desarrollo. (8)

---

(8) C. fr. Alonso, Angelina., Op. Cit. p. 75.

#### 4.2 METAS FUNDAMENTALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

La problemática, asociada a la administración de recursos de una industria creciente, compleja y dinámica, como lo es la petrolera, supone la fijación permanente de sus políticas, normas y procedimientos administrativos, lo cual viene implementándose a través del desarrollo y fortalecimiento de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

De esta forma, la actual administración de PEMEX se ha fijado el cumplimiento de las siguientes metas:

- a).- Incrementar la eficiencia de las diversas unidades que integran la empresa, mediante el mejoramiento de sus estructuras, sistemas de trabajo y la descentralización y agilización de sus mecanismos operativos.
- b).- Revisar los esquemas de organización y las políticas de integración, con la finalidad de que las personas seleccionadas respondan a los requerimientos de aptitud y actitud que demanda el proceso laboral.
- c).- Generar empleos conforme a una política acorde con el papel de PEMEX como industria productiva, promotora del crecimiento económico general del país.
- d).- Acrecentar las aptitudes del personal, vía programas de capacitación y desarrollo.

- e).- Impulsar en mayor grado los servicios sociales, de asistencia a los trabajadores y sus familiares, a fin de hacer congruente al progreso de la empresa con el bienestar económico y social de las zonas petroleras.
- f).- Mantener las relaciones laborales dentro de un marco de justicia y armonía.
- g).- Promover la aplicación de procedimientos y técnicas de planeación y programación, para una mejor utilización de los recursos disponibles. (9)

---

(9) Petróleos Mexicanos., "Nosotros los Petroleros" (México). Subdirección Técnica Administrativa. No. 81 Junio. 1987. p. 13.

### 4.3 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Después de analizar el régimen jurídico, político y financiero de Petróleos Mexicanos, aunque sea en forma muy somera, veamos ahora, cómo funciona su organización administrativa interna en beneficio de la colectividad nacional, y logra que este organismo estatal actúe dentro de las normas que son inherentes a la marcha de las negociaciones industriales y comerciales, esto es, realizando las operaciones respectivas con criterio financiero y con la eficiencia que en este campo de actividades es indispensable.

Petróleos Mexicanos como organismo descentralizado del Gobierno Federal se encuentra estructurado conforme a las disposiciones de su ley orgánica, la cual establece que este organismo estará dirigido y administrado por un Consejo de Administración y un Director General.

#### 4.3.1 CONSEJO DE ADMINISTRACION

- (6) Consejeros Estatales (Propietarios) - (6) Suplentes.
  - (1) Presidente (Secretario de la SEMIP).
  - (1) Vicepresidente
  - (1) Secretario
  - (3) Vocales
- (5) Consejeros Sindicales (Propietarios) - (5) Suplentes.
  - (5) Vocales (STPRM, trabajadores de planta).

El Ejecutivo Federal designará un Presidente y un Vicepresidente entre los miembros del Consejo, y éste a su vez designará a un Secretario, cuyo nombramiento recaerá en persona ajena al Consejo.

El Consejo de Administración se reunirá, cuando menos, una vez cada dos meses para celebrar sesiones ordinarias, - pero cuando la urgencia o importancia de algún caso lo requiera, el Presidente del Consejo, deberá convocar por conducto del Secretario del Consejo a sesión extraordinaria.

A las sesiones del Consejo deberá asistir el Director-General de PEMEX con voz, pero sin voto, y en su ausencia, - quien asuma sus funciones, y el Presidente del Consejo tendrá voto de calidad.

De acuerdo con lo que establece el art. 4º del Reglamento de la ley orgánica de Petróleos Mexicanos.

"Son atribuciones del Consejo de Administración conocer, y en su caso, aprobar:

- I.- Los programas anuales de trabajo, de operación - y de inversiones.
- II.- Los estados financieros que se presenten a su consideración y los que anualmente deben formularse.
- III.- Los presupuestos anuales de ingresos y egresos y sus modificaciones.
- IV.- Los nuevos puestos transitorios, sindicalizados o de confianza, que por razones urgentes, cree el - Director General; y resolver si se consideran definitivos o permanecen como temporales.
- V.- Previamente, el otorgamiento y la revocación, de poderes generales o especiales, otorgados por el

Director General; y resolver si se consideran definitivos o permanecen como temporales.

- VI.- La cancelación de adeudos a cargo de terceros y a favor del organismo, cuando se hubieran agotado los procedimientos legales para su cobro, sin haberlo conseguido; después de obtener las autorizaciones gubernamentales que prevengan las leyes y demás disposiciones legales.
- VII.- La emisión de bonos u obligaciones de cualquier naturaleza para su colocación en la República o en el extranjero, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.
- VIII.- La transmisión de la propiedad de bienes inmuebles, o la constitución de gravámenes reales sobre ellos, de acuerdo con el régimen legal aplicable.
- IX.- La adquisición de inmuebles o derechos reales sobre ellos, cuando la erogación exceda de un millón de pesos.
- X.- Los contratos de arrendamiento o explotación de refinерías o plantas de petroquímica en el extranjero, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.
- XI.- Las modificaciones que requiera el programa anual de operaciones e inversiones.

XII.- La aceptación de pasivos contingentes.

XIII.- El otorgamiento de donativos, subsidios, gratificaciones, ayudas sociales u operaciones semejantes, que afecten el patrimonio del organismo; los que, en su caso, se harán efectivos después de obtener las autorizaciones que prevengan las leyes aplicables.

XIV.- El Reglamento Interior y el de Servicios Médicos de Petróleos Mexicanos; y, a juicio del Director General, aquellos otros que lo ameriten.

XV.- Los demás asuntos que determine, así como los que le sean sometidos por los propios consejeros o por el Director General".

Las resoluciones a que se refieren las fracciones I al XIV, requerirán para su validez la aprobación, por lo menos de cinco de los consejeros que representen al Estado. En esas materias, las facultades del Consejo son indelegables y deberán ser ejercidas precisamente por el mismo.

El Consejo de Administración decidirá los asuntos que deban ser tratados por el mismo, de entre los que le sean sometidos a su consideración por el Director General o por alguno o algunos de los Consejeros.

Los miembros del Consejo de Administración podrán solicitar que se incluyan en el "Orden del Día", los negocios que a su juicio, deban ser tratados. Asimismo, podrán plantear durante las sesiones, los asuntos que estimen de la competencia del Consejo (Art. 8<sup>o</sup>).

El Consejo podrá encomendar, a uno o varios consejeros, el estudio de negocios determinados, antes de resolver sobre los mismos.

El Secretario del Consejo levantará una acta de los acuerdos tomados en cada sesión, para que sean discutidas en la siguiente sesión y una vez aprobadas, serán firmadas por el Presidente y el Secretario del Consejo.

#### 4.3.2 DIRECCION GENERAL

En virtud del poder político-administrativo y con apoyo en el artículo 6º de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, el Ejecutivo Federal nombrará al Director General, el cual deberá reunir los siguientes requisitos:

- a).- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- b).- Haber desempeñado cargos de alto nivel decisivo, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa; y
- c).- No encontrarse en alguno de los impedimentos que para ser miembro del Organó de Gobierno que señalan las fracciones II, III, IV y V del art. 19 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

"Son facultades y obligaciones del Director General:

- I.- Representar a Petróleos Mexicanos;

- II.- Ejercitar las funciones del mandatario general, - en los términos de los artículos 2554 del Código-Civil para el Distrito Federal; y 13 de la Ley - Orgánica de Petróleos Mexicanos;
- III.- Fijar las normas de organización, administración- y funcionamiento del organismo, y elaborar los - programas de manejo y explotación de sus bienes;
- IV.- Administrar los bienes del Organismo;
- V.- Solicitar del Ejecutivo Federal, cuando el caso - lo requiera, la determinación del orden en que - los subdirectores asumirán las funciones del Di--rector General, durante las ausencias temporales- de éste;
- VI.- Asignar a los subdirectores las funciones que les correspondan; y delegar en ellos alguna o algunas de sus atribuciones;
- VII.- Proponer la inclusión en el Reglamento Interior - sobre la forma de suplir las ausencias temporales de los funcionarios, distintos de los subdirecto--res;
- VIII.- Cuidar que para las sesiones ordinarias y extra--ordinarias del Consejo, la convocatoria y el "Or--den del Día" sean formuladas oportunamente por el Secretario del Consejo y entregadas a los Conse--jeros con la condición (anticipación) a que se - refiere el Art. 6º del Reglamento de la Ley Orgá--nica de Petróleos Mexicanos.

- IX.- Ejecutar los acuerdos y demás disposiciones que dicte el Consejo de Administración, ya sea a través de la propia Dirección General o por conducto de los Subdirectores y demás funcionarios y empleados, dentro de sus correspondientes esferas de competencia;
- X.- Formular el programa anual de trabajo y operación del organismo; los planes y programas de inversión; y los presupuestos anuales de ingresos y egresos, para presentarlos a la consideración del Consejo de Administración con la anticipación necesaria para el debido cumplimiento de las disposiciones o acuerdos del Ejecutivo Federal;
- XI.- Someter oportunamente al Consejo de Administración, las modificaciones a los presupuestos de ingresos y egresos, sujetándose en todo a los lineamientos y plazos que sobre el particular, señalen los acuerdos del Ejecutivo Federal;
- XII.- Incluir en los programas anuales de trabajo, de operación y de inversiones, con expresión de la cantidad máxima por destinar en su caso a las actividades correspondientes, los puntos siguientes:
- a). Análisis de la demanda de productos y de las perspectivas para el consumo interior del país y para el mercado de exportación con las previsiones correspondientes al año, que determinen la producción necesaria de crudo y de gas, y la capacidad a que deben

sostenerse los transportes, refinerías, plantas de petroquímica y servicios de distribución;

- b). Desarrollo de los trabajos de conservación - de campos y mejoramiento de los métodos de - producción, así como de los trabajos de perforación requeridos para mantener la producción dentro de un margen de seguridad razonable, teniendo en cuenta el nivel de la explotación y las perspectivas sobre el consumo - interior y sobre exportaciones;
- c). Programa de exploración de pruebas de estruc-turas exploradas, con el fin de mantener una reserva potencial, segura y bien definida, - renovable cuando menos, en la medida de la - producción que se registre;
- d). Conservación y ampliación, en su caso, de - los sistemas de transporte y almacenamiento, con la tendencia a proporcionarles a la vez, mayor flexibilidad para un costo menor de - operación;
- e). Conservación y ampliación, en su caso de las instalaciones, con el objeto de satisfacer - óptimamente las necesidades del país y asegurar un mercado exterior, a base de productos determinados;

- f). Medidas administrativas dirigidas tanto a -  
elevar la productividad en sus diversos as-  
pectos, como a mejorar la distribución de -  
productos en el interior del país;
- g). Informe sobre el avance de las obras de cons-  
trucción;
- h). Análisis de las condiciones financieras del-  
organismo, en relación con las erogaciones -  
que el programa demanda, y proposiciones -  
para suplir los déficits, si los hubiere;
- i). Medidas dirigidas a mejorar las condiciones-  
en que se realizan los planes de inversión -  
de la empresa; y
- j). Los demás asuntos que considere necesarios.

XIII.- Formular dentro de los tres primeros meses de ca-  
da año, el estado financiero anual del organismo-  
y someterlo a más tardar, en la primera quincena-  
del mes de abril, a la consideración y en su caso  
aprobación del Consejo de Administración;

XIV.- Otorgar y revocar poderes generales o especiales;  
pero cuando estos actos recaigan en personas aje-  
nas a Petróleos Mexicanos, requerirá previo acuer-  
do del Consejo de Administración;

XV.- Asistir a las sesiones del Consejo de Administra-  
ción con voz, pero sin voto;

XVI.- Las demás que le señalen la Ley Orgánica, este -  
Reglamento, otras disposiciones aplicables y las-  
que dentro de sus atribuciones, le fije el Conse-  
jo de Administración".

#### 4.3.3 SUBDIRECCIONES

El Ejecutivo Federal, en los términos del art. 6<sup>o</sup> de -  
la Ley Orgánica, nombrará a los Subdirectores que estime -  
necesarios, para el eficaz funcionamiento del organismo; -  
y para los efectos de sustituir al Director General en sus-  
ausencias, el propio Ejecutivo Federal expedirá un acuerdo-  
determinando el orden en que los Subdirectores asumirán las  
funciones del Director General, durante las ausencias tempo-  
rales de éste.

Los Subdirectores tendrán igual rango y no habrá entre  
ellos por lo tanto, preeminencia alguna; y atenderán los -  
asuntos de su competencia, según sus atribuciones.

"El Director General podrá, por ausencia de uno de los  
Subdirectores o por delegación expresa, dar intervención -  
a alguno de ellos en las funciones de otros" (Art. 16 del -  
Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos).

"Los Subdirectores, a propuesta del Director General y  
a juicio del Consejo de Administración, asistirán a las se-  
siones de éste con voz, pero sin voto". (Art. 17 del Regla-  
mento citado).

A).- Subdirección de Planeación y Coordinación

Esta Subdirección tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- 1.- Administrar el sistema institucional de planeación.
- 2.- Coordinar las acciones requeridas en materia de nacionalización administrativa.
- 3.- Coordinar las acciones requeridas en materia de desarrollo regional y de protección ambiental, y administrar el programa global de la conservación y ahorro de energía y el de investigación y desarrollo tecnológico.
- 4.- Coordinar las acciones de promoción industrial y de desarrollo de las empresas filiales del organismo.

Para la ejecución de estas funciones, la Subdirección cuenta con las siguientes dependencias:

- Coordinación Ejecutiva de Planeación y Desarrollo
  - Gerencia de Programación y Presupuesto
  - Gerencia de Planeación Estratégica
  - Gerencia de Evaluación e Información
  - División de Estudios Económicos
- Coordinación Ejecutiva de Promoción Industrial y Empresas Filiales
  - Gerencia de Fomento de Proveedores Mayores
  - Unidad de Coordinación y Control de Empresas.

Unidad de Evaluación de Requerimientos

Unidad de Fomento de Pequeños y Medianos Proveedo--  
res.

- Coordinación Ejecutiva de Estructuras de Organiza--  
ción y Desarrollo Regional.  
Gerencia de Desarrollo Institucional  
Gerencia de Desarrollo Regional  
Gerencia de Coordinación y Control de Protección -  
Ambiental.

B).- Subdirección de Producción Primaria

Son atribuciones de la Subdirección Primaria:

- 1.- Realizar el desarrollo de los programas de explora-  
ción geológica y geofísica, coordinando e inter-  
pretando la información proporcionada a fin de je-  
rarquizar la localización de los pozos explorato-  
rios y semi-exploratorios.
- 2.- Realizar estudios del comportamiento de los yaci-  
mientos, del régimen de explotación y el cálculo-  
de reservas probadas, efectuando las operaciones-  
de registros geofísicos, cimentación y estimula--  
ción en los pozos con la tecnología más avanzada-  
en materia de desarrollo de campos, proponiendo -  
su implantación en el mediano y largo plazo.
- 3.- Coordinar los programas de producción y distribu-  
ción de hidrocarburos, de reparación y terminación  
de pozos, de operación, de sistemas de ductos y -  
mantenimiento en instalaciones y equipos, confor-

me a las políticas institucionales establecidas.

- 4.- Realizar la planeación de la Subdirección en base al análisis del comportamiento de los elementos - que inciden en la operación del sector, determinando un diagnóstico pronóstico con la finalidad de generar alternativas de operación y desarrollo a nivel estratégico.
  
- 5.- Elaborar, supervisar, llevar un control de los programas de seguridad industrial y protección ambiental en el ámbito de la Subdirección, observando el cabal cumplimiento de las disposiciones que sobre la materia se encuentren en vigor.

Para el cabal cumplimiento de sus funciones, la Subdirección de Producción Primaria cuenta con las siguientes dependencias:

- Coordinación Ejecutiva de Exploración
  - Gerencia de Operación Geológica
  - Gerencia de Operación Geofísica
  - Gerencia de Integración e Interpretación
- Coordinación Ejecutiva de Desarrollo de Campos
  - Gerencia de Perforación
  - Gerencia de Desarrollo de Campos
  - Gerencia de Ingeniería de Yacimientos
  - Gerencia de Obras y Servicios de Apoyo
- Coordinación Ejecutiva de Explotación
  - Gerencia de Producción
  - Gerencia de Sistemas y Ductos
  - Gerencia de Reparación y Terminación de Pozos
  - Gerencia de Mantenimiento.

- Coordinación Ejecutiva de Planeación y Administra-  
ción.
  - Gerencia de Planeación
  - Gerencia de Administración
  - Gerencia de Seguridad Industrial y Protección Am-  
biental
  - Unidad de Logística y Materiales.

C).- Subdirección de Transformación Industrial

A esta Subdirección compete el cumplimiento de las si-  
guientes actividades:

- 1.- Autorizar y desarrollar los programas generales -  
de operaciones de las distintas refinerías y cen-  
tros petroquímicos.
- 2.- Autorizar y desarrollar los programas de manteni-  
miento preventivo y correctivo de instalaciones -  
de refinación y petroquímica.
- 3.- Aprobar y coordinar los programas anuales de ins-  
pección y mantenimiento preventivo y correctivo -  
en las instalaciones de transformación industrial  
supervisando y controlando el cumplimiento de las  
leyes, normas, reglamentos relativos a la seguri-  
dad industrial y protección ecológica.
- 4.- Autorizar la contratación de instituciones de in-  
vestigación para el desarrollo de estudios espe-  
cializados.

- 5.- Integrar y sancionar el presupuesto anual de la Subdirección de Transformación Industrial.
- 6.- Evaluar y autorizar los planes de desarrollo a corto, mediano y largos plazos de la planta industrial.

Para la ejecución de estas funciones, la Subdirección cuenta con las siguientes dependencias:

- Coordinación Ejecutiva de Planeación
  - Gerencia de Planeación y Desarrollo
  - Gerencia de Logística y Materiales
  - Gerencia de Ingeniería y Construcción
- Coordinación Ejecutiva de Operación
  - Gerencia de Operación de Refinerías
  - Gerencia de Operación de Petroquímica
  - Gerencia de Normalización de Procesos
  - Gerencia de Protección Ecológica e Industrial
  - Gerencia de Administración Industrial.

D).- Subdirección Comercial

Corresponde a la Subdirección Comercial las siguientes funciones:

- 1.- Realizar las ventas de productos químicos, petrolíferos y petróleo crudo que efectúe PEMEX en el mercado internacional.
- 2.- Realizar la comercialización de los productos petrolíferos y petroquímicos que PEMEX elabora e

importa para satisfacer la demanda nacional.

- 3.- Evaluar las variables que afectan el mercado nacional e internacional de productos y subproductos petroquímicos y petrolíferos y sus derivados proponiendo políticas comerciales apropiadas.
- 4.- Realizar los programas de transporte terrestre, marítimo y multimodal, proporcionando servicio oportuno y requerido por las ramas usuarias, conforme a las leyes, normas y procedimientos en vigor.
- 5.- Establecer y realizar políticas generales de adquisiciones; administración y control de suministros que se requieren.
- 6.- Estudiar permanentemente las normas de operación, mantenimiento y protección ambiental y supervisar su aplicación con objeto de mejorarlas.
- 7.- Promover y proyectar la exportación de productos mexicanos del sector petrolero a través de intercambios con los mercados internacionales con clientes y proveedores actuales y potenciales, conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para el cumplimiento de estas atribuciones la Subdirección Comercial cuenta con las siguientes dependencias:

- Coordinación Ejecutiva de Planeación y Administración.
- Gerencia de Planeación y Administración
- Gerencia de Administración y Mercadotecnia
- Coordinación Ejecutiva de Comercio Internacional
- Gerencia de Exportación de Petróleo Grudo
- Gerencia de Comercio Exterior de Productos Petrolíferos.
- Gerencia de Comercio Exterior de Productos Petroquímicos
- Gerencia de Análisis y Evaluación del Mercado Internacional.
- Gerencia de Representaciones en el Exterior y Control de Transacciones Internacionales.

**E).- Subdirección de Proyecto y Construcción de Obras**

A esta Subdirección compete el cumplimiento de las siguientes actividades:

- 1.- Realizar la ejecución de las obras de construcción conforme a la planeación integral de la Institución.
- 2.- Planear, implantar y coordinar las bases de diseño para las obras que se realicen por las diferentes dependencias de la Subdirección.

- 3.- Planear, dirigir y asignar, los trabajos de ingeniería de proyecto, construcción de obras, programación y administración de proyectos que se lleven a cabo en la Subdirección.
- 4.- Dirigir la realización de concursos y celebración de contratos para la construcción de obras, así como desarrollar la programación financiera y el control contable correspondiente.
- 5.- Cuantificar los volúmenes y costos precisos de las obras terminadas y puestas a disposición de las dependencias usuarias, para efectos de certificación, control y verificación en la entrega y recepción correspondientes.
- 6.- Realizar estudios de ingeniería, de construcción, financieros, contables y de productividad para el desarrollo de los proyectos encomendados a la Subdirección de Proyecto y Construcción de Obras.
- 7.- Establecer mecanismos de seguimiento y control para la legislación de los proyectos y construcciones, así como para lograr adecuadas condiciones de seguridad, higiene industrial y protección ambiental, promoviendo las acciones correctivas pertenecientes.
- 8.- Dirigir y controlar todos los servicios administrativos así como la actualización de los inventarios de las dependencias de la Subdirección, en lo relativo a existencias de materiales, equipo y lugares de ubicación.

Para el cumplimiento de las funciones antes mencionadas, la Subdirección de Proyectos y Construcción de Obras - se auxiliará de las siguientes dependencias:

- Coordinación Ejecutiva de Construcción
  - Gerencia de Proyectos de Explotación
  - Gerencia de Proyectos Industriales
  - Gerencia de Proyectos de Transporte y Distribución
  - Gerencia de Proyectos de Obras Sociales
  - Gerencia de Proyectos e Infraestructura
- Coordinación Ejecutiva de Ingeniería y Servicios
  - Gerencia de Ingeniería de Proyecto
  - Gerencia de Programación y Evaluación
  - Gerencia de Desarrollo de Obras
  - Gerencia de Administración y Servicios.

F).- Subdirección Técnica Administrativa

A esta Subdirección compete el cumplimiento de las siguientes actividades:

- 1.- Ejercer la dirección y administración en general de las relaciones industriales, de los servicios médicos, sociales, de protección y seguridad, de los asuntos jurídicos, de la información y relaciones públicas y los inherentes a la ayuda para la construcción de viviendas para los trabajadores de la institución.
- 2.- Representar a PEMEX en las relaciones obrero-patronales, promoviendo que exista permanentemente a nivel institucional un clima de armonía laboral

- 3.- Participar e intervenir en las decisiones y medidas que se adopten en el seno de los Comités de Coordinación y Consulta y de Dirección, aportando los criterios que se hagan necesarios, para contribuir a la solución y manejo de los asuntos que se exponen en tales foros.
  
- 4.- Vigilar que se cumplan en el ámbito de la Subdirección las funciones de regulación y control, con apego a las normas y lineamientos institucionales y a las necesidades particulares de la misma, apoyando y promoviendo las acciones pertinentes para optimizar el funcionamiento integral de las dependencias de su adscripción.

Para el desempeño de estas funciones, la Subdirección se auxiliará de las siguientes dependencias:

- Coordinación Ejecutiva de Recursos Humanos
- Gerencia de Relaciones Laborales
- Unidad de Servicios Sociales
- Unidad de Administración de Obras Habitacionales
- Gerencia Jurídica
- Gerencia de Servicios Médicos
- Gerencia de Información y Relaciones Públicas
- Unidad de Servicios de Protección y Seguridad
- Unidad de Planeación y Evaluación.

G).- Subdirección de Finanzas

A esta Subdirección compete la realización de las siguientes actividades:

- 1.- Realizar los estudios relativos al impacto financiero de las diversas operaciones.
- 2.- Coordinarse con las diferentes dependencias con el objeto de determinar las necesidades de financiamientos de la institución.
- 3.- Realizar la administración y control de la deuda documentada, vigilando que la estructuración se haga conforme a los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 4.- Supervisar que se concentren, custodien y apliquen en forma adecuada los fondos y valores; estableciendo los mecanismos de control y vigilancia de las cuentas bancarias en el extranjero y el país, de las operaciones de tesorería.
- 5.- Elaborar y llevar a cabo un control de las observaciones y recomendaciones derivadas de auditorías practicadas, a fin de efectuar el seguimiento de las medidas correctivas aplicadas.
- 6.- Elaborar el plan informativo institucional.
- 7.- Controlar y tramitar el pago de los impuestos y demás prestaciones fiscales incluidas en el régimen fiscal de la institución.

Para la ejecución de estas actividades, la Subdirección de Finanzas se auxiliará de las siguientes dependencias:

- Coordinación Ejecutiva de Planeación Financiera  
Gerencia de Planeación Financiera  
Gerencia de Control del Ejercicio Presupuestal
- Coordinación Ejecutiva de Financiamientos
- Coordinación Ejecutiva de Tesorería  
Gerencia de Finanzas  
Gerencia de Tesorería  
Unidad de Administración de Riesgos
- Coordinación Ejecutiva de Contraloría  
Gerencia de Contabilidad  
Gerencia de Auditoría  
Gerencia de Sistemas de Contabilidad  
Gerencia de Informática Institucional  
Unidad Fiscal.

#### 4.3.4 COORDINACION DE SERVICIOS GENERALES Y SEGURIDAD INDUSTRIAL.

La Coordinación de Servicios Generales y Seguridad Industrial tiene a su cargo el cumplimiento de las siguientes atribuciones:

- 1.- Coordinar el cumplimiento eficaz de los servicios de apoyo que se requieran para el buen funcionamiento de los centros administrativos del sistema, referentes a aspectos de información, comunicación, reuniones de trabajo, exposiciones, equipo de oficina, de proyección, grabación, etc.

- 2.- Administrar los trabajos de operación y mantenimiento preventivo y correctivo en el centro administrativo.
- 3.- Coordinar y autorizar, previo el acuerdo del Consejo de Administración de PEMEX, la operación de compraventa de inmuebles que la institución requiere, celebrando contratos de ocupación superficial o arrendamiento o promoviendo las expropiaciones de terrenos ejidales y/o particulares.
- 4.- Mantener actualizados los valores de los bienes muebles e inmuebles con los registros mecanizados de los inventarios, aplicando los factores de depreciación, amortización, castigo y recuperación vigentes para el grupo de bienes similares.
- 5.- Vigilar que los recursos humanos materiales cuenten con los equipos e instalaciones necesarios, en materia de seguridad e higiene de la institución.
- 6.- Coordinar los servicios de transporte aéreo en la institución identificando prioridades.
- 7.- Coordinar los estudios de sistema de telecomunicaciones analizando las diversas alternativas que existen a fin de reanalizar el servicio que satisfaga las necesidades actuales de la institución.

Para el desempeño de estas atribuciones, la Coordinación se auxiliará de las siguientes dependencias:

Gerencia de Servicios Técnicos Administrativos  
 Gerencia de Inmobiliaria y Administración Paraestatal  
 Gerencia de Seguridad Industrial  
 Gerencia de Ingeniería y Telecomunicaciones  
 Gerencia de Transportes Aereos.

#### 4.3.5 GERENCIAS DE ZONA

Actualmente Petróleos Mexicanos cuenta con cinco Gerencias en la República, las cuales se localizan en las siguientes zonas:

- a). Zona Norte
- b). Zona Centro
- c). Zona Sur
- d). Zona Sureste
- e). Zona Marina.

Cada una de estas Gerencias tiene encomendadas las siguientes funciones:

- 1.- Ejercer la representación de Petróleos Mexicanos en el área, de acuerdo con los lineamientos e instituciones de la Dirección General y demás disposiciones vigentes.
- 2.- Coordinar las funciones y programas generales de trabajo en la jurisdicción de la zona, informando a la Dirección General y sobre los sucesos más

importantes derivados de su cumplimiento.

- 3.- Integrar, analizar, sancionar y someter a aprobación superior el presupuesto de la zona y vigilar su correcto ejercicio.

Autorizar operaciones, tales como: compras locales, contrataciones temporales del personal sindicalizado y erogaciones diversas de acuerdo con las facultades delegadas por la Dirección General. (10)

---

(10) PEMEX., Manual de Organización Básica de Petróleos Mexicanos. (México). pp. 16 - 94.

#### 4.4 REFORMA ADMINISTRATIVA.

La estructura orgánica de la Administración Pública es por naturaleza cambiante y lo seguirá siendo en el devenir histórico de México, porque siempre habrá nuevas y distintas necesidades de la población que satisfacer. Es por ello, que a nivel federal se observan ciertas normas jurídicas en cada cambio de la Administración.

La reforma administrativa que se ha creado en PEMEX, -- es consecuencia de la dinámica que se da en la actualidad -- en la Administración Pública Federal y en la propia entidad por lo que es necesario hablar primeramente del desarrollo y avance de Petróleos Mexicanos.

En el transcurso de los últimos años, México duplicó -- su producción petrolera y, Petróleos Mexicanos se transformó en importante soporte de la recuperación económica del -- país y de su expansión acelerada.

"De 1976 a 1980 la producción petrolera se incrementó de 900 mil barriles diarios a más de dos millones. En el -- mismo período las reservas de hidrocarburos pasaron de seis millones de barriles a 60 mil 126 millones. Esas cifras -- colocan a México, por sus reservas en el sexto lugar mundial; y su producción en el noveno sitio. Se asegura también la existencia de energéticos mexicanos en el mercado -- nacional e internacional hasta el siglo XXI". (11)

---

(11) PEMEX., La Reforma Administrativa en Petróleos Mexicanos. (México). p. 2.

La dinámica de este crecimiento generó cambios en la política de hidrocarburos del país e incluso en los planes de desarrollo económico. Frente a estas transformaciones, Petróleos Mexicanos debe a su vez, adecuar sus estructuras y sistemas administrativos a fin de cumplir sus programas de trabajo con altos niveles de rendimiento.

De esta suerte, PEMEX conforme a un proceso ininterrumpido y, siguiendo los lineamientos establecidos por el programa de reforma administrativa del Gobierno Federal, continúa adecuando sus estructuras a las necesidades sociales y nacionales de expansión, dando impulso a las metas de mayor crecimiento económico y procurando una acción más eficaz de sus ramas operativas y de servicio.

Petróleos Mexicanos como parte integrante de la Administración Pública Federal (concretamente de la SEMIP), planea su desarrollo al ritmo exigido por el país, cumpliendo las políticas que sobre energéticos dicte el Ejecutivo Federal.

"Tradicionalmente, los hidrocarburos han sido fuente de progreso; sin embargo nunca como en la época actual su presencia y amplia utilización habían constituido recurso más valioso en el mundo. Representan energía vital que a corto plazo no podrá reemplazarse con otras fuentes alterna - el 67% de la energía mundial se obtiene del petróleo. En México este porcentaje excede el 87.5% y debido al crecimiento del país, su demanda se duplica cada 10 años". (12)

---

(12) Ibidem. p. 6

Esta demanda que podría preocupar seriamente a países-no productores, es y será ampliamente satisfecha en México, - al menos en los próximos 55 años, como resultado de la política explotadora adoptada por la actual administración - que ha permitido ampliar significativamente las reservas de hidrocarburos en el país.

Para la debida atención de la dinámica de crecimiento-exigida a Petróleos Mexicanos que implicó la superación - de los índices de producción petrolera obtenidos durante - los 15 años precedentes, se ha hecho necesario procurar - el mejoramiento sistemático del aparato administrativo que-sustenta la empresa a través de la adecuación de la orga---nización de las diversas ramas de la industria, tanto a nivel central como regional promoviendo la descentralización-de funciones, la desconcentración de unidades y el mejora---miento de los sistemas y procedimientos administrativos.

Petróleos Mexicanos intenta mantener permanentemente - en niveles óptimos de rendimiento, el conjunto de sistemas-técnicos y administrativos que resultan más estratégicos - para apoyar la expansión actual y, cumplir con los progra---mas iniciados. En estos propósitos están empeñados los esfuerzos del personal obrero de oficina, técnicos, profesionales y directivos de Petróleos Mexicanos.

Desde el punto de vista global, puede afirmarse que - las relaciones principales que han exigido la adopción de - acciones significativas de reforma administrativa en PEMEX-son las siguientes:

- 1.- La variación en las metas de la empresa, que ha - traído como consecuencia el crecimiento de sus -

actividades. Las tareas de la institución ya no sólo persiguen el objetivo de satisfacer las necesidades petrolíferas y petroquímicas del país, sino también el de producir excedentes para exportación con el propósito de aceptar recursos económicos necesarios de la Nación.

- 2.- El acelerado desarrollo tecnológico en materia de equipo e instalaciones en las industrias petrolera y petroquímica, como consecuencia fundamental del aumento de la demanda mundial de energéticos.
- 3.- La creciente complejidad y dispersión geográfica de operaciones de la empresa.

Las acciones de reforma administrativa en PEMEX se han llevado a cabo de manera paralela al crecimiento de la empresa. Ello ha hecho posible la adecuada administración de un recurso esencial para nuestro futuro desarrollo.

Para el cumplimiento de las metas propuestas, PEMEX ha desarrollado importantes acciones, entre las que destacan las siguientes:

- 1.- Las que se refieren a adecuaciones, ajustes o cambios totales en materia de estructuras de organización interna.
- 2.- Las relativas a medidas de Descentralización-Desconcentración.

- 3.- Las que se refieren al manejo y desarrollo de los recursos humanos.
- 4.- Las que traten de los sistemas de administración aplicados.

A continuación se citan las más importantes en cada caso:

- 1.- Cambios en las Estructuras de Organización.

A fin de adoptar la estructura organizativa, tanto en su ámbito central como en el regional, a la dinámica impuesta por las metas establecidas, con apego a los principios de descentralización se efectuaron los siguientes cambios:

- 1.1 Transformación de la Subdirección de Producción Primaria en las Subdirecciones de Explotación y Exploración.

Esta medida se tomó con los siguientes propósitos:

- a). Racionalizar el agrupamiento del elevado y creciente número de funciones de sector explotación, buscando incrementar su efectividad a través de una adecuada delimitación de campos de competencia y una asignación de funciones, atribuciones y recursos que dieran a cada una de las nuevas Subdirecciones una mayor

autonomía operacional.

- b). Eliminar la marcada desproporción entre el área de responsabilidad y cantidad de recursos asignados a la Subdirección de Producción Primaria respecto del resto - de las áreas operativas como son el Sector de Producción Industrial y el Sector Comercial.

Para el cabal cumplimiento de su nueva - comisión cada una de las nuevas Subdirecciones fue dotada de cuatro gerencias.

- 1.2 Transformación de la Gerencia de Proyectos y Construcción en Subdirección de Proyectos - y Construcción de Obras.

A nivel estructural, los cambios más importantes son los siguientes:

- La conversión de la Subgerencia de Ingeniería a la Gerencia de Ingeniería.
- La división de la Subgerencia de Administración de Proyectos en las Gerencias de Construcción y Administración de Proyectos.

A nivel regional los cambios son los siguientes:

- La transformación de las Superintendencias de Construcción de Zona, dependien-

tes de la actual Subgerencia de Administración de Proyectos, en Superintendencias Generales en dependencia directa de la Subdirección.

1.3 Creación de la Gerencia de Servicios Sociales.

Debido a la gran responsabilidad institucional contraída por Petróleos Mexicanos en el ámbito económico y social; se creó dentro de la Subdirección Técnica Administrativa, la Gerencia de Servicios Sociales, la cual agrupa bajo su competencia diversos servicios de carácter social, orientándolos bajo un criterio uniforme y pragmático.

1.4 Creación de la Gerencia de Desarrollo Petroquímico, adscrita a la Subdirección de Producción Industrial.

Para atender el acelerado crecimiento de los programas de desarrollo impuestos a la rama petroquímica, fue necesario reforzar la organización de ese sector para adecuarlo a la disponibilidad de los recursos y a los planes que el Gobierno de la República reclama de la institución en esa materia. Fue por ello que se creó la Gerencia de Desarrollo Petroquímico.

1.5 Creación de la Gerencia de Financiamientos.

Como consecuencia de los altos niveles de -  
gasto y de inversión que deberá solventar -  
Petróleos Mexicanos durante los próximos -  
años, fue que se estableció la Unidad encar-  
gada de obtener financiamientos para los pro-  
gramas de inversión; situándola con un geren-  
cial y, dependiente de la Subdirección de -  
Finanzas.

1.6 Reorganización de la Contraloría (Unidad de-  
Administración), adscrita a la Dirección -  
General.

Agrupó la responsabilidad de las funciones -  
contables (Contraloría General), de audito-  
ría (Auditoría General), y de presupuestos -  
(Departamento Central de Presupuestos).

1.7 Reorganización de la Gerencia Jurídica, ads-  
crita a la Subdirección Técnica Administra-  
tiva.

1.8 Reorganización de la Oficina de Coordinación  
y Estudios Técnicos.

Con el propósito de cumplir con mayor efi-  
ciencia el proceso de coordinación presupues-  
tal, de racionalización administrativa y de-  
concentración y difusión de información básic-  
a, la Oficina de Coordinación y Estudios -  
Técnicos reorganizó su estructura y pasó a -

depender de la Dirección General.

### 1.9 Reorganización de la Gerencia Personal

Con el propósito de atender en forma eficiente y eficaz las variadas áreas de relaciones laborales que empresa-sindicato-trabajador - han de resolver, la empresa estableció una - serie de reformas en la Gerencia de Personal

La nueva estructura se compone de cuatro Subgerencias:

- Relaciones laborales-Sector Confianza, - Comercial y de Servicios.
- Relaciones laborales-Sector Exploración- y Explotación.
- Relaciones laborales-Sector Producción - Industrial y Construcción de Obras.
- Integración Personal.

### 1.10 Creación de la Unidad Fiscal

Para la resolución de los asuntos fiscales - (erogación), se constituyó la Unidad Fiscal- adscrita temporalmente a la Dirección Gene-- ral y encargada de la interpretación, norma- lización y difusión de los criterios que la- institución ha de aplicar en la materia.

### 1.11 Cambios de Adscripción en Unidades Administrativas Relevantes

Tomando en cuenta los criterios de desconcentración, equilibrio funcional y apoyo directo a Unidades operativas cuyas atribuciones exigen de ciertos servicios de apoyo en forma casi permanente, fue cambiada la adscripción de varias Unidades, procurando a través de esta medida incrementar su eficiencia.

### 1.12 Nuevas Comisiones y Organos de Planeación y Control.

## 2.- Descentralización-Desconcentración

Petróleos Mexicanos como organismo descentralizado, ha aplicado un sistema administrativo de tipo regional en el interior de la República y un sistema de tipo funcional en el área metropolitana, correspondiendo a tales sistemas el 86% y el 14% respectivamente.

Continuando con la política de Descentralización-Desconcentración territorial se han adoptado otras medidas:

- a).- Constitución de la Gerencia de la Zona Centro
- b).- Constitución del Distrito de Operación Sonda de Campeche.
- c).- Constitución del Distrito Operativo de Minclova
- d).- Coordinación Ejecutiva de Programas de Perforación y Producción
- e).- Organización del Proyecto para la Construcción del Gasoducto Troncal de 48'

- f).- Creación de la Refinería de Cadereyta (área - noreste del país)
- g).- Creación de la Refinería de Salina Cruz (área - de la zona pacífico)
- h).- Creación de plantas petroquímicas de alta capacidad productiva en: Cangrejera, Morelos, Cosoleacaque, Pajaritos, Poza Rica, Minatitlán, Laguna de Ostión en el Estado de Veracruz, Cactus en Chispas, Ciudad PEMEX y en otra localidad aún no definida en Tabasco.
- i).- Reorganización de Unidades Diversas
- j).- Sector Guaymas.

### 3.- Manejo y Desarrollo de Recursos Humanos

- 3.1 Reubicación y Crecimiento de Personal
- 3.2 Capacitación de Personal
- 3.3 Aprovechamiento de la Mano de Obra
- 3.4 Convenio para aumentar la capacidad de perforación
- 3.5 Mejoramiento del Sistema de Supervisión y - Vigilancia en las actividades de perforación

### 4.- Sistemas de Administración

Para establecer un apoyo más oportuno y efectivo a las diversas ramas de la industria, se han venido diseñando sistemas de administración basados en una alta tecnología que utilizan equipo manual, mecánico y electrónico de actualidad. (14)

---

(14) Ibidem. pp. 8 - 56.

La industria petrolera mexicana, como parte integrante de la Administración Pública comparte la responsabilidad de incrementar la eficiencia de la acción pública en su conjunto, y por ello ha venido impulsando muy diversas medidas -- para realizar una profunda reforma administrativa en su -- ámbito específico y en el de su interrelación con otros -- sectores del Gobierno Federal.

Esta debe continuar siendo una política del organismo-descentralizado, porque es indudable que el potencial petrolero de la industria ha venido a transformar las perspectivas nacionales y por consiguiente las posibilidades reales-de desarrollo del país, aún está por determinarse cual debe ser la magnitud y el ritmo con que los recursos petroleros-deben intervenir en el crecimiento del país.

No obstante, que este planteamiento rebasa la responsabilidad directa de Petróleos Mexicanos, el organismo descentralizado continuará aportando los elementos de análisis -- necesarios para examinar los impactos económicos de diversos programas de producción y exportación de crudo y gas -- natural.

Es decir que los diversos cambios que ha experimentado el área administrativa de Petróleos Mexicanos recientemente, son consecuencia de las necesidades derivadas del gran-crecimiento de sus actividades particularmente en exploración, producción y petroquímica.

Por lo tanto, en el ámbito de Petróleos Mexicanos en -- cierta forma se sabe lo que viene sucediendo en todo el -- país en materia de reforma administrativa, por lo que se --

han impulsado entre otras cosas, las acciones que se refieren a la desconcentración, capacitación, coordinación interna y externa; cambios en la organización para poder hacerla más competente impulsando el funcionamiento de la Comisión-Interna de Administración y Programación (CIDAP). En los próximos años, las actividades de todas sus áreas operativas demandarán a su vez, nuevas reformas a sus sistemas administrativos que tendrán sobre todo, una responsabilidad - que ya se vislumbra claramente en nuestros días; administrar con eficiencia la abundancia.

Finalmente diremos que es mucho lo que en materia administrativa se ha avanzado, pero el proceso de adecuación no ha concluido. Petróleos Mexicanos está consciente de ese compromiso y responsabilidad, y en el cumplimiento cabal de su tarea se encuentran empeñados los esfuerzos de todo su personal.

El México que tendremos al finalizar el siglo XX estará aumentando principalmente la utilización de nuestros recursos y desde luego, el desarrollo de la industria petrolera. De allí la importancia de su adecuada administración y las reformas a ésta, para que la riqueza generada con el esfuerzo y la visión de quienes trabajan en la producción de hidrocarburos, pueda ser justa y equitativamente distribuida.

## CONCLUSIONES

- 1.- Desde que se tiene conocimiento de la existencia del petróleo, éste ha estado presente en la vida de todo ser humano; aunque su utilidad ha sido muy diversa -- según la época y el país.

Debido a la gran laguna de ignorancia en que vivieron los nativos de México - propietarios de tierras - no pudieron obtener las ganancias por este elemento, sino que fueron las compañías petroleras extranjeras quienes comandadas por gente rapaz, trataron de obtener - las mayores ventajas y ganancias, y en el menor tiempo posible, sin importarles la suerte económica y social, y más aún, la propia vida de los obreros mexicanos, - pues contaban con el apoyo de nuestros mandatarios y no fue, sino hasta muy tarde, cuando se dictaron algunas legislaciones en las que se establecía un régimen-impositivo a estas compañías.

- 2.- El 18 de marzo de 1938 el Presidente de la República, - el General Lázaro Cárdenas del Río, expropió la industria petrolera, dando con ello un gran paso para la - historia económica de México. Poco después de este - significativo cambio de estafeta que ponía al mexicano frente al manejo de su petróleo, sobrevino como paso - natural la reorganización administrativa, creándose - asimismo Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Expropiación y Fundación de Petróleos Mexicanos, revelaron al pueblo mexicano la verdadera importancia de - nuestro petróleo, razón por la cual, mostraron su --

apoyo y solidaridad al Gobierno del General Lázaro -  
Cárdenas.

3.- A partir de la reintegración de la riqueza petrolera -  
al dominio nacional, el Estado se ha encargado de --  
administrarla en beneficio del desarrollo y bienestar-  
del país, hasta el grado de convertir a la industria -  
petrolera en pilar importantísimo del comercio exte---  
rior.

4.- El Derecho Administrativo como rama del Derecho Públi-  
co se encarga de regular la estructura y funcionamien-  
to de la Administración Pública Federal, es decir, del  
ejercicio de uno de los tres Poderes de la Federación:  
el Ejecutivo.

Para el cumplimiento de los fines del Estado, la Admi-  
nistración Pública necesita organizarse adecuadamente,  
adoptando las siguientes formas: la centralización, -  
la desconcentración, la descentralización y las empre-  
sas públicas.

5.- Consideramos que con la creación de estas formas de -  
organización de la Administración Pública, el Estado -  
ha podido cumplir satisfactoriamente sus atribuciones,  
que son básicamente, las de atender las necesidades -  
colectivas a través de: la prestación de servicios -  
públicos, o la realización de actividades correspon---  
dientes a las áreas estratégicas o prioritarias, o -  
la obtención de recursos para fines de asistencia o -  
seguridad social.

apoyo y solidaridad al Gobierno del General Lázaro -  
Cárdenas.

- 3.- A partir de la reintegración de la riqueza petrolera -  
al dominio nacional, el Estado se ha encargado de ad-  
ministrarla en beneficio del desarrollo y bienestar -  
del país, hasta el grado de convertir a la industria -  
petrolera en pilar importantísimo del comercio exte---  
rior.
- 4.- El Derecho Administrativo como rama del Derecho Públi-  
co se encarga de regular la estructura y funcionamien-  
to de la Administración Pública Federal, es decir, del  
ejercicio de uno de los tres Poderes de la Federación:  
el Ejecutivo.

Para el cumplimiento de los fines del Estado, la Admi-  
nistración Pública necesita organizarse adecuadamente,  
adoptando las siguientes formas: la centralización, -  
la desconcentración, la descentralización y las empre-  
sas públicas.

- 5.- Consideramos que con la creación de estas formas de -  
organización de la Administración Pública, el Estado -  
ha podido cumplir satisfactoriamente sus atribuciones,  
que son básicamente, las de atender las necesidades de  
la colectividad a través de: la prestación de servi---  
cios públicos, o la realización de actividades corres-  
pondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, -  
o la obtención de recursos para fines de asistencia -  
o seguridad social.



Por lo que respecta a Petróleos Mexicanos, motivo de estudio del presente trabajo, diremos que éste organismo ha colaborado al cumplimiento de los fines del Estado, a través de la prestación de diversos servicios públicos.

6.- Han transcurrido 50 años desde la creación de Petróleos Mexicanos como organismo descentralizado del Gobierno Federal. Se dice que es un organismo descentralizado porque goza de autonomía técnica y financiera; además de que el Ejecutivo Federal al crearlo, consideró que sus tareas eran trascendentales para la Nación. Sin embargo, por ser la industria nacional más importante, debe aportar a la Federación ingresos por su producción y exportación.

7.- Una vez que nuestra industria petrolera quedó fuera de la tutela extranjera se propuso como objetivo primordial, satisfacer las demandas energéticas del país, calculando este consumo en base a estadísticas realizadas por el propio Gobierno Federal.

Alcanzado este objetivo (a nivel interno), el siguiente paso de Petróleos Mexicanos fue el de consolidar su actividad, fortaleciendo líneas de exportación de alto valor agregado.

8.- Para el cabal cumplimiento de los logros, metas y propósitos establecidos por Petróleos Mexicanos es necesario establecer sistemas de organización administrativa, integrados por personas que manejen con eficiencia y eficacia el petróleo, quienes además, deberán impedir la realización de cualquier acto en que se

comprometan las reservas de hidrocarburos, en contra de lo que establece el Artículo 27 Constitucional.

- 9.- Petróleos Mexicanos se ha convertido en una empresa - que ha proporcionado empleo, a un gran número de mexicanos, contratando, tanto a personas altamente capacitadas como a aquellas que no tienen preparación alguna en el ramo de la petroquímica, para lo cual dicha empresa ofrece cursos de capacitación y adiestramiento - a los trabajadores que pretendan ingresar a laborar - en ella.
- 10.- Debido a la gran importancia que ha revestido PEMEX - en nuestro país, creemos conveniente que las relaciones entre el Sindicato de Trabajadores Petroleros de - la República Mexicana (STPRM) y la empresa deben fortalecerse, esto es, que tanto los trabajadores sindicalizados, como los técnicos y administradores pongan todo su esfuerzo y sacrificio para vencer los obstáculos - que impidan el pleno desarrollo de esta industria -- petrolera.
- 11.- Fuera de todo factor determinante, podríamos decir que la industria petrolera, no sólo constituye un medio - de resolver los problemas económicos del país, sino - que además se ha convertido a través de la historia en el soporte fundamental de nuestra economía.
- 12.- En la realización de los programas de Petróleos Mexicanos se deberá tomar en consideración los planes de - energéticos nacionales, a fin de identificar las mejores opiniones estratégicas que orienten la política - energética del país.

Por sólo mencionar un ejemplo, Petróleos Mexicanos - requiere como lo indican los programas de la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), llevar - adelante con premura planes específicos por actividad - y sector en materia de ahorro de energía, es decir, - tratar de racionalizar el uso de energéticos en el - ámbito internacional, apoyando al mismo tiempo las acciones de los demás sectores de la economía.

- 13.- Debido al acelerado crecimiento de nuestro país y por ende, de nuevas necesidades que satisfacer, Petróleos Mexicanos realizó una serie de acertadas reformas en su organización administrativa, acordes con los programas globales de la reforma administrativa federal.

Petróleos Mexicanos no pretende con ello, precisamente logros relumbrantes, pero sí trata de dar mayor agilidad, eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos.

- 14.- Finalmente diremos que, con una industria integrada como Petróleos Mexicanos, México se ha convertido en dueño absoluto de su panorama energético interno y por tanto posee la fortaleza suficiente para actuar con aplomo en el ámbito internacional.



## B I B L I O G R A F I A

ACOSTA ROMERO, Miguel., Teoría General del Derecho Administrativo. 6a. ed., México., Ed. Porrúa., 1984.

ALEMAN VALDES, Miguel., La Verdad del Petróleo en México. México., Ed. Grijalbo S.A., 1977.

ALONSO, Angelina y López Roberto., El Sindicato de Trabajadores Petroleros y sus Relaciones con Petróleos Mexicanos y el Estado, 1970/1985. México., Ed. Colegio de México., 1986.

BARRAGAN BRITO, José., Actas Constitucionales de México 1821/1824. (Decretos). Archivo General de la Nación., Ed. Gobierno de México.

BERMUDEZ, Antonio J., La Política Petrolera Mexicana. México., Ed. Colegio de México., 1976.

CANASSI, José., Derecho Administrativo. Vol. I. Buenos Aires, Argentina. Ed. Palma, 1972.

CARBAJAL GONZALEZ, Manuel y P. Moreno Antonio., Influencia Social de Petróleos Mexicanos en Centros Urbanos. 1975.

DABIN, Jean., Doctrina General del Estado (Elementos de Filosofía Política). Traducción de Héctor González y Jesús Toral Moreno. México., Ed. Jus., 1946.

DIEZ, Manuel María., Derecho Administrativo. Vol. II. Buenos Aires, Argentina., Ed. Omeba., 1975.



- FAYA VIESCA, Jacinto., Administración Pública Federal. -  
2a. ed., México., Ed. Porrúa., 1983.
- FRAGA, Gabino., Derecho Administrativo. 22a. ed., México.,-  
Ed. Porrúa., 1982.
- GALLEGOS GONZALEZ, Navarro., Estudio Panorámico del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.  
México., D.F., Ed. Fondo de Cultura Económica., 1973.
- GOBIERNO DE MEXICO., El Petróleo de México. México, D.F.,  
1940.
- LOPEZ PORTILLO, José., Plan Global de Desarrollo 1980-1982.  
3a. ed., México., 1980.
- LOPEZ PORTILLO, José y Weber., El Petróleo de México: su -  
importancia/sus problemas. México, D.F., Ed. Fondo de -  
Cultura Económica., 1975.
- MORENO, Daniel., Derecho Constitucional Mexicano. 8a. ed.  
México., Ed. Pax-México., 1984.
- PAREYON AZPEITIA, Armando R., Cárdenas ante el Mundo. -  
Populibros "La Prensa"., 1977.
- PETROLEOS MEXICANOS., El Petróleo. 14a. ed., México., 1975
- Historia del Petróleo en México. México., Subdi-  
rección Técnica Administrativa., 1987.
- Impuestos de Petróleos Mexicanos 1938/1962. Sub-  
dirección Técnica Administrativa., México., 1963.

- PETROLEOS MEXICANOS., La Economía Mexicana de 1984. --  
 México., Subdirección de Planeación y Coordinación., -  
 Abril - 1984.
- La Industria Petrolera Mexicana. 1963.
- Manual de Organización Básica de Petróleos Mexi--  
canos. México., 1988.
- Marco Jurídico Básico. Subdirección Técnica Admi  
 nistrativa., 1983.
- Políticas de Petróleos Mexicanos. Subdirección -  
 Técnica Administrativa., 1987.
- La Reforma Administrativa en Petróleos Mexicanos.  
 México., Subdirección Técnica Administrativa., 1988.
- RODRIGUEZ y RODRIGUEZ, J., Tratado de Sociedades Mercanti--  
les. Vol. II. 5a. ed., México., Ed. Porrúa., 1975.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco., Estudios Jurídicos sobre la  
Nueva Administración Pública Mexicana. México., --  
 Ed. Limusa., 1981.
- SAYAGUES LASO, Enrique., Tratado de Derecho Administrativo  
 Vol. II. Montevideo, Uruguay., 1963.
- SERRA ROJAS, Andrés., Derecho Administrativo. Vol. I y II.  
 13a. ed., México., Ed. Porrúa., 1985.
- SILVA CIMA, Enrique., Derecho Administrativo Chileno y Com--  
parado. Vol. II. Chile., Ed. Jurídica de Chile., 1961.

SILVA HERZOG, Jesús., Historia de la Expropiación de las -  
Empresas Petroleras. 4a. ed., México., Instituto de In--  
vestigaciones Económicas., 1973.

----- Historia de un Problema Petrolero. México., --  
Ed. Fondo de Cultura Económica., 1941.

----- La Expropiación del Petróleo 1936/1938. México.,  
Ed. Fondo de Cultura Económica., 1981.

SZEKELY, Gabriel., La Economía del Petróleo en México --  
1976/1982. 2a. ed., México., Ed. Colegio de México., -

TIJERINA GARCIA, Eleazar., El Petróleo y sus Perspectivas-  
en México. México., UNAM (Coordinación de Humanidades).,  
1983.

VALLINA VELARDE, Juan Luis de la., La Desconcentración Ad-  
ministrativa. Madrid, España., Revista de la Administra-  
ción Pública. No. 35.

WITKER VELASQUEZ, Jorge A., La Empresa Pública en México y  
España (Un Estudio Comparativo de Derecho Administrativo)  
México., Ed. Civitas., 1982.

## L E G I S L A C I O N

- Acta Constitutiva y Estatutos Generales del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. 1980.
- Código Civil para el Distrito Federal. Ed. Porrúa., - 55a. ed., México., 1986.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México., Ed. Porrúa., 1988.
- Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y Petróleos Mexicanos. México., 1985.
- Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal correspondiente al año de 1987. 37a. ed., México., - Ed. Porrúa., 1987.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. 15a. ed., México., Ed. Porrúa., 1985.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. México., - INAP., 1986.
- Ley Federal del Trabajo. 2a. ed., México. Ed. Esfinge., 1984.
- Ley General de Sociedades Mercantiles. 45a. ed., México Ed. Porrúa., 1985.

- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. --  
45. ed., México., Ed. Porrúa, 1985.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
México., INAP., 1986.
- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos. México, 1986.
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el -  
Ramo del Petróleo. Subdirección Técnica Administrativa.  
(Gerencia Jurídica)., México., 1983.
- Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.  
Subdirección Técnica Administrativa. (Gerencia Jurídica)  
México., 1983.
- Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Cons-  
titucional en el Ramo del Petróleo, en Materia de Petro-  
química. México., 1983.

## REVISTAS

- Humanismo --- Conferencia: "La Industria del Petróleo - en México". R. Medina Mora. No. 30 Sept. - Oct., - México., 1956.
- Nosotros los Petroleros., Petróleo Mexicanos. (Men--sual). Varios Números.