

62 2rj



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

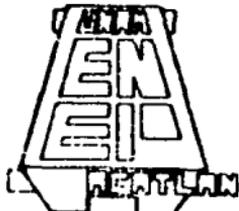
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

"ANALISIS JURIDICO DE LA LEY ORGANICA DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO PETROLEOS MEXICANOS"

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

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

ANTONIO MATEO CONTRERAS AVALOS



ACATLAN, EDO. DE MEX.



1990



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

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

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

En el presente trabajo analizamos el aspecto jurídico de la Ley Orgánica del Organismo Descentralizado Petróleos Mexicanos y reflexionar sobre la importancia que a través de la historia, la explotación del petróleo y el gas natural ha tenido y sigue teniendo para México y que en la economía mundial difícilmente puede ser hoy exonerada.

En un mundo necesitado de esta energía, depende en gran medida su actual bienestar material y sus posibilidades de desarrollo, los hidrocarburos juegan y jugarán en un futuro un papel esencial.

Al inicio de esta tesis hacemos alusión que manos-extranjeras fueron los explotadores del oro negro, cometiendo una serie de saqueo de este hidrocarburo y lo más triste la descriminación que sufrían los trabajadores mexicanos. Esta situación trajo como resultado que los sindicatos gremiales se fusionaran y defendieran sus intereses constituyendo el Sindicato Unico de la Industria Petrolera, originando solicitar mejor y mayor salario así como otras prestaciones, motivo este que provocó ante la rebeldía y falta de acato a la resolución laboral de las empresas extranjeras la decisión soberana del presidente Lázaro Cárdenas, al --

decretar la expropiación petrolera del 18 de marzo de 1938.

El Ejecutivo de la Unión se vió obligado a expedir el histórico decreto, fundamentándolo en el artículo 27 -- Constitucional y en la Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936, expropiándose bienes muebles e inmuebles a favor del Patrimonio de la Nación.

Así mismo, el Organismo Público Descentralizado -- del Gobierno Federal, denominado Petróleos Mexicanos, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad -- jurídica propia y patrimonio propio, crea el decreto del 7 de junio de 1938, fecha en que tiene su origen Petróleos Mexicanos como pilar del Gobierno Federal, así como fuente -- de divisas y eficiente suministro de combustible para la nación.

En el marco jurídico, el artículo 27 de la Carta fundamental, estatuye que: corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales... el petróleo, y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, lo que es de dominio de la nación es inalienable e imprescriptible; estableciéndose así mismo que no se otorgarán concesiones ni contratos para la exploración y extracción del petróleo, ya que el estado es el único propietario --

rio, para beneficio de los habitantes de México.

Por otra parte, se propone que el Director de Petróleos Mexicanos, sea un profesionista en la rama de la Ingeniería Petrolera, con suma experiencia tanto en la oficina como en el campo, lo anterior para mejor funcionamiento de Pemex, lo que ayudaría a forjar un México nuevo y mejor en beneficio de las clases más desprotegidas.

Se hace mención como uno de los más relevantes aciertos, lo referente al decreto de fecha 26 de agosto de 1965, cuando el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, creó el Organismo Descentralizado Instituto Mexicano del Petróleo; organismo con funciones eminentemente científicas al servicio de Pemex, de interés público y de carácter preponderantemente técnico, educativo y cultural con personalidad jurídica propia y patrimonio también propio.

La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, tiene por objeto fijar las bases para la estructura, organización y funcionamiento de un órgano estatal, estableciendo las atribuciones, régimen de competencias y elementos necesarios para cumplir los objetivos para los que se creó aquel.

Para finalizar diremos : El Petróleo con sus inmen

Los mantos existentes abajo de nuestros suelos y aguas es -
una de las más importantes llaves que abrirán puertas para--
la solución de nuestros antiguos y nuevos problemas.

CAPITULO PRIMERO.- EL ORIGEN DE PETROLEOS MEXICANOS, EN EL MARCO DE LA PERSPECTIVA NA- CIONALISTA DEL PRESIDENTE LAZARO CARDENAS-----	1
1.- Situación General de la explotación del Petróleo en México, antes del año de 1938.....	1
2.- Las causas que originaron la decisión político-- jurídica del Presidente Lázaro Cárdenas.....	4
3.- El Decreto Expropiatorio de 1938.....	10
a). El concepto de Decreto del Poder Ejecutivo.....	12
b). El Decreto Expropiatorio del 18 de marzo de 1938	16
4.- El Origen de Petróleos Mexicanos.....	27
 CAPITULO SEGUNDO.- MARCO JURIDICO DEL ORIGEN DE PE-- TROLEOS MEXICANOS-----	 29
1.- Régimen Jurídico del Petróleo en la Ley Reglamen- taria del Artículo 27 Constitucional, en el ramo del Petróleo del 31 de diciembre de 1925.....	29
2.- El Dominio Directo de la Nación sobre el Petró-- leo y sus consecuencias prácticas.....	37
3.- La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucio- nal en el ramo del Petróleo, publicada en el Dia- rio Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1958.....	40
 CAPITULO TERCERO.- FUNDAMENTO LEGAL DEL ORGANISMO -- DESCENTRALIZADO PETROLEOS MEXICA- NOS-----	 43
1.- El Artículo 27 Constitucional.....	43
2.- El Origen de Petróleos Mexicanos.....	43
3.- Petróleos Mexicanos en el Plan Nacional de Desa- rrollo 1983-1988.....	48

4.- La importancia del Instituto Mexicano del Petróleo, para el adecuado funcionamiento de Petróleos Mexicanos.....	51
5.- El Petróleo una de las áreas estratégicas.....	54
6.- La Situación Actual de la Explotación del Petróleo en América Latina.....	56

CAPITULO CUARTO.- LA LEY ORGANICA DE PEMEX, ANALISIS DE SUS PRINCIPALES FIGURAS ADMINISTRATIVAS-----	67
1.- Los Precios del Petróleo.....	67
2.- Análisis del Artículo 1º. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.....	70
3.- Petróleos Mexicanos y su Vinculación con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.....	75
4.- El Patrimonio de Pemex y la Ley General de Bienes Nacionales.....	80
5.- El Organó de Gobierno de Pemex, sus atribuciones y obligaciones.....	83
6.- El Director General de Pemex.....	94
7.- La Libertad de Gestión de Petróleos Mexicanos..	98
CONCLUSIONES.....	101
BIBLIOGRAFIA.....	105

CAPITULO PRIMERO.- EL ORIGEN DE PETROLEOS MEXICANOS, EN EL MARCO DE LA PERSPECTIVA NACIONALISTA DEL PRESIDENTE LAZARO CARDENAS.

1.- Situación general de la explotación del petróleo en México, antes del año de 1938.

No es extraña a ninguna persona, nacional o extranjera la importancia que el petróleo ha tenido y sigue teniendo para el estado mexicano.

Nuestra historia reciente tiene un gran matiz de ese hidrocarburo, que permitió en una época de bonanza, el progreso de muchos ciudadanos, incluyendo a los que únicamente percibían el salario mínimo.

Ahora bien, aquella substancia ha originado también grandes conflictos jurídicos, en el marco constitucional, administrativo y laboral, obligando incluso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a recalcar que los recursos del subsuelo son de la nación y por consiguiente de todos los mexicanos.

Sin embargo, haciendo una remembranza de lo que

ha sido el origen de la explotación de este elemento natural, encontramos que no fue sino hasta el año de 1900 aproximadamente, en que México se constituyó en país petrolero.

Además es necesario tener presente que los principales explotadores del oro negro eran extranjeros. Sir Weetman Dickinson Perarson encabezaba el grupo europeo, fundando "El Aguila", la versión nacional de la Royal Dutch Shell.

Por el lado norteamericano, Edward L. Doheny, competía desde su recién fundada Huasteca Petroleum Co., filiar de la Standard Oil. Doheny fundó un efímero imperio que terminó casi en la ruina. En esas condiciones se hallaba, cuando en su afanosa búsqueda descubrió un hilillo de aceite que flufa al pie del cerro de la paz, en Ebano, San Luis Potosí.

Los extranjeros, poco a poco se fueron posesionando de las tierras tanto de Ebano, como de las Huastecas, consideradas como una mina de oro negro, a veces en forma voluntaria y en ocasiones por la fuerza; formando además sus propias guardias blancas y policíacas para tender un cerco alrededor de sus propiedades.

Lo anterior no podía sino ir acumulando las grandes injusticias que nuestros antecesores vivieron, ya al existir las grandes compañías petroleras que vinieron a lo suyo, a obtener las riquezas que la nación tenía, al igual que los conquistadores hicieron lo propio con el oro y la plata. Además se había dejado sentir una notable discriminación para los mexicanos, que por el hecho de serlo no tenían los puestos de dirección y sus salarios eran inferiores a los de los extranjeros, aún y cuando se realizara el mismo trabajo.

El Dr. Jorge Sayeg Helú, ha sintetizado la situación social y jurídica de nuestra patria antes de la expropiación petrolera, al decir lo siguiente: "Ante la continuada rebeldía terrateniente, en efecto, acrecentada un tanto por la intensificación que de la reforma agraria realizaba el Presidente Cárdenas y frente al hecho de que dichos grandes propietarios no estaban dispuestos a que la situación cambiara, habrían de llevarse a efecto, fundamentalmente, el reparto de "La Laguna" y la expropiación de Yucatán y que se debieron fundamentalmente a los obstáculos que, para estorbar la acción agraria del gobierno, los grandes capitales venían imponiendo momento a momento, como preámbulo al nacionalismo económico que significó la expropiación petrolera del 18 de marzo de 1938". (1)

(1) Sayeg Helú J., El Constitucionalismo Social Mexicano, - Cultura y Ciencia Política, A.C., México, 1975, 1a. Edición, pág. 166.

En otras palabras, como se dice, nada es gratis, ya que la expropiación tuvo como inmediatos antecedentes los hechos que nos narra el autor mencionado con anterioridad.

Los terratenientes y los grandes capitales veían afectados sus intereses, y ante los actos que había ordenado el Presidente Cárdenas, quisieron hacer valer la fuerza del grupo de presión que conformaban. Es decir, quisieron detener la línea que iba desarrollando el Presidente en turno, creyeron que era el momento de ponerle un alto, en defensa de sus intereses.

Nunca imaginaron que un acto laboral, desencadenaría una de las más trascendentales decisiones soberanas, que prepararon el México que nos ha tocado vivir, y que a la vez, repercutió y fue ejemplo para otras naciones.

2.- Las causas que originaron la decisión político-jurídica del Presidente Lázaro Cárdenas.

Con mucha frecuencia se ha venido haciendo referencia a la Expropiación Petrolera, acaecida en 1938, por parte de la decisión soberana que en representación de la

nación formalizó el Presidente Lázaro Cárdenas. Sin embargo, poco se ha hablado del origen inmediato de ese acto jurídico, ya que las más de las veces se llega a afirmar que las empresas petroleras no se preocupaban por reinvertir sus pingües ganancias que obtenían, sino que por el contrario las enviaban a los países que aportaban el capital para explotar la concesión petrolera que gozaban, y que en términos reales, era exacto afirmar que la industria petrolera estaba en manos de extranjeros.

Ahora bien, el acto jurídico soberano tuvo como antecedente inmediato el hecho descrito, ya que de las 150 empresas que estaban inscritas en el Departamento de Petróleo de la entonces Secretaría de la Economía Nacional, y que estaban autorizadas para efectuar trabajos de exploración o de explotación, no eran otra cosa que ramas o filiales de algunas de las grandes corporaciones petroleras o como se dice, subsidiarias económicas de aquellas.

Situación ésta que ha sido una constante estrategia de las empresas transnacionales, las que como es de todos sabidos, aparentemente establecen una industria nacional, pero la realidad es muy otra, de tal manera que lo único nacional es el nombre, y la mano de obra que por lo general les resulta barata, ocultando intereses hegemónicos que

poco a poco se explicitan, tratando de influir no sólo en ese aspecto económico, que es su campo específico de actuación, sino también en el ámbito laboral, con lo cual los derechos de los obreros se ven menospreciados por la fuerza económica que representan y que frecuentemente se han atrevido a amenazar incluso a las autoridades legítimamente constituidas.

Así pues, incluso en la actualidad encontramos que aunque la Ley Laboral obliga a que la casi totalidad de los puestos sean ocupados por ciudadanos mexicanos, se descubren de vez en cuando trato desigual para nuestros compatriotas, lo que se ha venido notando al seguir las empresas transnacionales con la grave práctica de imponer en los puestos más elevados de la pirámide administrativa a personas de otras nacionalidades.

Esta aparente desviación del tema, nos ha servido para hacer un símil entre lo que acontece en la realidad y el aspecto desconocido para muchos que sirvió de antecedente fundamental e inmediato de la gran decisión de 1938.

Como prueba de lo relatado hasta este momento, Porfirio Marquet Guerrero después de un concienzudo estu-

dio afirma que se ha podido clasificar a las compañías petroleras en los siguientes grupos:

- 1.- Royal Dutch-Shell. Por medio de la Compañía Mexicana de petróleo "El Aguila, S.A.", con 9 filiales y 5 subsidiarias económicas.
- 2.- Standard Oil Co. of New Jersey. Por medio de la Huasteca Petroleum Co., 15 filiales y 2 subsidiarias económicas.
- 3.- Standard Oil Co., of New York. Tres filiales, de las cuales la más importante es la New England Fuel Oil Co.
- 4.- Standard Oil Co. of California. Dos filiales igualmente importantes, la California Standard Oil Co. of México y la Richmond Petroleum Co., la primera dedicada al comercio y la segunda a la exploración y explotación.
- 5.- Cities Seervice of New York. Nueve filiales, de las cuales la más importante es la Compañía de Gas y Combustible Imperio. De este grupo 5 de las clasificadas como independientes son subsidiarias económicas.
- 6.- Continental Oil Co. Tres filiales, de las cuales la más importante es la Consolidated Oil Companies of México, S.A.
- 7.- Consolidated Oil Corp. of New York. Cinco filiales, de las cuales la más importante son la Mexican Sinclair Petroleum Corp. y la Sinclair Pierce Oil Co. Co

mo subsidiarias económicas tiene 5 compañías independientes.

- 8.- Gulf Oil Corp. of Penn. Tres filiales, la más importante de las cuales es la Mexican Gulf Oil Co., y 2 subsidiarias económicas.
- 9.- The Texas Co. Una filial, The Texas Co. of Mexico, S.A.
- 10.- Oil Exploration Co. de N.Y. Con una filial que es la Continental Mexican Petroleum Co.
- 11.- General Petroleum Co. of Cal. Con una filial Otonteppec Petroleum Co.
- 12.- Intercontinental Petroleum Corp. de N.Y. Con una filial, The English Oil Co.
- 13.- Seaboard Oil Co. of Del. (Con ligas con la Standard de N.J.) Dos filiales siendo la más importante la International Petroleum Co.
- 14.- Kern River Oil Fields of Cal. Ltd. Con una filial que es la Kern Mex Oil Fields, S.A.
- 15.- South Penn Oil Co. Su filial, la Compañía Mexicana de Petróleo "El Sol", S.A.
- 16.- Ohio Oil Co. Su filial era The Ohio Mexico Oil Co.

De las anteriores empresas, resulta particularmente importante la Royal Dutch-Shell, que por medio de la

Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila, S.A.", controlaba en 1937, aproximadamente el 60% de la producción petrolera nacional. (2)

Afirma también el autor mencionado que de esas empresas, resultaba de especial interés lo que se refería a las condiciones gremiales de los trabajadores, ya que estos se encontraban agrupados en diversos sindicatos de empresas, contándose entre los principales a 19, que al ser independientes unos de otros, tenían contratos colectivos con prestaciones y condiciones de trabajo diferentes.

Ante tan disímil situación se inician las tendencias unificadoras del movimiento sindicalista, reuniéndose el 15 de agosto de 1935 los representantes de los 19 sindicatos, con el objeto de integrar un organismo sindical único con carácter nacional.

De esa manera el mismo 15 de agosto se constituye el sindicato único de la industria petrolera en la ciudad de México.

Así pues, se establece en los estatutos del sindicato de trabajadores petroleros de la República Mexicana, que los organismos sindicales que se fusionaron, se transformarían

(2) Marquet Guerrero P., Los Energéticos en México, en - - Anuario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, VII-1980, UNAM, México, 1980, págs. 112 y 113.

en secciones del nuevo organismo.

Hecho lo anterior y con el objeto de lograr unidad en lo relativo a las condiciones de trabajo y salarios que diferían grandemente de una empresa a otra, se lleva a cabo la Primera Gran Convención de la Industria Petrolera, dentro de la cual se hicieron los trabajos necesarios para elaborar el proyecto de contrato colectivo único, "... y en cuyas discusiones alcanzaron a intervenir los organismos que, como nuevas secciones, fueron incorporándose al sindicato durante la elaboración de la convención". (3)

Posteriormente el 3 de noviembre de 1936, el sindicato envió el proyecto de Contrato Colectivo de trabajo elaborado por la convención a las empresas, otorgándoles el plazo de 10 días para iniciar las negociaciones sobre el proyecto indicado, emplazándolas además, a una huelga que debía estallar a la terminación del mismo plazo en caso de no acceder a las peticiones planteadas.

3.- El Decreto Expropiatorio de 1938.

Como se ha podido comprobar por el contenido del punto anterior de nuestra exposición, el origen de la pro-

(3) Corona Gustavo, Lázaro Cárdenas y la Expropiación de la Industria Petrolera en México, Morelia, Mich., México, 1975, Talleres de Impresión Tipográficas, pág. 27.

blemática que concluyó con el Decreto Expropiatorio fue de origen laboral.

Creemos que los concesionarios petroleros nunca se imaginaron que ese hecho iba a concluir de tal manera, acostumbrados como estaban a imponer su voluntad, sin encontrar respuesta adecuada por parte del proletariado y menos del aparato gubernamental al que consideraban débil y sin capacidad administrativa, técnica y sobre todo económica, para explotar el hidrocarburo, riqueza nacional.

El aspecto laboral a veces es descuidado por parte de los empresarios, sin embargo a semejanza de lo que aconteció entonces, tenemos en la actualidad situaciones que trascienden a la vida nacional como los de las empresas en poder del estado, ante la grave situación económica, que han tendido a afrontar conflictos laborales que han concluido con el cierre de las mismas, o disminuyendo prestaciones, e incluso en movimientos sindicales que han culminado con la declaración de quiebra, como fue el caso de Aeroméxico, con lo cual poco a poco se han venido conculcando los derechos de los trabajadores, teniendo ya no a un extranjero como patrón, sino al mismo aparato gubernamental.

De esta manera no deja de ser el decreto expropiatorio de 1938, un caso especial, quizá difícilmente repetido que trascendió las fronteras nacionales, para ser ejemplo de defensa de la soberanía nacional.

a) El concepto de Decreto del Poder Ejecutivo.

Antes de iniciar el análisis del documento expropiatorio de 1938, es necesario hacer algunas precisiones técnicas, con objeto de hacer más inteligible la decisión del Ejecutivo Federal en aquel entonces.

De esta manera el primer interrogante a la mente de cualquier persona no versada en la ciencia jurídica, es la significación real y práctica de lo que debe entenderse por decreto.

Consideramos que una de las figuras más usadas en nuestro país, en el campo de acción del poder ejecutivo, es sin duda alguna el multicitado "decreto", el cual doctrinalmente en nuestro país es el gran desconocido, encontrando autores que las más de la veces presuponen que se sabe su significación, no preocupándose por definirle.

Así revisando la obra de Teodosio Lares, titulado

"Lecciones de Derecho Administrativo", que la UNAM reimprimió en 1978, y que por primera vez se publicó en 1852, encontramos que este autor, si bien se preocupa por aclarar la significación de figuras tales como el reglamento, la concesión, etc., no hace lo mismo con el decreto.

El maestro Ignacio Burgoa al explicar el artículo 70 constitucional, y específicamente al hacer la diferencia entre las resoluciones del Congreso de la Unión, que como sabemos son ley o decreto; afirma: "Ambas denominaciones no sólo tienen implicación terminológica o meramente formal sino que expresan la distinta naturaleza intrínseca o material de los actos que provienen de dichos organismos. Así cuando se trata de la creación de normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, el acto respectivo es una ley, en tanto que los actos no legislativos, esto es, los político-administrativos y los político-jurisdiccionales que inciden dentro de su competencia constitucional son decreto en sentido estricto, teniendo los atributos contrarios, a saber la particularidad, la concreción y la personalidad". (4)

En ese mismo sentido Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, dicen que al referirse el mencionado artículo 70 a la ley o al decreto, "no establece cual es la diferencia en-

(4) Burgoa O. I., Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 2a. edición, 1976, pág. 674.

tre ambos tipos de resoluciones. La constitución de 1857 incurrió en la misma omisión. La expresión comentada es una transcripción del artículo 43 de la Constitución Centralista de 1836; pero este artículo sí hizo la citada diferencia en los siguientes términos: El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de distribuciones del poder legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativos a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas". (5)

Dentro del campo específico del Derecho Administrativo, tenemos que aceptar que los autores siguen la idea a que hicimos alusión líneas arriba, ya que han sido omisos en cuanto a su definición. A guisa de ejemplo tenemos que Jacinto Faya Viesca mientras que ampliamente define lo que es un acuerdo, por otra parte no define lo que es un decreto, siendo que el único de los autores consultados que ampliamente estudia esta figura es el Dr. Miguel Acosta Romero.

Este último autor hace una distinción y especificación digna de tomarse en cuenta, ya que al decir que: en Derecho Público encontramos que existen decretos legislativos, judiciales y ejecutivos. Se evitan grandes confusiones, puesto que se debe atender a cuál de los poderes se

(5) Carpizo J. y Madrazo J., Derecho Constitucional, en Introducción al Derecho Mexicano, UNAM, México, 1981, 1ª edición, pág. 71.

refiere esa decisión, ya que poseen cualidades propias, distintas de las de las otras funciones públicas... Así tenemos los decretos legislativos; a que se ha hecho referencia, al comentar el artículo 70 de la Constitución; por lo que respecta a los decretos judiciales, el artículo 79 fracción I del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal anota, que son simples determinaciones de trámite, confirmándose con el contenido del artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En cuanto a los decretos administrativos, indicados en los artículos 89 fracción I y 92 de la Constitución, dice el mismo Acosta Romero que "este último crea situaciones jurídicas concretas pues no es lógico que el decreto pueda tener la misma naturaleza que el reglamento o la ley, aun cuando esta situación es meramente teórica. Dice también más específicamente que el Decreto del Ejecutivo es una decisión que se expresa en un acto administrativo puro y simple, dictado de acuerdo con facultades establecidas en la ley y que crea situaciones jurídicas individuales". (6)

Una vez esclarecido lo que debe entenderse por decreto del ejecutivo, y reconociendo que es un acto administrativo, dirigido a una persona o grupo de personas deter-

(6) Acosta Romero M., Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México, 2a. Edición, 1983, págs. 123-124.

minadas, el cual como toda decisión administrativa, debe de cumplir con la garantía de legalidad, que implica que debe ser un mandamiento escrito debidamente fundado y motivado, así como publicado en el Diario Oficial de la Federación, llegamos al análisis del Decreto Expropiatorio del 18 de marzo de 1938, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de marzo de ese mes y año.

b) El Decreto Expropiatorio del 18 de marzo de 1938.

El decreto que ordena la expropiación de los bienes muebles e inmuebles de las compañías petroleras, concesionarias de la explotación del hidrocarburo consta de 3 grandes partes, mismas que analizaremos a continuación, ya que ha sido el documento administrativo más importantes en la historia de nuestro país, quizá no superado por el decreto de nacionalización de la banca.

Las partes del decreto son:

1a.) La Motivación.

2a.) La Fundamentación.

3a.) El contenido del Decreto.

1a.) La Motivación.

Uno de los requisitos constitucionales, enmarcados en la garantía de legalidad, específicamente en el artículo 16 es la motivación.

Por motivación se entiende el razonamiento que el órgano de autoridad realiza en función de las facultades que posee para afectar los bienes o derechos de un particular, pudiendo decirse que es un razonamiento lógico-jurídico, por el cual se argumenta acerca de la necesidad que la población tiene del bien (en el caso de la expropiación), y se justifica que únicamente con aquel se puede satisfacer dicha necesidad, exponiendo todas las razones en función de la facultad que se tiene para tal efecto. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado al respecto el siguiente criterio:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION (Tesis # 373)

De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, que también deben

señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Sexta Epoca, Tercera Parte:

Vol. CXXXII, pág. 49 A.R. 8280/67. Augusto Vallejo Olivo. 5 votos.

Séptima Epoca, Tercera Parte:

Vol. 14, pág. 37. A.R. 3713/69 Elfas Chahfn. 5 votos

Vol. 28, pág. 111 A.R. 4115/68. Emeterio Rodríguez Romero y Coags. 5 votos.

Vols. 97-102, pág. 61 A.R. 2478/75. Marfa del Socorro Castrejón C. y otros y acumulado. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 97-102, pág. 61 A.R. 5724/76. Ramiro Tarango R. y otros 5 votos.

2a.) La Fundamentación.

Por la fundamentación se entiende la obligación que tiene la autoridad de demostrar que tanto a nivel constitucional, como de la ley aplicable al caso concreto, que

posee facultad o competencia para ejecutar el acto en que interviene, es decir, se cumple ese imperativo constitucional al anotar en el cuerpo del ordenamiento los artículos que le permiten actuar de esa manera, tal y como se explica en la tesis 373, que se expuso al tratar la motivación, y a la que nos remitimos.

3a.) El contenido del decreto.

El decreto expropiatorio de 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 número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, como se ha venido indicando fue publicado en el Diario Oficial del 19 de marzo de 1938, y fue rubricado como es de todos sabidos por el entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas.

Para efectos prácticos vamos a hacer una subdivisión de las partes del decreto a fin de estar en aptitud de comentar aquello que nos parece de importancia.

PRIMER CONSIDERANDO:

Se hace alusión a una situación jurídico-laboral

que originó el documento en estudio, de donde se desprende que no debe olvidarse que el sistema jurídico es uno y está por lógica necesidad concatenado, de tal suerte que siempre se auxiliará una parte de él mismo o una resolución con las demás partes que lo integran.

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

En otras palabras, se afirma en el decreto que era de toda la nación conocido que las empresas extranjeras habían incurrido en un acto de plena y absoluta rebelión, habían puesto su poder económico contra el poder soberano de la República Mexicana.

La gravedad de ese acto, de ese reto, no era el simple desacato a la resolución laboral, la que en última instancia tenía una sanción en la propia constitución, como lo era el declarar rotos los contratos de trabajo, con las correspondientes indemnizaciones; sino que implicaba un ataque a la soberanía nacional, ya que dichas compañías estaban prestas para solicitar el auxilio de sus países, y para presionar económicamente a México.

El haber aceptado que no se cumpliera el laudo, implicaba como corolario el sojuzgamiento de la autoridad del poder público, por parte de personas extranjeras que no se conformaban con apropiarse de las riquezas de la nación, sin beneficio real para el pueblo y gobierno de México, que inerte veía salir sus riquezas, sino que impondrían condiciones para lograr mejores beneficios económicos.

Además, desde otro punto de vista, el rompimiento de los contratos de trabajo, traería un beneficio para las empresas petroleras, ya que liquidando al personal sujeto del laudo de referencia, le daba la posibilidad de contratar nuevo personal, pagando con la misma riqueza nacional las indemnizaciones.

Así pues, dicho laudo jurídicamente sancionaba su

incumplimiento, pero éste implicaba una grave ofensa a la nación mexicana, razón por la cual en ese momento fue de más peso el acto político, que el jurídico, de ahí que desde un punto de vista político, se ordenó la expropiación, a fin de salvaguardar la soberanía nacional, vulnerado por ese incumplimiento.

SEGUNDO CONSIDERANDO.

Como consecuencia de la supuesta incapacidad económica que hicieron valer las empresas petroleras, el segundo considerando toma en cuenta la consecuencia inevitable que aquello traería y por tanto se dice que: "Trae como consecuencia inevitable la suspensión total de actividades de la industria petrolera y en tales condiciones es urgente que el Poder Público intervenga con medidas adecuadas para impedir que se produzcan graves trastornos interiores que harían imposible la satisfacción de las necesidades colectivas y el abastecimiento de artículos de consumo necesario a todos los centros de población, debido a la consecuente paralización de los medios de transportes y de las industrias productoras..."

Como ya decíamos con antelación, este fue un acto donde se hizo presente la intercomunicación del derecho, ya que este es uno, dividido en diversas materias para ser

práctico, pero no hay inconveniencia alguna para pasarse de una a otra acción.

Por otra parte, el incumplimiento de la resolución laboral, depararía graves perjuicios a la ciudadanía, ya que paralizaría el transporte, los automóviles particulares, lo que quizá no era tan grave como el daño social que implicaba la falta de combustible en el abastecimiento y producción de bienes de consumo general, razonamiento este que sólo justificaba el acto expropiatorio, porque de acuerdo a la norma fundamental de 1917, la propiedad tiene un profundo sentido social, en donde está por encima de la propiedad de unos cuantos la salvaguarda del interés de las mayorías.

También este considerando hacía relación de los grandes intereses nacionales que se veían atacados, tales como: "así como para proveer a la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de la riqueza que contienen los yacimientos petrolíferos, y para adoptar las medidas tendientes a impedir la consumación de daños que pudieran causarse a las propiedades en perjuicio de la colectividad, circunstancias todas estas determinadas como suficientes para decretar la expropiación de los bienes destinados a la industria petrolera".

Creemos por todo lo anotado, que no cabía ni la menor duda que se estaba configurando una nueva intervención, por parte de los países detentadores de los intereses de aquellas compañías, de donde se aprecia en su más amplia riqueza el acto del Presidente Cárdenas, que salvaguardando de una manera legal y visionaria la exploración y explotación de los recursos naturales, los encaminó en función de un pueblo cansado del intervencionismo económico y político, descarado y descarnado de las potencias mundiales.

Consideramos, por otra parte, que este acto administrativo fue un ejemplo de audacia del poder público, ya que a nivel internacional las potencias vivían la antesala de la Segunda Guerra Mundial, lo que no les permitió hacer un despliegue militar o presión económica más activa contra nuestra patria.

Por lo que respecta a la fundamentación del decreto, no hubo cuestión alguna que impugnar, ya que resultaban claros y exactamente aplicables los artículos constitucionales, y los de la Ley Federal de Expropiación, por lo que a simple manera de conocimiento, anotamos a continuación aquellos: Párrafo Segundo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, artículo 1, fracción V de la Ley Federal de Expropiación, Fracciones VII, y X del mismo artículo; así

como el 4o., 8o., 10o., y 20o.

A continuación anotamos el contenido del Decreto Expropiatorio:

D E C R E T O

ART. 1o.- Se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamientos, vías de comunicación, carros-tanques, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de: la Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila, S.A.", Compañía Naviera de San Cristobal, S.A., Compañía Naviera San Rícardo, S.A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Mexican Sinclair Petroleum Company, Stanford y Compañía Su cesores, S. en C., Penn Mex Fuel Company, Richmond Petroleum Company de México, California Standard Oil Company of Mexico, Compañía Petrolera el Agwi, S.A. Compañía de Gas y Combustibles Imperio Consolidated Oil Company of Mexico, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S.A., Sabalo - Transportation Company, Llaritas, S.A. y Cacalilao, S.A., en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de la

Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera.

2o.- La Secretaría de la Economía Nacional, con intervención de la Secretaría de Hacienda como administradora de los bienes de la Nación, procederá a la inmediata ocupación de los bienes materia de la expropiación y a tramitar el expediente respectivo.

3o.- La Secretaría de Hacienda pagará la indemnización correspondiente a la 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 10 años. Los fondos para hacer el pago los tomará la propia Secretaría de Hacienda del tanto por ciento que se determinará posteriormente de la producción del petróleo y sus derivados, que provengan de los bienes expropiados y cuyo producto será depositado, mientras se siguen los trámites legales, en la Tesorería de la Federación.

4o.- Notifíquese personalmente a los representantes de las Compañías expropiadas y publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

Este decreto entrará en vigor en la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, a los dieciocho días del mes de marzo de mil novecientos treinta y ocho. Lázaro Cárdenas.- (Rúbrica).- El Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez.- (Rúbrica).- El Secretario de Estado y del Despacho de la Economía Nacional, Efraín Buenrostro.- (Rúbrica).- Al C. Ignacio García Téllez, Secretario de Gobernación.- Presente.

Todos los bienes de las 17 compañías petroleras fueron expropiados siendo pertinente hacer notar que no se podía expropiar el mismo hidrocarburo, en razón de que éste bien, es del dominio directo de la federación y nunca había salido del mismo, razón por la cual el estado no podía expropiar lo que siempre había sido suyo.

4.- El origen de Petróleos Mexicanos.

Después de la iniciación de la vigencia del Decreto Expropiatorio de la Industria Petrolera, siguió trabajando aquella, haciéndose necesaria la existencia de un orga-

nismo estatal, que tuviera el control de la naciente industria petrolera nacional.

Congruente con esa necesidad, la autoridad administrativa creó, mediante Decreto del 7 de junio de 1938, al Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, denominado Petróleos Mexicanos, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica propia y también patrimonio propio, con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal; el cual desde entonces se ha encargado de todo lo concerniente a esa grande rama industrial, que a la fecha es uno de los pilares con que cuenta el Gobierno Federal, como fuente segura de divisas y la garantía del seguro y eficiente suministro de combustible para toda la nación.

CAPITULO SEGUNDO.- MARCO JURIDICO DEL ORIGEN DE - PETROLEOS MEXICANOS.

En este apartado vamos a hacer un análisis de la Ley del Petróleo publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1925, a instancias del Presidente Plutarco Elías Calles, por la trascendencia que como una primera reglamentación de ese energético quedó plasmada para la historia de todos los países que tienen hidrocarburos, y como fundamento histórico-legal en nuestro país.

1.- Régimen Jurídico del Petróleo en la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo del 31 de diciembre de 1925.

Este ordenamiento legal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1925, y constaba de 22 artículos de los cuales hacemos las siguientes consideraciones.

a) En el artículo 1º claramente se repite el contenido del artículo 27 constitucional, en el sentido de especificar que corresponde a la nación el dominio directo de toda mezcla natural de carburos de hidrógeno que se encuentren en su yacimiento, cualquiera que sea su estado físico.

A la vez define la ley, que debe entenderse por petróleo: "a todas las mezclas naturales de hidrocarburos que lo componen, lo acompañan o se derivan de él".

En relación directa y complementando en lo conducente el artículo 2º indica, acerca del dominio directo de la nación sobre este hidrocarburo que era:

- Inalienable
- Imprescriptible

Por lo que se refiere a la industria petrolera, que comprende el descubrimiento, la captación, la conducción por oleoducto y la refinación del petróleo, se dice que:

- 1º) Es de utilidad pública.
- 2º) Gozará de preferencia a cualquier aprovechamiento de la superficie del terreno.
- 3º) Procederá la expropiación y la ocupación de la superficie, mediante la indemnización legal correspondiente.

Quedaba claramente indicado que proceda la expropiación por causa de utilidad pública y que por consiguiente no se reconocía ningún derecho preferente al estado, a

los particulares, ni por la superficie ni sobre el subsuelo.

b) Las Concesiones petroleras.

En el artículo 3º se hacía la consideración de que la industria petrolera era de utilidad pública, por lo que gozaría de preferencia sobre cualquier aprovechamiento de la superficie del terreno, procediendo la expropiación o la ocupación temporal en los casos que lo reclamaran las necesidades de la industria.

En aquel entonces (1925), procedía conceder concesiones petroleras a mexicanos y sociedades civiles y comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas; así como también a extranjeros que además debían cumplir con lo ordenado en el artículo 27 de la Constitución.

Asimismo, los derechos derivados de las concesiones no se podían transferir en todo o en parte a "gobiernos o soberanos extranjeros, ni se podía admitir a éstos como socios o coasociados, ni se podía constituir a su favor ningún derecho sobre aquellos". (artículo 5º).

La violación a estas obligaciones encontraba en la

propia ley su sanción, esto es, en el artículo 17, fracción II que establecía esta situación como causa de caducidad de una concesión petrolera, es decir, se daba por concluida por culpa del que la originara.

Consideramos que la prohibición anterior tenía un gran fondo, ya que haberlo permitido, independientemente de que permitiera la defensa directa de las naciones por sus intereses contra nuestra patria, implicaba por sí misma una violación de la soberanía nacional.

El órgano encargado para conceder las concesiones petroleras era la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, que posteriormente pasó a ser la Secretaría de Economía.

Además había cinco clases de concesiones petroleras:

- 1a.) Concesiones de exploración (art. 7º)
- 2a.) Concesiones de explotación para captar y aprovechar el petróleo. (art. 7º).
- 3a.) Concesiones para establecer oleoductos de uso público que se utilizaban para transportar el petróleo de quien lo solicite. (art. 9º).

- 4a.) Concesiones para establecer oleoductos de uso privado, para transportar el petróleo del concesionario. (art. 9º).
- 5a.) Concesiones para establecer refinerías y plantas de aprovechamiento de gas. (art. 10º).

Antes de seguir adelante es necesario asentar que la concesión es una figura administrativa discutida, y que hasta cierto modo iba quedando en el olvido, sobre todo en nuestro país, sin embargo, actualmente comienza a resurgir ante una situación económica agobiante, que tiende a complicar las finanzas del estado mexicano, por lo que se ha tenido que solicitar el auxilio de los particulares para - construir carreteras, construir el metro, y posiblemente - pronto sea una de las figuras más usadas ante la prestación de los servicios públicos.

Porque es necesario, hacemos a continuación algunas consideraciones sobre la concesión, para clarificar lo que debe entenderse por aquella.

Definición:

Etimológicamente la palabra concesión tiene su origen en el término latino *concessio*, que a su vez deriva del

verbo latino *concedere* que literalmente significa *conceder*.

Desde el punto de vista de la doctrina anotamos las siguientes definiciones:

La concesión es "un acto administrativo por medio del cual la administración pública federal confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer prerrogativas públicas, con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial" (7).

Para Jorge Olivera Toro es la concesión: "un acto jurídico que tiene un determinado contenido: otorgar a un particular un poder jurídico sobre una manifestación de la Administración Pública " (8).

El Dr. Miguel Acosta Romero la define de la siguiente manera: "El término de concesión puede significar varios contenidos:

A) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:

-
- (7) Serra Rojas A., Derecho Administrativo, Porrúa, México 1976, tomo II, pág. 197.
(8) Olivera Toro, Lecciones de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1976, pág. 238.

I.- Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley; y

II.- Para establecer y explotar un servicio público - también dentro de los límites y condiciones que señale la ley.

B) El procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a través del que se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios.

C) Puede entenderse también por concesión, el documento formal, que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión". (9)

Enrique Sayugués Laso la define como: "el acto de derecho público que confiere a una persona un derecho o un poder que antes no tenía mediante la transmisión de un derecho o del ejercicio de un poder propio de la administración". (10)

Por otra parte hay que tener presente que en la doctrina existe una confusión, en cuanto a la naturaleza jurídica de esta figura, ya que algunos sostienen que es un ac-

(9) Acosta Romero, ob. cit., pág. 413.

(10) Sayugués Laso E., citado por Alfonso Nava Negrete, en el Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, tomo II 1983, pág. 185.

to contractual mientras algunos afirman que es un acto unilateral y, en una porción intermedia otros dicen que es un acto mixto. Independientemente de cualquier opción, queda claro en la doctrina y legislación nacional que está plenamente reconocido que en nuestro país es un acto administrativo, un acto unilateral discrecional, por el cual la administración pública federal, autoriza a un particular para la explotación de un bien propiedad de la federación o para la prestación de un servicio público. (Apuntes de clase del Licenciado Marcial Pérez y Pérez).

Expuesto lo anterior, y volviendo a la ley que nos ocupa, encontramos en el artículo 17 las causas de caducidad de una concesión petrolera. Entendiendo por causas de caducidad de una concesión, "la sanción que la propia ley determina ante la falta de cumplimiento de una obligación que el propio ordenamiento legal establece al concesionario". (Apuntes de clase del Licenciado Marcial Pérez y Pérez).

Así tenemos que la ley de 1925 especificaba las siguientes causas de caducidad:

I.- La falta de trabajos regulares, en la forma prescrita por la ley.

- II.- La infracción a lo dispuesto en el artículo 5º.
- III.- No constituir los depósitos de garantía que establecen los incisos II y VI del artículo 7º, y
- IV.- La falta de pago de los impuestos de la Federación.

Es importante hacer hincapié en que las concesiones petroleras dejaron de surtir sus efectos al nacionalizarse la industria petrolera en el año de 1938.

2.- El Dominio Directo de la Nación sobre el Petróleo y sus consecuencias prácticas.

Dice Francisco Villagrán Kramer que "la regla general en América Latina es que el Estado ejerce derechos inalienables e imprescriptibles sobre los hidrocarburos, por lo que hace valer su dominio sobre ellos" (11).

Por otra parte Jorge Witker dice que: "En cambio, en el sector de los derechos sociales y colectivos irrumpe cualitativamente con el concepto de propiedades originarias de la nación haciendo derivar a la privada la que queda limitada al interés social. Precisamente, el artículo 27

(11) Villagrán Kramer F., Regímenes Legales sobre Hidrocarburos en Latinoamérica, en Estudios de Derecho Económico, UNAM, México, 1986, Tomo V, pág. 129.

constitucional moderno, la propiedad función social, piedra angular del constitucionalismo social mexicano que posteriormente será redefinido por la constitución de la República de Weimar influyendo en las constituciones europeas posteriores... Como vemos, a la luz del fundamental artículo 27 que define a nivel de precepto la propiedad función social, la colectividad representada por el estado tiene en sus facultades la dirección del proyecto nacional subordinado en equilibrio dialéctico los intereses privados a quienes se les reconoce sus derechos, siempre y cuando no lesionen los intereses sociales. Consecuencia de ello, ha sido el desarrollo a nivel de la economía, de una economía mixta que compatibiliza la presencia vigorosa del estado junto a los particulares". (12)

El propio artículo 27 de la Carta Fundamental estatuye que: "Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales, de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos... el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos..."

Posteriormente también se anota que: "En los casos

(12) Witker J., La Función del Estado en la Economía, en - Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983, 1a. Ed. págs. 68-69.

a que se refieren los dos párrafos anteriores el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible".

Y por lo que se refiere al petróleo se ordena que: "Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni substituirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que se señale la ley reglamentaria respectiva".

Del contenido de este artículo se aclara categóricamente que la nación tiene el dominio único y directo sobre el petróleo y sus derivados, no pudiendo ser titular o propietario de esos recursos ninguna persona física o jurídica colectiva, el Estado es el único propietario, para beneficio de los habitantes del país.

Además es clara la característica que el patrimonio del estado tiene en la práctica de ser inalienable, traducido esto en que no puede ser transmisible bajo ningún título a los particulares, resultando nulo cualquier acto que pretendiera dicha transmisión.

También no puede prescribir en favor de persona al-

guna, resultando plenamente protegida la titularidad de la nación sobre los hidrocarburos.

Este ordenamiento también prohíbe expresamente las concesiones para la exploración, explotación o refinación en favor de particulares, ya que únicamente la nación por conducto de PEMEX puede realizar dichas actividades.

Para complementar nuestro estudio, transcribimos el comentario que Jorge Madrazo formula al respecto, en lo conducente: "Cuando el artículo 27 señala que estos bienes pertenecen al dominio directo o son propiedad de la nación, no está indicando solamente que el Estado tiene sobre ellos el dominio eminente, sino que, además de éste, tiene una propiedad similar a la que pueden tener los particulares sobre sus bienes, e incluso, aún más perfecta, más protegida y enérgica". (13)

3.- La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1958.

El Presidente Adolfo Ruiz Cortines promulgó una nueva Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en

(13) Madrazo J., Comentario al Artículo 27 Constitucional, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1985, pág. 86.

el ramo del Petróleo, en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1958, en la que se recoge toda la evolución que se fue generando como consecuencia directa de la medida soberana de 1938.

Así tenemos que sobresalen los siguientes postulados:

a) Corresponde a la nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional, incluida la plataforma continental. (art. 1º).

b) Sólo la nación podrá llevar a cabo las distintas exploraciones o explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera... (art. 2º)

Ya en este ordenamiento se hace mención de Petróleos Mexicanos, al prescribirse en su artículo 4º que: "La nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3º por conducto de Petróleos Mexicanos, institución pública descentralizada, cuya estructura, funciones y régimen interno determinan las leyes, reglamentos y demás disposiciones correspondientes, o por cualquier otro orga-

nismo que en el futuro establezcan las leyes.

Se autoriza en la propia ley a que Petróleos Mexica nos se auxilie por personas físicas o morales para celebrar contratos de obras y prestación de servicios, limitando el pago de honorarios que deberá ser siempre en efectivo y prohibiéndose la asignación de porcentajes en los productos ni participación en los resultados de las explotaciones (art. 6º), lo que implicaría de acontecer, volver a la situación anterior al decreto expropiatorio.

Se conserva también el principio de que la industria petrolera es de utilidad pública y que es prioritaria sobre cualquier actividad, incluso sobre la tenencia de ejidos o comunidades.

CAPITULO TERCERO.- FUNDAMENTO LEGAL DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO PETROLEOS MEXICANOS.

1.- El artículo 27 constitucional.

Entre las múltiples reformas que ha sufrido la Constitución de 1917 resalta para los efectos del presente trabajo la tercera que se realizó al artículo 27 Constitucional, el día 9 de noviembre de 1940, según consta en el Diario Oficial de la Federación, para hacer congruente dicho numeral con el acto soberano expropiatorio que ordenó el - Presidente Lázaro Cárdenas, a través de esta reforma el párrafo sexto declara que en materia de petróleo no se expedirán desde entonces concesiones ya que a la nación corresponde toda la actividad petrolera con exclusividad.

2.- El Origen de Petróleos Mexicanos.

Como dejamos asentado con anterioridad, después de la iniciación de la vigencia del Decreto Expropiatorio de la industria petrolera, siguió trabajando aquella, haciéndose necesaria la existencia de un organismo estatal, que tuviera el control de la naciente industria petrolera nacional.

Congruente con esa necesidad, la autoridad administrativa, creó mediante decreto del 7 de junio de 1938 el Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, denominado Petróleos Mexicanos, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica propia y también patrimonio propio, con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal; el cual desde entonces se ha encargado de todo lo concerniente a esa gran rama industrial que a la fecha es uno de los pilares con que cuenta el gobierno federal, como fuente segura de divisas y eficiente suministro de combustible para los mexicanos.

Petróleos Mexicanos se consolidó en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo del 3 de mayo de 1941, posteriormente en la del 29 de noviembre de 1958; y en 1971 se acaba de estructurar al publicarse en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1971, su propia Ley Orgánica, siendo Presidente de la República el Licenciado Luis Echeverría Álvarez.

Sobre este organismo es preciso hoy en día, en que se nos han presentado situaciones de trascendencia en el ámbito interno, recordar que el espíritu de la expropiación y la creación de PEMEX, fue que el recurso natural había sido utilizado para enriquecer a extranjeros, de donde se pre

tendió beneficiar a las mayorías, por lo que es bueno recoger el siguiente pensamiento del Dr. Jorge Sayeg Helú: "De estoica, en verdad, puede ser calificada la postura del Presidente Cárdenas sobre el particular; con la nacionaliza-
ción del petróleo se iniciaba una nueva etapa en la histo-
ria económica de México; a raíz de ella se creó la Institu-
ción Petróleos Mexicanos, de la cual se ha pretendido olvi-
dar un tanto que no nació con un espíritu de lucro, como se
le ha querido contemplar frecuentemente, sino que fue un ob-
jetivo fundamental elevar el nivel de vida de los trabaja-
dores de dicha industria; origen, propiamente, del conflic-
to que desembocara en la nacionalización, que de obrero pa-
tronal hubo de amplificarse a nivel empresas-gobierno, ante
las evidentes tendencias antisociales de la referidas com-
pañías" (14).

Este espíritu es el que debió haber prevalecido, y
al que se le dió gran apoyo, al grado que en la década de
los años setenta, el Gobierno Federal, en su política de
desarrollo otorgó a esta industria la más alta prioridad,
lográndose uno de los más extraordinarios crecimientos que
se hayan registrado en la historia económica del país. El
incremento de las reservas y los aumentos sustanciales de
la capacidad productiva permitieron convertir a la riqueza
petrolera en palanca y soporte del proceso de transforma-

(14) Sayeg Helú J., El Constitucionalismo Social Mexicano,
Cultura y Ciencia Política, A.C., Tomo IV, México 1975
pág. 171.

ción económica y de cambio social.

En la realidad social y económica se decía en 1980 sobre esta industria lo siguiente:

a) La ampliación de la capacidad de las refinerías hizo posible que el petróleo procesado pasara de 242 millones a 420 millones de barriles anuales, con un promedio diario de 0.7 millones y 1.1 millones para los ejercicios de 1975 y 1980 respectivamente. La terminación de las refinerías de Tula, Cadereyta y Salina Cruz, cuya capacidad es de 655,000 barriles diarios y la modernización de algunas plantas ya existentes, permitió alcanzar en el período una tasa media anual de crecimiento de 11.6 %.

b) De acuerdo con las previsiones gubernamentales, se efectuaron las inversiones suficientes para que la elaboración de producto petroquímicos alcanzara 7.2 millones de toneladas durante 1980, aprovechándose más de un 80 % de la capacidad instalada. Este volumen casi duplicó el obtenido en 1975. Asimismo, han entrado en operación los complejos y plantas de Cactus, la Cangrejera, Cosoleacaque, Ciudad Madero, Pajaritos, Poza Rica, Salamanca y San Martín Texmelucan.

c) La política energética establecida por el gobierno federal tiene como objetivo fortalecer el crecimiento económico, considerando en primer lugar abastecer las necesidades del mercado interno de los productos petrolíferos y petroquímicos y exportar los excedentes de los hidrocarburos con mayor valor agregado, así como cumplir los acuerdos y convenios internacionales de cooperación energética que el país tiene con otras naciones.

d) En 1980, el Estado, considerando las necesidades del modelo de desarrollo, anunció una plataforma de explotación petrolera de 2.5 millones de barriles diarios con flexibilidad de 10%, la cual quedó inscrita en el Plan Global de Desarrollo, determinando el destino sectorial de los ingresos por exportación.

e) En el ámbito internacional destaca el convenio celebrado en agosto de 1980 entre los gobiernos de Venezuela y México, mediante el cual se comprometieron a suministrar a diez países centroamericanos y del Caribe por - - 160,000 barriles diarios de petróleo, correspondiéndole a nuestro país una cuota de 80,000 barriles diarios.

f) En 1980, Petróleos Mexicanos y el Instituto Mexicano del Petróleo dieron ocupación a más de 137 mil perso

nas para cubrir los programas de operación e inversión que realizan ambos organismos (15).

Hemos querido hacer estos comentarios sobre el papel que en los últimos años ha jugado PEMEX en la vida de nuestro país, haciendo notar la gran trascendencia que actualmente tiene, después de un origen notable, en los aspectos laboral, económico y social, sin negar que pueden haber existido situaciones anormales, las cuales serán objeto de estudio y están en espera del juicio de la historia.

3.- Petróleos Mexicanos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, documento en el cual acorde con el espíritu de la Reforma Administrativa se plantea el proyecto de prioridades, metas y objetivos del Gobierno Federal para ese sexenio, se contempla desde un ángulo de importancia notable a Petróleos Mexicanos, ya que no podemos negar que su actividad es de gran trascendencia por los ingresos que maneja y su gran repercusión sobre los ingresos estatales.

Así ese documento en relación a la actividad de es-

(15) Carrillo Castro A., y García Ramírez S., Las Empresas Públicas en México, Miguel Ángel Porrúa, México, 1983 pág. 162 y 163.

te organismo ha sentenciado: "La asignación sectorial del gasto también ha sufrido importantes modificaciones: en los últimos años, ha tendido a concentrarse en el sector industrial, especialmente en la industria petrolera, perdiendo participación relativa la inversión en infraestructura. Así, el gasto de capital en PEMEX y CFE, durante los últimos seis años pasó del 33 al 40 por ciento en detrimento de otros sectores. Las empresas del sector no siempre respaldaron su expansión sobre estructuras financieras sanas y su crecimiento acelerado dificultó una programación de mediano plazo de los insumos y equipos requeridos, aprovechándose insuficientemente la oportunidad de inducir una mayor integración de la industria nacional en sectores de bienes intermedios y de capital. Sin embargo, la existencia de una gran capacidad instalada o proyectos por concluir en áreas estratégicas facilita la recuperación de la actividad económica y la reorientación del aparato productivo".

Se utiliza un párrafo para referirse a PEMEX y CFE, pero sobre todo hace franca alusión al primer organismo citado, considerándose una gran inversión que el mismo Plan tiende a considerar insuficiente su asignación de recursos, siendo notable un acendrado optimismo al decir que: "la existencia de una gran capacidad instalada o proyectos por concluir en áreas estratégicas facilita la recuperación de

la actividad económica y la reorientación del aparato productivo".

Posteriormente en el rubro denominado Políticas Sectoriales, se habla de la idea de eficiencia: "Para aumentar la eficiencia en la producción de hidrocarburos se racionalizará el aprovechamiento de hidrocarburos a través de:

- Adaptación y ampliación de la capacidad de refinación, considerando la dotación de crudos pesados y ligeros, atendiendo a criterios de eficiencia.

- Culminación de los proyectos petroquímicos con mayor grado de avance e incorporación de nuevos proyectos para la sustitución eficiente de importaciones.

- Instalaciones para evitar la quema de gas a la atmósfera y para su aprovechamiento integral.

- Mejoramiento de los sistemas de adquisiciones, inventarios y almacenamiento de equipo e insumos, a fin de disminuir costos y evitar desperdicios.

- Ampliación del sistema de ductos, de la capacidad de almacenamiento de crudo y refinados y de la infraes-

estructura portuaria.

• Instalaciones que optimicen la explotación de los yacimientos, avance en los sistemas de recuperación secundaria.

4.- La importancia del Instituto Mexicano del Petróleo, para el adecuado funcionamiento de Petróleos Mexicanos.

Si bien hemos venido enalzando la gran presencia que tiene en nuestro país la existencia de Petróleos Mexicanos, no es menos cierto que fue un gran acierto del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, la creación del Organismo Descentralizado Instituto Mexicano del Petróleo, porque como veremos más adelante, complementa y enriquece la actividad petrolera al ser un organismo con funciones eminentemente científicas al servicio de PEMEX.

Este organismo fue creado mediante Decreto del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, de fecha 26 de agosto de 1965, publicado ese mismo día en el Diario Oficial de la Federación.

En el artículo 1º de ese documento se crea formal-

mente al Instituto Mexicano del Petróleo, como Organismo Descentralizado de interés público y de carácter preponderantemente técnico, educativo y cultural con personalidad jurídica propia y patrimonio también propio.

Su objeto se explicita en el artículo 2º, el cual consiste en:

- a) La investigación científica básica y aplicada.
- b) El desarrollo de disciplinas de investigación básica y aplicada.
- c) La formación de investigadores.
- d) La difusión de los desarrollos científicos y su aplicación en la técnica petrolera.
- e) La capacitación de personal obrero que pueda desempeñar labores en el nivel subprofesional, dentro de las industrias petroleras, petroquímica básica, petroquímica derivada y química.

Consideramos que a la fecha ese organismo ha cumplido con su cometido de investigación y capacitación del

personal de PEMEX, sin embargo, pudiera haber una mayor tarea, que entre otras cosas permitiera contribuir eficazmente a evitar la contaminación en la república, mediante la aceleración de investigaciones que nos proporcionen mejores gasolinas, y posiblemente algunas opciones más económicas, así como la elaboración de todo el material que necesita la industria petrolera y que desgraciadamente tiene que adquirirse en el extranjero a precios que las finanzas del país no puede pagar.

En el artículo 4º del Decreto se indica que el Consejo Directivo estará formado por nueve miembros que serán designados y removidos libremente de la siguiente manera:

- Cinco por Petróleos Mexicanos.
- Uno por la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Uno por el Instituto Politécnico Nacional.
- Uno por el Instituto Nacional de Investigaciones Científicas
- Uno por el Consejo de Recursos Naturales no Renovables.

El ideal de su dirección es tener una excelencia académica, alejada de cualquier interés de otro tipo, lo

que es laudable y ojalá se logren los objetivos evitando el burocratismo y el tortuguismo.

5.- El Petróleo una de las áreas estratégicas.

Con mucha frecuencia en estudios constitucionales, en la cátedra o en la charla de café se hace alusión al tema del petróleo, pero a veces únicamente se le vincula con el artículo 27 constitucional, olvidándose que también se encuentra contemplado por el artículo 28 constitucional, del que ha habido grandes discrepancias, que a veces lo toman como el baluarte de la libre concurrencia, y otras como el principal obstáculo para el crecimiento de las inversiones privadas en nuestro país.

Sin embargo, el artículo 28 sufrió su última reforma el 3 de febrero de 1983, en su párrafo cuarto reza lo siguiente:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación via satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, or-

ganismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

Hasta antes de esa reforma no se había esclarecido lo que debía entenderse por áreas estratégicas, en un comentario a aquellas, Luis Dantón Rodríguez afirmaba que: "con el concepto de "áreas estratégicas", se recogen en concisa fórmula constitucional, las funciones propias de la soberanía económica, servicios a cargo exclusivo del gobierno federal... En verdad, desde la promulgación de la Carta Magna en Querétaro, el constituyente había señalado atribuciones al Estado que se encontraban dispersas en varios artículos del texto constitucional. haber definido y diferenciado las áreas estratégicas de las prioritarias de la economía, permite advertir, cuáles son reservadas exclusivamente al ejercicio de las atribuciones del Estado, respecto de aquellas otras en las que puede intervenir en concurrencia con los sectores sociales" (16).

Es indispensable también, hacer referencia a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de

(16) Dantón Rodríguez L., Comentarios sobre los artículos de contenido económico de las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México 1983, pág. 181.

1986, y que en última instancia tiene relación con Petróleos Mexicanos, al tenor de la parte final del artículo 4º, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

En dicho ordenamiento se habla también de las áreas estratégicas.

Así, el artículo 6º establece que: "Para los efectos de esta Ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión."

Por consiguiente, las actividades petroleras son exclusivas del Estado Mexicano, no pudiendo otorgarse concesiones a los particulares, o cualquier otro acto jurídico que les permita manejar directamente dicho recurso, ya que es propia y exclusiva de la nación mexicana.

6.- La Situación Actual de la Explotación del Petróleo en

América Latina.

Después de haber iniciado este trabajo, nos encontramos el artículo de Francisco Villagrán Kramer sobre "Regímenes Legales sobre Hidrocarburos en Latinoamérica", estudio que nos parece de gran seriedad, por lo que nos atrevemos a formular una síntesis del mismo para darle difusión y para enriquecer nuestra labor.

a) El autor habla de sistemas legales unitarios y duales en cuanto a la explotación de los hidrocarburos en Latinoamérica.

Los Unitarios son aquellos en que sólo el Estado ejerce dominio sobre los hidrocarburos, a través de un ente estatal, pudiendo aquel contratar con terceros determinada fase de la explotación, sin que opere transferencia sobre los hidrocarburos.

Pero también hay países que no poseen un organismo ad hoc, y que contratan con terceros, confiriéndoles derechos sobre los hidrocarburos extraídos.

Los Duales son aquellos sistemas legales que permiten que los particulares puedan tener, a la par que el Es-

tado, derechos sobre los hidrocarburos, como resultado de un régimen de respeto a derechos adquiridos al amparo de legislaciones anteriores. Dentro de esta categoría pueden ubicarse aquellos sistemas legales que establecen derechos residuales sobre el petróleo y el gas a favor de los particulares en cuyas propiedades se explotan hidrocarburos por el Estado, o mediante contrato o concesión, por terceros y que por ello perciben regalía o cuota de propietario.

b) Los Procesos Reafirmatorios.

A medida que los países tuvieron conocimiento de la importancia de los hidrocarburos sobre sus economías, se hizo necesario reexaminar su marco legal, especialmente a partir de 1970.

El proceso de reafirmación del dominio del estado sobre los hidrocarburos se inicia, sin embargo, a finales del siglo pasado, en estrecha relación con la minería, dándose casos en la primera parte del siglo XX de discusiones, al respecto, entre ellos, el de la Concesión La Brea y Pariñas en Perú, lo cierto es que se materializa por vez primera, en el texto de la Constitución de México, de 1917 (artículo 27) y luego se plasma en los textos constitucionales o en leyes especiales en otros países al consignarse con

la frase lapidaria: el dominio del Estado sobre los hidrocarburos es directo, inalienable e imprescriptible.

c) Los Procesos de extensión del dominio.

Concomitantemente en el proceso de reafirmación, se ha dado en todo el hemisferio americano, un proceso de extensión del dominio del Estado sobre los hidrocarburos, en las zonas marítimas sobre las que el Estado costero ejerce la soberanía y jurisdicción -mar territorial, plataforma continental y los fondos marinos dentro de la zona económica de 200 millas. Más que ningún otro régimen internacional, el régimen aplicable a los dominios marítimos del Estado ha permitido extender y afirmar el dominio del Estado sobre los hidrocarburos, y los minerales adyacentes en el suelo y subsuelo marinos, como lo ha puesto de manifiesto don Gonzalo Biggs en su estudio "Seismic Studies Project in the Continental Shelves of Latin America and the Caribbean and the Law of the Sea".

d) Titularidad sobre los Hidrocarburos en explotación. Los Alcances del Dominio.

El autor se plantea el interrogante de si las legislaciones de Latinoamérica estipulan que el Estado es titu-

lar de los hidrocarburos en explotación hasta su venta, o por el contrario transmiten la titularidad en el mismo yacimiento.

Se concluye que la traslación del título a favor de terceros sólo ocurre a través de una relación comercial o mercantil, y no por derecho alguno conferido en o sobre los hidrocarburos extraídos a través de un contrato o concesión en México, Venezuela, Chile, Bolivia, Argentina, Brasil, Perú, El Salvador, Ecuador, Jamaica, Nicaragua, Uruguay, Panamá y Costa Rica.

e) Título sobre Hidrocarburos en los sistemas de participación en la producción.

La participación en la producción de hidrocarburos mediante contratos de operación o de participación en la producción, lleva fundamentalmente el derecho a favor del contratista de explorar hidrocarburos por su cuenta y riesgo, en un área determinada y por un plazo prefijado, dividiéndose las partes contratantes, la producción obtenida. Una de las partes hace entrega a la otra del porcentaje según el texto contractual, dicha participación puede o no ser independiente del régimen fiscal que se aplica a la empresa.

La Ley de Hidrocarburos de Ecuador de 1978 al referirse en el artículo 16 a los "contratos de operaciones hidrocarboníferas estipulaba: "En estos contratos el contratista recibirá en pago de sus operaciones un volumen de hidrocarburos que le permita recuperar sus inversiones en plazo y márgenes razonables de utilidad".

El régimen contractual peruano por su parte, puntualiza que el contratista tendrá el derecho exclusivo y la obligación de producir durante la vigencia del contrato, de acuerdo con las normas racionales de explotación, el petróleo descubierto en el área materia del contrato, y puede hacer uso, libre de todo cargo, de aquella porción de petróleo que pueda requerir para la ejecución de la operación petrolífera.

De allí el contratista recibe, en compensación por sus servicios, de conformidad con el contrato, una porción de hidrocarburos líquidos fiscalizados del volumen total de hidrocarburos producidos en el área materia del contrato.

La Legislación de 1979 esclarece aún más el punto al establecer:

9.2 Todo el petróleo y gas producido en el área es

propiedad de PETROPERU. Esta empresa entregará al contratista su retribución en especie, en lugares determinados, cuando así se haya convenido.

9.3 El contratista no tiene derecho alguno a la propiedad de las reservas de hidrocarburos "in situ", las que pertenecen al Estado.

Es, pues, el ente el que hace al contratista participe en la producción, y retiene, incluso, el derecho de recompra sobre los hidrocarburos recibidos por el contratista en caso de insuficiencia del mercado interno.

f) La participación del Estado en la Producción.

El autor plantea el problema de aquellos sistemas legales que utilizan los contratos, sin que exista ente o empresa estatal, tal como sucede en Guatemala, Haití, Panamá, República Dominicana, y en aquellos otros países donde existe un ente, pero no está sometido a las restricciones sobre el dominio y por lo tanto la legislación le deja - abiertas opciones contractuales y concesionarias.

En este sentido se plantea que el contrato de participación en la producción conlleva traslación de título a

favor del contratista operador, sobre los hidrocarburos en explotación, pues es la empresa la que hace partcipe al Estado en la producción al entregarle, ya en especie o en dinero, el monto preestablecido, y la elección corresponde al Estado. En esta virtud el derecho de elección -opción- que ejerce el Estado de recibir su participación en dinero, presupone el derecho de la empresa a disponer (dentro de los términos convenidos) de los hidrocarburos extraídos y venderlos en el mercado mundial o bien al propio estado, negocio jurídico que no podría realizar la empresa si no tuviese título en el producto del que está disponiendo.

Lo anterior resulta lógico, ya que no se puede disponer de lo que no es propio, y todavía más si la contratista tiene la facultad de vendérselo al propio estado, o hacerlo a nivel internacional. Esto no es otra cosa sino tener el Estado una propiedad de nombre, lo que aconteció aquí en México, donde la soberanía estatal sobre estos recursos naturales no era del país, estaba real y prácticamente en poder de manos extranjeras.

Podríamos decir que estos países están en el status de nuestro país antes de la expropiación de la industria petrolera, por no tener o no querer una industria nacional. Hay que hacer la aclaración para los no adentrados en el marco técnico, que lo que se expropió en México fue tanto

los bienes muebles e inmuebles que eran estrictamente necesarios para que funcionara la industria petrolera, ya que no podía expropiarse el propio hidrocarburo que ya era del país, no se podía expropiar lo propio.

Este es el camino que pueden o deben de seguir los países anotados y que no poseen un organismo propio que desarrolle la industria petrolera.

Por esta razón sigue diciendo Francisco Villagrán Kramer, "en todo caso, y salvo norma expresa en contrario, el contratista operador tiene derechos sobre los hidrocarburos extraídos, y no sobre los hidrocarburos en yacimiento o manto, es decir, título sobre ellos, pues distinto es el derecho a extraerlos del derecho sobre ello, una vez extraídos".

g) Modelo Estadista.

Se caracteriza este modelo, como acontece en nuestro país, por el hecho de que el Estado, a través de un ente estatal o nacional ejecuta con carácter exclusivo esas tareas. Por consiguiente, razones y consideraciones de orden tecnológico pueden dar lugar a contratos con empresas particulares determinadas obras y servicios, pagando el en-

te al contratista directamente la obra o el servicio contratado. A este modelo como se dijo anteriormente, y es sabido, corresponde México y Venezuela y se explica a la luz de los antecedentes de nacionalización que operaron en estos países. Sin embargo, razones y consideraciones de índole financiera y tecnológica dan lugar a ampliar el marco contractual del ente estatal o nacional -del campo ejecución de obras y servicios que es igualmente usado- a otro que conlleva la exploración y extracción o bien la recuperación secundaria de uno o más yacimientos o mantos, mediante la contratación con empresas nacionales o extranjeras, pagando o retribuyendo el ente estatal o nacional al contratista los montos estipulados, con la salvedad de que es el contratista quien asume el riesgo financiero, en el sentido de que si hay producción, hay pago o retribución, y si no la hubiere el ente no está obligado a ello.

Las figuras contractuales reciben diferentes denominaciones: contratos de servicio o contratos de riesgo. La contratación tiene lugar mediante el sistema de concursos o licitación de áreas específicas y son los oferentes o concursantes quienes proponen la forma de pago o modalidad de retribución, y el ente selecciona, con pleno conocimiento de los elementos. El ente estatal es entonces el que explora, explota y contrata con terceros determinada fase

(obras y servicios) o bien la exploración y extracción. Argentina, Brasil, Nicaragua y Ecuador, corresponden a esta última variante del modelo.

Hasta aquí reseñamos en lo substancial el trabajo del autor mencionado (17), considerándolo muy importante por su seriedad y concisión, concluyendo que nuestro país encaja en el último apartado, éste es el modelo estatista, ya que cuenta con un ente, Petróleos Mexicanos, que se encarga de todo el proceso, desde la exploración, hasta la refinación y distribución; contratando algunas partes no esenciales con los particulares como lo sería la transportación del producto en bruto o ya refinado para su distribución, o por la construcción de algunas obras bajo la supervisión de la Ley de Obras Públicas, bajo la supervisión de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a quien corresponde su aplicación, y con la vigilancia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

(17) Villagrán Kramer F., ob. cit. págs. 125 a 226.

CAPITULO CUARTO.- LA LEY ORGANICA DE PEMEX, ANALISIS DE SUS PRINCIPALES FIGURAS ADMINISTRATIVAS.

Al momento de estar realizando el presente trabajo nos encontramos con acontecimientos trascendentales para PEMEX, así como para nuestra patria.

Por una parte se realiza la detención de los líderes del Sindicato que detenta el Contrato Colectivo del Organismo Descentralizado, lo que no deja de tener vinculación directa con situaciones económicas y la consumación de una lucha que se inició ya hace tiempo, y de la cual como parte tanto de la empresa como del sindicato, el exponente no puede sino esperar a que el tiempo otorgue la razón a quien la tenga, y que los movimientos sean para el mejor funcionamiento del organismo que ha sido desde 1938, la base, el sustento de nuestra economía, y el beneficio que deben recibir las generaciones presentes y las del futuro.

1.- Los Precios del Petróleo.

A pesar de no haber incluido este apartado en nuestro original capitulado, consideramos necesario hacer referencia a esta situación, ya que ha incidido no sólo en el

funcionamiento de la paraestatal, sino en toda la nación, cayendo también en lo político, al estar presente la polémica que originó la detención, el proceso y liberación de Jorge Díaz Serrano, quien fuera Director de Petróleos Mexicanos.

En una revista de difusión nacional hace poco tiempo quedó en el aire la interrogante acerca de si los precios habían originado que se diera la renuncia de Díaz Serrano, quien afirma categóricamente que "López Portillo le autorizó la reducción del Petróleo". Textualmente el exdirector dice: "El Presidente López Portillo, me autorizó reducir el precio internacional de nuestro petróleo. Ninguno de los integrantes del gabinete económico, hizo nunca comentario alguno respecto a mis decisiones cuando, en diversas oportunidades, les informé de los constantes incrementos en el precio del petróleo mexicano que yo había obtenido" (18).

Este tema no solo es económico, sino que también es político y debe observarse desde un marco legal, por las implicaciones que sobre la sociedad se ha dejado sentir en países como Venezuela recientemente, lo que ha hecho decir a algún autor que: "Es lamentable que debamos a los muertos de Venezuela, y también a la muerte de millones de niños y jóvenes de toda América Latina y más de todo el Tercer Mun-

(18) López Portillo me autorizó la Reducción del Precio del Petróleo, en Proceso, No. 623, 1º de Octubre de 1989, págs. 14-15.

do, un relativo avance en el problema de la deuda externa", pues las proposiciones del secretario del Tesorero de Estados Unidos, Nicholas Brady, revelan una cierta comprensión, cuando menos de parte del gobierno estadounidense, pero de todos modos "esa política anunciada por Brady es solo una intencionalidad que no resuelve en sí misma el problema más grave" (19).

Debemos como personas inmersas en el mundo jurídico, estar al tanto de situaciones en este sentido para prever cualquier desorden como el de aquel país, y deben recordar los países desarrollados lo que ya Pablo González Casanova decía, y de lo que ya estamos conscientes, que los países desarrollados han propiciado una nueva esclavitud, ya no al modo de la Colonia, sino económico, que trae los mismos efectos.

Al respecto nos resulta ilustrativo un artículo que se publicó en México en 1987, y en donde se decía: "No sea que la euforia ocasionada por los grandes beneficios derivados de los precios del petróleo, más bajos que nunca, nubla nuestras mentes. Recordemos que el petróleo constituye el elemento vital de las modernas naciones industrializadas. No debe ignorarse esto cuando se discutan las implicaciones para la seguridad nacional de los precios del crudo" (20).

(19) El Plan Brady, Sólo Intenciones, Luis Suárez, en Excelsior, 25 de marzo de 1989, primera plana.

(20) Precios del Petróleo, El Dilema de la Seguridad, Alpheus W. Jessup, artículo publicado en The Washington Quarterly, en CONTEXTOS, año 5, núm. 77, abril de 1987, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Cómo es posible que si estas noticias se publicaban en Estados Unidos no se programaba hacer algo para nuestro beneficio, sin embargo, hay que tener presente que la OPEP ha visto por sus intereses, y ha originado la catástrofe económica para nosotros y otros países, por sus guerras fracticidas, que han originado el desplome de los precios, máxime para países como el nuestro que dependen para la obtención de divisas fundamentalmente del petróleo.

Hemos traído a colación estas noticias para de acuerdo con nuestro Director de Tesis, reconocer que tiene una gran importancia que se desarrolle el Derecho Económico, al cual no puede ser ajeno a futuro nuestro trabajo, y a lo que contribuimos con este granito de arena.

2.- Análisis del artículo 1º de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.

Consideramos como primer paso para el estudio formal de este tema central de nuestro trabajo, la determinación de lo que se puede o debe entender por una Ley Orgánica.

Gabino Fraga ha dejado escrito que: "Se ha pretendido que además de leyes constitucionales y leyes ordinarias,

existen otras categorías, como lo son las leyes orgánicas o reglamentarias y de leyes que emanan de la Constitución.

Respecto de las Leyes Orgánicas y de las Reglamentarias podemos afirmar que desde el punto de vista formal no existe ninguna diferencia que las separe de las ordinarias, ya que al igual que éstas, son elaboradas por el Poder Legislativo constituido, siguiendo el procedimiento normal - consagrado en el citado artículo 72 de la Constitución.

De tal manera que por este concepto de leyes llamadas orgánicas y las leyes reglamentarias tienen la misma - autoridad formal que las leyes ordinarias, sin que haya razón para darles preeminencia sobre estas últimas".(21)

Resulta claro el razonamiento de este distinguido autor, en su afán de establecer la igualdad de la Ley Orgánica con todas las demás que elabora el Poder Legislativo, (el Congreso de la Unión).

Por otra parte Luis Humberto Delgadillo dice que: - "Las Orgánicas, cuya principal función es estructurar los diferentes órganos de la administración"(22), refiriéndose como es lógico suponer a las Leyes Orgánicas.

(21) Fraga G., Derecho Administrativo, Porrúa, México, 23 ed. 1984, pág. 39-40.

(22) Delgadillo Gutiérrez L.H., Elementos de Derecho Administrativo, Limusa, México, 1986, Pág. 60.

Rafael de Pina define por su parte a la Ley Orgánica como "aquella que tiene por objeto la organización de al gún servicio público o institución".(23)

Nosotros de acuerdo con nuestro asesor consideramos que la Ley Orgánica tiene por objeto fijar las bases pa ra la estructura, organización y funcionamiento de un órgano estatal, estableciendo las atribuciones, régimen de competencias y elementos necesarios para que se cumplan los -- objetivos para los que se creó aquel.

Por consiguiente y entrando al artículo 1º de la - Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos encontramos aclarado lo anterior, que:

- a) Petróleos Mexicanos fué creado por Decreto del Ejecutivo Federal, del 7 de junio de 1938.
- b) Es un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal.

Sobre este punto consideramos que sale sobrando el término "público" ya que de acuerdo a la legislación y doctrinas administrativas, encontramos la existencia de organismos

(23) De Pina R., Diccionario de Derecho, Porrúa, México, -- 1977, Pág. 265.

mos descentralizados, bajo un régimen de derecho público.

Así tenemos que el artículo 3º de la Ley orgánica - de la Administración Pública Federal indica: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

I. Organismos Descentralizados.

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

III. Fideicomisos.

De lo que se infiere que Petróleos Mexicanos es una entidad de la Administración Pública Federal Paraestatal.

Como tal le es aplicable el artículo 45 de la mencionada LOAPF, al decir que: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso - de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propias, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

En el caso concreto Petróleos Mexicanos tuvo existencia legal vía decreto del Ejecutivo, pero a la vez es reconocida dicha existencia por la Ley Orgánica del 6 de febrero de 1971.

Sobre esto es oportuno hacer hincapié en que si bien no se puede decir que exista exactamente un error, en la creación de PEMEX, proponemos que se regularice su existencia legal.

Lo anterior ya que el artículo 45 de la LOAPF especifica que son organismos descentralizados las entidades - "creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal..."

Por tanto si bien fue creado el organismo por decreto del Ejecutivo, creemos que en aquel tiempo no se conocían diversos presupuestos legales y doctrinales por lo que en 1971 se debió ser congruente con la Ley Orgánica, fundamentando su existencia ya no en un Decreto del Ejecutivo -- sino en esa misma ley, para coincidir desde el punto de vista técnico, sin que sea ilegal el reconocimiento que ese documento legal hace del decreto de 1938, sobre todo ahora que el artículo 28 de la Carta Fundamental considera al Petró--

leo como una de las áreas estratégicas, con su propia Ley Orgánica.

3.-Petróleos Mexicanos y su vinculación con la Ley Federal de las entidades Paraestatales.

Como complemento a las consideraciones que hemos planteado en el punto anterior, en donde sostenemos que regularizarse la existencia de PEMEX, como un órgano creado y sustentado en la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como en su propia Ley Orgánica.

Ante esta realidad jurídica, encontramos dentro -- del sistema legal, que existía un vacío, hasta hace relativamente poco tiempo, ya que la Administración Pública Federal estaba ampliamente regulada dentro de la LOAPF, mientras que la Paraestatal era una desconocida, apenas tratada con normas genéricas en la propia Ley.

En ese orden de ideas en apuntes de clase sostenía el Lfc. Marcial Pérez lo siguiente: "Como hemos venido sosteniendo y confirmando, las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, precisaban de un ordenamiento

que estableciera ampliamente sus características, forma de constitución y liquidación, así como aspectos funcionales que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - no alcanzó a regular, independientemente de los errores - que en ella se anotaban".

Ante esa panorámica apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986 la Ley Federal de las entidades Paraestatales, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 Constitucional.

El objeto de ese ordenamiento está contenido en su propio artículo 1º y es: "Regular la organización, - funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal".

Resulta también al respecto importante tener presente, que el Artículo Segundo Transitorio de la Ley indica que queda abrogada la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1970.

En el Artículo 2o se establece que son entidades paraestatales las que enumera la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En los Artículos 3o, 4o, y 5o, se hacen excepciones a diversas entidades paraestatales, que se rigen por los ordenamientos específicos que los regulan y supletoriamente por la presente Ley. Es decir, se rigen por su propio ordenamiento orgánico entre otros; las Universidades y demás instituciones de educación superior, a las que la Ley otorgue autonomía (Art. 3o).

El Banco de México, en los términos de su Ley Orgánica (Art. 4o).

Las Sociedades Nacionales de Crédito, de acuerdo a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.

Los Fondos y Fidelcomisos Públicos de Fomento, así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, las que quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento y control, evaluación y regulación a su legislación específica.

También la Ley será aplicable en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen a:

El Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiera, se seguirán rigiendo por sus Leyes en cuanto a su estructura, de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley (Art. 50).

Al respecto cabe la siguiente pregunta: ¿Es -
Petróleos Mexicanos una entidad de la administración Públi

ca Federal y por consiguiente le es aplicable la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, al tenor de los establecidos en los Artículos 4º. y 5º. de este documento.

La respuesta gira en torno al Artículo 1º. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, cuando dice que: -- "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 propio y con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal".

Es un organismo descentralizado y por consiguiente sí forma parte de la Administración Pública Federal -- Paraestatal, ya que sabemos además se encuentra sectorizado bajo la cabeza de sector, Secretaría de Energía, Minas e -- Industria Paraestatal.

Así su sustento jurídico se encuentra en el Artículo 2º. de esa Ley cuando dice que : " Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

El Artículo 3o. de la LOAPF a su vez estatuye: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración Pública Paraestatal:

I.- Organismos descentralizados.

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.

Se complementa lo anterior con el Artículo 5o. cuando dice: "y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley.

4.- El Patrimonio de Pemex y la Ley General de Bienes Nacionales.

Como hemos venido manifestando a lo largo del presente trabajo, las características distintivas de un organismo descentralizado, son el tener personalidad jurídica y patrimonio propios.

El que tengan personalidad jurídica, significa que cuentan con absoluta libertad para cumplir autónomamente con su objeto, actúan en base a criterios técnicos, y pueden comprometerse en la realización de todos los actos necesarios para obtener sus objetivos. Son sujetos de derechos y obligaciones, teniendo una regulación o control por parte del Estado indirecta, es decir que pueden decidir libremente y los controles son administrativos, tales como financieros por los presupuestos que deben presentar tanto a la Secretaría de Programación y Presupuesto, como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como a la Cabeza de Sector; así como por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por lo que se refiere a su patrimonio, el Artículo 30 de la Ley Orgánica de Pemex, indica que: "Lo constituyen los bienes y derechos que haya adquirido o que le hayan sido asignados o adjudicados; incluyendo las reser--

vas para exploración y declinación de campos, y los que se le asignen, adjudiquen o adquiriera por cualquier título jurídico, las subvenciones, subsidios y donaciones que se le otorguen y los rendimientos que obtenga por virtud de sus operaciones".

Resulta claro que su patrimonio es valuable en dinero, y que por consiguiente tienen los bienes que lo integran un valor determinado o determinable, ya que en última instancia pertenecen esos bienes a la federación.

Así de acuerdo a lo ordenado por el artículo 20. de la Ley General de Bienes Nacionales, Fracciones II y III, los bienes muebles e inmuebles de Pemex, pertenecen al dominio público de la federación, así como los muebles que no sean normalmente sustituibles, como lo indica la fracción XI del mismo ordenamiento; no obstante que tenga bienes del dominio privado al tenor del artículo 30. de esa Ley.

Estos bienes están sujetos a la jurisdicción federal, siendo los tribunales de la federación los competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales

no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean de dominio público o de dominio privado. (art. 70.)

Los bienes del dominio público inmuebles y muebles están sujetos a la posesión, vigilancia, conservación y administración de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, (art. 80.)

Además son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. Los particulares y las instituciones públicas solo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta Ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión. (art. 16)

5. El Organismo de Gobierno de Pemex, sus atribuciones y obligaciones

Un organismo descentralizado no es un órgano anárquico, ni deja de seguir las reglas generales de los entes mercantiles existentes, aunque con las variantes y

peculiaridades propias de un ente paraestatal. Así tenemos que el propio artículo 4o. de la Ley Orgánica Indica que: "Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por un Consejo de Administración y un Director General."

Por consiguiente tenemos que el órgano máximo de Gobierno es el Consejo de Administración, el cual se compondrá de once miembros designados:

46 representarán al estado y nombrados por el Presidente de la República.

45 designados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, de entre sus miembros activos que sean trabajadores de Planta de Pemex.

- a) El presidente de la República designará un Presidente y un Vicepresidente entre los miembros del Consejo.
- b) El presidente del Consejo designará a un Secretario, cuyo nombramiento recaerá en persona ajena al Consejo. El Vicepresidente sustituirá al Presidente en sus ausencias.

- c) Cada uno de los Consejeros tendrá un suplente.
- d) Los miembros del Consejo podrán ser removidos libremente por el Presidente de la República y por el Sindicato, según corresponda. (Art. 5º.)
- e) El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos tendrá las atribuciones que señale esta Ley y su Reglamento y actuará válidamente con la concurrencia de siete de sus miembros. (Art. 5º)
- f) Sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los Consejeros presentes. (Art. 6º)
- g) El Presidente del Consejo de Administración tendrá voto de calidad. (Art. 6º.)
- h) A las sesiones del Consejo de Administración deberá de asistir el Director General de Petróleos Mexicanos con voz, pero sin voto. (Art. 6º.)
- i) El Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos puntualiza los siguientes lineamientos para el buen funcionamiento del Consejo de Administración:

10.-Se reunirá cuando menos una vez cada dos meses para celebrar sesiones ordinarias, pero cuando se requiera por causa urgente, el Presidente o a solicitud de cualquier

ra de los Consejeros o del Director General, podrán celebrarse sesiones extraordinarias. (art. 20.)

20.- Las atribuciones del Consejo de Administración son: conocer y aprobar:

I.- Los programas anuales de trabajo, de operación y de inversión.

II.- Los presupuestos anuales de ingresos y egresos y sus modificaciones.

III.- Los estados financieros que se presenten a su consideración y los que anualmente deben formularse.

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 temporales.

V.- Previamente, el otorgamiento y la revocación de poderes generales o especiales, otorgados por el Director General, cuando sean a favor de personas ajenas al organismo.

VI.- La cancelación de adeudos a cargo de terceros y a favor del organismo, cuando se hubieren agotado los procedimientos legales para su cobro, sin haberlo conse-

guido; 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 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 refinerías 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.

30.- Las resoluciones en los casos anotados con anterioridad requerirán para su validéz, la aprobación por lo menos de cinco consejeros que representen al Estado, en esas materias, las facultades del Consejo son indelegables y deberán ser ejercitadas precisamente por el mismo (art. 50.)

40.- La convocatoria y la Orden del Día para las sesiones ordinarias y extraordinarias serán formuladas por el Secretario del Consejo, en coordinación con la Dirección General y entregados a los consejeros a más tardar con 6 días hábiles y 48 horas de anticipación respectivamente. (art. 60.)

- 5o.- El Consejo de Administración podrá encomendar a uno o a varios consejeros, el estudio de negocios determinados (art. 9o.)
- 6o.- El Secretario del Consejo levantará acta de cada sesión en la que relate sucintamente los asuntos tratados, consignando los acuerdos o resoluciones del Consejo. (art. 10o.)
- 7o.- El Secretario formulará un extracto de los acuerdos y resoluciones del Consejo de Administración; y al día hábil siguiente de la sesión, lo comunicará por escrito, para su cumplimiento, al Director General, con copia para el Presidente del Consejo. (art. 11o.)

Una vez anotadas las particularidades, atribuciones y forma de organización y funcionamiento del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, es de utilidad acudir a la doctrina para comprender y entender la importancia de ese órgano colegiado.

Así tenemos que el Doctor Miguel Acosta Romero de una manera genérica se refiere a los órganos de dirección, administración y representación, diciendo en el caso del Consejo de Administración, en aplicación al presente caso: "Un cuerpo colegiado que es el órgano de ma

yor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo. Este órgano colegiado es constante en la mayoría de las instituciones descentralizadas, el número de sus componentes es muy variable y en el se encuentran representados, en primer lugar, los intereses de la Administración Central y, en segundo lugar, en ciertos casos, de los sectores a los que afecta la actividad del organismo. (24)

Ahora bien, creemos también que es necesario no confundir al Consejo de Administración de Pemex, organismo descentralizado del Gobierno Federal, con los Consejos de Administración de las Sociedades Anónimas. Esto quiere decir que el Consejo de Administración de un organismo descentralizado, viene a ser lo que es el Consejo de Administración de una sociedad anónima, más lo que corresponde a la Asamblea de accionistas de la misma, ya que no existe en un organismo descentralizado un órgano superior al Consejo de Administración o su equivalente.

Así pues hay concepto de la Sociedad anónima que le son aplicables como el siguiente criterio de Ignacio Galindo Garfias, cuando sostiene que: "Al Consejo de Administración le ha sido reservado en la práctica el cum

(24) Acosta Romero M., ob. cit. pag. 212.

plimiento de los deberes... entre los cuales quizá los más importantes que corren aún a su cargo son la supervisión general y periódica de las operaciones de la empresa y el rendimiento ante la Asamblea anual de Accionistas (en este caso de los órganos estatales, tales como la Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría General de la Contraloría de la Federación), al final de cada ejercicio de las cuentas y del resultado de las operaciones, así como del estado patrimonial que guarda la sociedad, presentando el balance y el estado de pérdidas y ganancias, y en general, de la información financiera a que se refiere el artículo 172 de la Ley General de Sociedades Mercantiles". (25)

Sin embargo nuestra legislación nacional ha tenido el acierto de reglamentar de una manera específica a todas las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, con la Ley Reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se ha dicho en relación a este ordenamiento, que no constituye una carga en el marco amplio de leyes que regu

(25) Galindo Garfias I., El Organismo de Administración de la Sociedad Anónima, en Cuadernos de Investigaciones Jurídicas, las Sociedades Anónimas, UNAM, México, Núm. 3, Septiembre-Diciembre 1986, pag. 989.

lan aspectos diversos en la vida de la empresas públicas; al contrario, al abrogar a la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, incorpora los contenidos básicos de esta y amplía sus ámbitos de regulación; adicionalmente en forma más lógicas y sistemática la legislación existente para el sector Paraestatal, y establece el marco para desarrollar en forma coherente la reglamentación de los diversos aspectos a que se refiere.

Así pues, a partir del 14 de mayo de 1986 se tienen disposiciones más claras que vienen a perfeccionar la legislación vigente, por lo que la Ley Federal de las entidades Paraestatales, implica obligaciones que también debe acatar PEMEX, entre las cuales se cuenta las siguientes sobre el aspecto que ahora estamos tratando, y que se circunscriben en torno a una idea de modernidad que es esencial a una sociedad como la nuestra, que se enfrenta a retos que debemos salvar sobre todo dentro del gremio petrolero. Así tenemos que:

* El artículo 18 de la Ley Federal de entidades paraestatales está acorde a lo que se sigue en PEMEX, ya que ordena que el órgano de Gobierno estará integrado por no menos ni más de quince miembros propietarios y de sus

respectivos suplentes, siendo once los de este organismo.

* En el artículo 19 especifica quienes no pueden ser miembros del Consejo de Administración:

I.- El Director General.

II.- Los conyuges y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros de los órganos de Gobierno o con el Director General.

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

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

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

Estos impedimentos deben de vigilarse por el propio Consejo de Administración y en su momento por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

* El artículo 20 indica que el Consejo de Administración deberá reunirse por lo menos cuatro veces al año; el Reglamento de la Ley Orgánica de PEMEX ordena que se deberá reunir por lo menos cada dos meses.

6.- El Director General de PEMEX.

El artículo 4o. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos establece que Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por un Consejo de Administración y un Director General.

- a).- El Director General sefa nombrado por el Presidente de la República, al igual que los Subdirectores.(art.6o.).
- b).- Tiene que asistir a las sesiones del Consejo de Administración, teniendo voz pero no voto.
- c).- Ejecuta los acuerdos del Consejo de Administración - (art.9o.).
- d).- El Director General tiene además las siguientes atribuciones: (art.10o.):

I.- Representar a Petróleos Mexicanos.

II.- Administrar los bienes 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.- Asignar a los Subdirectores las funciones - que les correspondan, y delegar en ellos alguna de sus atribuciones.

V.- Las demás que señalen esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

VI.- Además de las anteriores el Director General podrá crear por razones urgentes, nuevos - puestos, en forma transitoria, debiendo someterlos al Consejo de Administración en su sesión inmediata para su aprobación definitiva en su caso, o con el mismo carácter - transitorio.(art.6o. párrafo segundo.).

e).- los Subdirectores también representan a Petróleos Mexicanos.(art.12).

f).- El Director General y los Subdirectores tendrán todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, para actos de administración y de dominio y las especiales que requieran cláusula especial - conforme a la Ley, en los términos de los tres primeros párrafos del artículo 2554 del Código Civil Federal; para obtener créditos y para otorgar o suscribir títulos de crédito de acuerdo con el artículo 9o. de la Ley General de Tf-

tulos y Operaciones de Crédito, previa autorización de las Secretarías de la Presidencia (ahora Secretaría de Programación y Presupuesto) y de Hacienda y Crédito Público, para formular querellas en los casos de delitos que sólo se pueden perseguir a petición de la parte ofendida y para otorgar el perdón extintivo de la acción penal. El Director General podrá otorgar y revocar poderes generales o especiales, pero cuando sean en favor de personas ajenas a Petróleos Mexicanos, deberá recabar previamente acuerdo del Consejo de Administración.

Resulta claro que el Director General tiene y ejerce un poder casi absoluto en la vida de Petróleos Mexicanos, si bien aparentemente el Consejo de Administración está por encima de él, en la práctica por las atribuciones que le conceden tanto el artículo 100. como el 130. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, no se verifica control ya que incluso tiene el Director General poder para realizar actos de dominio, lo que en muy pocos organismos acontece. Creemos que la Ley debe modificarse para que de acuerdo con la Ley Federal de Entidades Paraestatales se reduzca el poder que posee dicho funcionario que incluso llega a tener más influencia que su cabeza de sector, la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal.

Ahora bien, la Ley Federal de Entidades Paraestatales al respecto dispone lo siguiente:

El Director General será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del Coordinador de Sector o por el órgano de gobierno.(art.21).

Debe cubrir el Director General los siguientes requisitos:

I.- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos.

Queda abierta la posibilidad de que una persona que haya obtenido la nacionalización mexicana ocupe dicho cargo, considerando en lo personal que debe establecerse en la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos que sólo mexicanos por nacimiento puedan obtener ese cargo de tan alta importancia económica e histórica.

II.- Haber desempeñado cargos de alto nivel decisivo, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa.

En el caso de Petróleos Mexicanos consideramos que no debe de ser suficiente ese requisito; no solamente debe tener experiencia para decidir, sino que es un cargo de una inmensa gama de tecnicismos que inciden sobre una rama muy especializada, por lo que a nuestro modo de pensar, lo menos que se le debe exigir es que tenga el título de Ingeniero Petrolero, que conozca ampliamente los aspectos de campo, instalaciones y el área administrativa, para evitar los graves actos de desvío de fondos que pudieran originarse de tener una visión parcial de la industria petrolera. Sale -

sobrando decir que debe acabarse la práctica de enviar a ese cargo a políticos frustrados o amigos del señor Presidente. No puede seguirse permitiendo que un ex Secretario de Hacienda y Crédito Público y después Director de un banco llegue a la dirección de este organismo, o un contador que intentó acabar con la corrupción, algo que no logró en el sexenio anterior.

III.- No encontrarse en alguno de los impedimentos que para ser miembro del órgano de gobierno señalan las fracciones II, III, IV, y V del artículo 19 de la propia Ley.

El artículo 22 está conforme a lo que la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos atribuye como competencia al Director General.

Una obligación no contenida en la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos es la que se fundamenta en el artículo 93 Constitucional y que se repite en el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que obliga al Director General para comparecer ante cualquiera de las Cámaras para informarles cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

7.- La Libertad de Gestión de Petróleos Mexicanos.

Un aspecto sujeto a explicación es el referente a la libertad de gestión de Petróleos Mexicanos, es decir no se tiene a veces una idea clara de ese concepto; lo que con facilidad puede llevar a un exceso de poder., tal y como ha acontecido en administraciones pasadas de este organismo.

El artículo 7o. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos establece que: " Petróleos Mexicanos en su organización y funcionamiento; en el manejo y explotación de sus bienes; y en el despacho de sus negocios, tendrá libertad de gestión, y las actividades necesarias para la realización de su objeto, las ejecutará de acuerdo con lo que disponen la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo, sus Reglamentos y las demás disposiciones aplicables".

Volveremos a manifestar que libertad de gestión, no es absoluta, como se desprende del análisis de la idea central de la figura de la descentralización administrativa. Tiene libertad para que de una manera técnica se desarrolle la industria Petrolera en función de su propio objeto.

Esto quiere decir que no se ejercerá control directo sobre Petróleos Mexicanos en lo que se refiere a aspectos técnicos, pero sí en los resultados que manifieste-

al final de cada ejercicio, revisando sus ingresos y egresos, debiendo evitarse que funcionarios que sólo piensan en el signo del dinero realicen actos fraudulentos, así debe la Secretaría de la Contraloría, junto con la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tener una vigilancia que sea preventiva de actos fraudulentos, no actuando después de la comisión de actos deshonestos.

Creemos que sobre todo en este tiempo deben cuidarse los ingresos de nuestro organismo, única fuente de divisas que contribuye a pagar una deuda leonina que se ha convertido en una velada forma de coloniaje y esclavitud del pueblo de México.

Libertad de gestión no es libertinaje, no es hacer torres en una zona paupérrima, no es permitir que unos cuantos se enriquezcan a costa del hambre de las mayorías; ni que los dólares de la venta del hidrocarburo vayan a cuentas bancarias privadas.

Consideramos que deben integrarse controles más efectivos, que no forzosamente deben ser más de los actuales, los cuales sancionados por personas honestas y valientes, pueden ayudarnos a forjar un México nuevo, donde podamos vivir como personas.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- El Petróleo ha tenido una gran influencia en la vida de nuestro país, en lo económico, en lo político y en lo jurídico desde el año de 1900 en que se descubrieron los yacimientos del hidrocarburo en Eban, San Luis Potosí.
- 2.- Con frecuencia se olvida que el decreto que ordenó la Expropiación Petrolera tuvo como inmediato antecedente un acto jurídico-laboral, que denotaba rebeldía de las empresas petroleras para cumplir la resolución de las autoridades del trabajo.
- 3.- Con el decreto expropiatorio de la Industria Petrolera se apropió el estado mexicano de los elementos indispensables para la exploración y explotación del hidrocarburo, ya que éste es un bien del dominio directo de la federación, es decir el estado no puede expropiar lo que siempre a sido de su propiedad.
- 4.- La creación del organismo descentralizado del gobierno federal denominado Petróleos Mexicanos, es uno de los pilares con que cuenta el gobierno federal, como fuente segura de divisas y la garantía del seguro y eficiente su-

ministro de combustible para la federación.

- 5.- El Instituto Mexicano del Petróleo es un organismo des - centralizado del gobierno federal, que ha venido a enri - quecer las investigaciones en el ramo de la industria pe - troquímica, evitando la dependencia del extranjero, cum - pliendo el ideal del presidente Lázaro Cárdenas y de to - do el pueblo de México en el sentido de que el petróleo - debe servir para los mexicanos.
- 6.- Petróleos Mexicanos es una rama de la industria nacional considerada por el artículo 28 Constitucional y por la - Ley Federal de Entidades Paraestatales como área estraté - gica, reservada por lo que hace a sus actividades al go - bierno federal, no concesionable por determinación del - propio ordenamiento constitucional.
- 7.- Consideramos oportuno dejar indicado que las leyes orgá - nicas no tienen ninguna diferencia con otras leyes que - se denominan como ordinarias, es decir están dentro del - mismo nivel jerárquico, ya que ambas son creadas por el - poder legislativo, siguiendo el procedimiento normal con - sagrado en el artículo 72 de la Constitución.

- 8.- Las leyes orgánicas tienen por objeto fijar las bases para la estructura, organización y funcionamiento de un órgano estatal, estableciendo sus atribuciones, régimen de competencias y elementos necesarios para que se cumplan sus objetivos, en este caso los de Petróleos Mexicanos.
- 9.- Petróleos Mexicanos es una entidad de la administración Pública Federal Paraestatal.
- 10.- El patrimonio de PEMEX, bienes muebles e inmuebles pertenecen al dominio público de la Federación, aunque también posee bienes del dominio privado. El Petróleo en yacimiento pertenece a la federación; una vez extraído el hidrocarburo deja de ser inalienable, en virtud de que entonces es ya un bien que se encuentra dentro del comercio, enajenándose sin ningún problema jurídico.
- 11.- Consideramos que no deben otorgarse concesiones por lo que hace a la exploración y extracción de petróleo, ya que ello atentaría contra el marco legal, impuesto por la decisión soberana de 1938, aunque no sería violatorio al mismo, otorgar permisos para que se desarrollen otras áreas de la petroquímica por parte de particulares.

- 12.- Creemos que el Consejo de Administración de PEMEX debe estar integrado únicamente por miembros del gobierno federal y del organismo descentralizado, más no por trabajadores, ya que esto puede ser en un momento dado un obstáculo para su debido funcionamiento.

- 13.- Proponemos que el Director de Petróleos Mexicanos sea un servidor público de profesión Ingeniero Petrolero, con amplia experiencia en el campo, instalaciones y áreas administrativas en este organismo, evitando con ello que sus directores sean políticos en ascenso o en declive.

- 14.- Consideramos que deben crearse controles más efectivos por lo que hace al funcionamiento de PEMEX, los cuales al ser aplicados por personas honestas y valientes evitarán libertinaje de antaño; lo que ayudará a forjar un México nuevo con profundo sentido social y mejor vida para las clases menos protegidas, como ya sucedió en la década 1970-1980.

- 1).- SAYEG HELU, JORGE., El Constitucionalismo Social Mexicano, Cultura y Ciencia Política, A.C., México, 1ª. -- Edición y Tomo IV, 1975.
- 2).- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO., Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 2ª. Edición, 1976.
- 3).- CARPIZO, JORGE y madrazo, JORGE., Derecho Constitucional, en Introducción al Derecho Mexicano, U.N.A.M., -- México, 1ª. Edición, 1981.
- 4).- ACOSTA ROMERO, MIGUEL., Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México, 2ª. Edición, 1983.
- 5).- SERRA ROJAS, ANDRES., Derecho Administrativo, Porrúa, México, Tomo II, 1976.
- 6).- OLIVERA TORO, JORGE., Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1976.
- 7).- FRAGA, GABINO., Derecho Administrativo, Porrúa, México, 2ª. Edición, 1984.
- 8).- VILLAGRAN KRAMER, FRANCISCO., Regímenes Legales sobre Hidrocarburos en Latinoamérica, en Estudio de Derecho Económico, U.N.A.M., México, Tomo V, 1986.
- 9).- WITKER, JORGE., La Función del Estado en la Economía, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1ª. Edición, 1983.
- 10).- MADRAZO, JORGE., Comentario del Artículo 27 Constitucional, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1985.

- 11).- CARRILLO CASTRO, A. y GARCIA RAMIREZ S., Las Empresas Públicas en México, Miguel Angel Porrúa, México, 1983.
- 12).- DANTON RODRIGUEZ, LUIS., Comentarios sobre los Artículos de contenido económico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983.
- 13).- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
- 14).- Ley General de Bienes Nacionales.
- 15).- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- 16).- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.
- 17).- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.