

433
Zej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**EFFECTOS DE LAS RESOLUCIONES DE LA
SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO
ADMINISTRATIVO EN LAS RELACIONES OBRERO
PATRONALES EN PETROLEOS MEXICANOS.**

T E S I S

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



ASESORA: LIC. ADRIANA DIAZ DE LA CUEVA

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

1966



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 24 de noviembre de 1995

DR. MÁXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e

La pasante de esta Facultad GUADALUPE MORENO GARCIA, ha elaborado la tesis denominada "EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN LAS RELACIONES OBRERO PATRONALES EN PETROLEOS MEXICANOS", bajo la dirección de la Lic. Adriana Díaz de la Cueva, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



A LA MEMORIA DE MI PADRE

Por todo el amor recibido, que mi padre, Cornelio Moreno Lucero, me dio en el transcurso de su vida, a su memoria y por su gran anhelo que en vida tuvo dedico el presente trabajo.

A MI ESPOSO

Roberto Cervantes Montes, eres una parte muy importante de mi vida, me has brindado amor, apoyo y comprensión, y sobre todo una gran motivación sin la cual no hubiese sido posible la realización del presente trabajo, gracias por todo lo que me has brindado.

A MI HIJA

Adriana Cervantes Moreno, eres un pequeño rayo de sol, que iluminas cada instante de mi vida, gracias por tu vida, ternura y cariño y por el tiempo que me brindaste, para elaborar este trabajo, espero hija mía que te fijes un objetivo en tu vida y lo realices.

A MI FUTURO BEBE

Roberto o Alejandra, que esto sea un gran ejemplo para tu vida, y ahora que estas en mi ser, gracias por acompañarme en este momento tan importante en mi vida.

A MI MADRE

María de Jesús García Prieto, gracias por tu apoyo y comprensión recibida.

A MIS HERMANOS

José, Valeriano, Aurelio, Jacinto, Juan, Pablo, Florencio y Carlos, gracias por todo su apoyo.

A MI ASESORA

Lic. Adriana Diaz de la Cueva, gracias por su apoyo y comprensión sin la cual no hubiese sido posible la realización de este trabajo.

AL LICENCIADO JESUS ALEJANDRO SIERRA DAVALOS,

Gracias por toda la ayuda incondicional que me brindo para el desarrollo del presente trabajo ya que sin la misma, no hubiese sido posible la terminación del mismo.

A MIS AMIGAS Y COMPAÑERAS

Lilia Fuentes Romero y Maria de la Luz Fuentes González, por todo el apoyo que me han brindado gracias.

A LA EMPRESA PETROLEOS MEXICANOS

Por la oportunidad que me brindo, para ampliar mis conocimientos y para realizar el presente trabajo.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO.**

INDICE GENERAL

	págs.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I. LA EMPRESA PETROLEOS MEXICANOS.....	3
1.1 Marco Histórico de la Industria Petrolera.....	5
A) Antecedentes Históricos.....	5
B) Origen de la Industria Petrolera en México.....	8
C) La Industria Petrolera en el Gobierno de Don Porfirio Díaz.....	12
D) Al inicio de la Revolución.....	16
E) La Huelga petrolera y el conflicto económico.....	21
F) El Presidente Cárdenas y la expropiación petrolera.....	26
G) Cambio Jurídico de la Industria Petrolera.....	30
1.2 Principales disposiciones legales que fundamentan la operación de Petróleos Mexicanos.....	39
A) Artículo 27 Constitucional, fracciones IV y VI.....	39
B) Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo.....	41
C) El Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo.....	46
D) Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.....	53
CAPITULO II. PETROLEOS MEXICANOS COMO ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO.....	62
2.1 Formas de Organización Administrativa.....	63

A) Centralización Administrativa	65
B) La Desconcentración Administrativa	75
C) La Descentralización Administrativa	84
D) Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado	88
2.2 Petróleos Mexicanos como Organismo Público	
Descentralizado	95
CAPITULO III. PETROLEOS MEXICANOS Y SECRETARIA	
DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.....	106
3.1 La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	107
3.2 Funciones de la Contraloría en las Empresas	
Paraestatales	117
3.3 Función sancionadora y su aplicación	120
A) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores	
Públicos	121
3.4 Registro patrimonial de los servidores públicos	138
CAPITULO IV. PROBLEMÁTICA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS	
RESOLUCIONES DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y	
DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN PETROLEOS	
MEXICANOS	143
4.1 Casos Prácticos	144
CONCLUSIONES	156
BIBLIOGRAFIA.....	160

INTRODUCCION

La problemática a la que se enfrenta Petróleos Mexicanos frente a las resoluciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuando la misma determina el cese del nombramiento de Servidores Públicos o su destitución origina con ello una trascendencia en la relación obrero-patronal, motivo por el cual se origina la inquietud de realizar el presente trabajo.

En el primer capítulo, es necesario hacer un breve resumen histórico de la industria Petrolera en México, para poder conocer así la naturaleza Jurídica y Administrativa de Petróleos Mexicanos.

Posteriormente en el capítulo II y para ubicar a Petróleos Mexicanos dentro del marco administrativo se hace un estudio general de las formas de organización administrativa, ubicando a Petróleos Mexicanos como un Organismo Público Descentralizado.

Una vez planteadas las diversas formas de organización administrativa, en el capítulo III se hace un breve estudio de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, asimismo sus funciones en las empresas paraestatales, función sancionadora y su aplicación.

Como último punto se estudia la problemática en la que se encuentra Petróleos Mexicanos frente a las resoluciones Administrativas de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por su aplicación, lo cual origina con ello una trascendencia en la relación obrero-patronal, ya que los trabajadores al servicio de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios están regidos por la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 Constitucional y asimismo por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y por su aplicación origina un conflicto de leyes, ya que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por su naturaleza administrativa no es una autoridad a la que le compete el cese de los efectos de nombramientos de Servidores Públicos.

CAPITULOI

LA EMPRESA PETROLEOS MEXICANOS

1.- MARCO HISTORICO DE LA INDUSTRIA PETROLERA

A).-Antecedentes Históricos

B).-Origen de la Industria Petrolera en México

C).-La Industria Petrolera en el Gobierno de Don Porfirio Diaz

D).- Al inicio de la Revolución

E).-La Huelga Petrolera y el Conflicto Económico

F).- El Presidente Cardenas y la Expropiación Petrolera

G).-Cambio Jurídico de la Industria Petrolera

**2.- PRINCIPALES DISPOSICIONES LEGALES QUE FUNDAMENTAN LA
OPERACION DE PETROLEOS MEXICANOS.**

A).-Artículo 27 Constitucional Fracciones IV y VI

**B).-Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del
Petróleo.**

**C).-El Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27
Constitucional en el ramo del Petróleo**

D).-Ley Organica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios

1- MARCO HISTORICO DE LA INDUSTRIA PETROLERA

A).- ANTECEDENTES HISTORICOS

MEXICO PREHISPANICO

Las tribus que habitaban el territorio Mexicano utilizaron el petróleo como materia de construcción, medicina, pegamento, impermeabilizante y como incienso para sus ritos religiosos. El petróleo era conocido por los indígenas en México; que lo recogían de las chapopoteras como fue por los Totonacas, habitantes de la mayor parte de Veracruz el cual lo recogían de la superficie de las aguas para utilizarlo como ya habíamos dicho como medicina y como iluminante. Algunas tribus que habitaban las costas mexicanas lo masticaban para blanquear y limpiar su dentadura.

MEXICO COLONIAL

Las Reales Ordenanzas para la minería de la nueva España promulgadas en 1763 para el Rey Carlos III hacían mención de los hidrocarburos, llamándoles betúmenes o jugos de la tierra, esta ordenanza deja claro que no solo se tenía conocimiento desde entonces de la existencia de sustancias aceitíferas, sino que se le concedía ya cierto valor.

En la Colonia, las leyes mineras mantuvieron el dominio de las minas para la corona y esta se reservaba el derecho de otorgar a particulares la explotación de vetas y yacimientos. Los beneficiados, a su vez, debían someterse a la reglamentación correspondiente, pagando una regalía. Durante casi todo el siglo XIX, estos principios de dominio inspiraron la legislación minera, incluso en la época de la lucha entre liberales y conservadores prevalecieron estas premisas.

MEXICO INDEPENDIENTE

" Ya cerca de la Independencia el gobierno español parece haber vislumbrado lo que podría ser el petróleo, pues específicamente se le enumeró en las Leyes de Indias entre los cuerpos cuya propiedad inalienable se reservaba la Corona Española".¹

Antes de concluir el segundo tercio del siglo pasado, comenzó a utilizarse el petróleo con diferentes objetos. En 1859, Drake reveló en los Estados Unidos las posibilidades que dicho producto tenía como iluminante.

Las primeras exploraciones para encontrar petróleo en México se llevaron a cabo desde el año de 1869 con resultados negativos y lo mismo sucedió en los años posteriores. Varios técnicos extranjeros de prestigio internacional y algunos técnicos mexicanos de reputación bien cimentada, afirmaron por entonces, que en México no había petróleo. No obstante los pronósticos pesimistas de los geólogos, dos hombres prácticos, de clara inteligencia y

¹ Silva Herzog Jesus. La Expropiación del Petróleo en México, Ed. UNAM p.13

audacia indiscutible. llevaron a cabo trabajos de exploración que a la postre se vieron coronados por el mas completo éxito. Estos hombres fueron: Weetman Pearson, inglés, y Edward L. Dohoney, norteamericano.

B).-ORIGEN DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN MEXICO

El primer antecedente que conocemos sobre la industria petrolera en México es en el año de 1863 cuando el sacerdote e historiador de Tabasco, Manuel Gil Saens, descubrió lo que llamo Minas de Petróleo de "San Fernando", cerca de Tepetitlán . Esta mina fue una de tantas chapopoterías que en la región existió y de las cuales se pudo obtener fácilmente petróleo natural. A este religioso se atribuye el descubrimiento del hidrocarburo en el estado de Tabasco.

Esta fue la primera vez que se envasó, en México diez barriles de petróleo producido naturalmente; fueron enviados a Nueva York, lo cual no fue costoso pues aunque se aceptó en Estados Unidos la calidad del producto,

la sobre producción en aquel país y principalmente la falta de mercado, fijo los precios muy bajos.

Mas tarde el propio sacerdote Manuel Gil y Saenz envió el petróleo de Tabasco a Estados Unidos, acababa de brotar en Estados Unidos un pozo con producción de tres mil barriles diarios, lo que significó una sobreproducción en el mercado americano

La mina de San Fernando fue denunciada después por el doctor Simón Sarlat Nova quien posteriormente en sociedad con el Licenciado Serapio Carrillo y otras personas inició en 1883 la explotación de varias chapopoterías.

El emperador Maximiliano, para entonces había otorgado concesiones petroleras a particulares. Por decreto de 6 de julio de 1865, había establecido la reglamentación de laboreo de las sustancias que no eran metales preciosos en el artículo no. 22 de las Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España en las cuales se mencionaba el betún y el petróleo; en su artículo

primero decía que nadie podía explotar minas de sal, de piedra, petróleo y piedras preciosas sin la concesión del Ministerio del Fomento.

La experiencia del químico Adolfo A. Autrey fue parecida a la de Sariat, ya que llegó al país poco antes de 1870, procedente de Estados Unidos. Pronto se asociaron John F. Dowil para formar la Compañía Explotadora de Petróleo del Golfo de México, que comenzó a trabajar en la zona costera de Veracruz de Palma Sola y Popatla; aquí se construyó una pequeña refinería denominada " La Constancia ". Su negocio petrolero no fue bastante exitoso traspasando sus intereses petroleros a Peray N. Furber y Artur C. Payne, quienes en 1900 fundaron la Compañía Oil Field Of México.

Costánea a la aventura petrolera de Autrey, fue la de los ingenieros estadounidenses Samuel Fairburn y George Duckson, quienes en 1880 comenzaron la construcción de Refinería en el puerto de Veracruz que llevó por nombre " El Aguila ".

El 22 de noviembre de 1884 bajo la presidencia de Manuel González quedó aprobado el código de minas de los Estados Unidos Mexicanos presentado por Pedro Bejarano, Manuel María Contreras y Francisco Bulnes, cuyo artículo diez especifica que es de exclusiva propiedad del dueño del terreno, aquellos productos del subsuelo y de la superficie; contrariamente a los que Maximiliano había puesto bajo el dominio directo del estado. En sentido estricto, esta ley no fue expedida para proporcionar la explotación del petróleo, pues todavía el hidrocarburo no era un producto, por lo menos en México, con grandes posibilidades de utilidad industrial.

La comercialización del petróleo como combustible surge hasta los últimos años del siglo XIX, cuando se inventó el sencillo quemador con inyector de vapor que atomizando el petróleo lo convierte en un combustible muy ventajoso para ser usado en las calderas. El descubrimiento de este quemador fue el que generalizó el petróleo como combustible en las industrias, en los ferrocarriles y en los barcos".²

² J. D Lavin. El Petróleo. p. 20

Con la compra de la hacienda el Tullillo se inicia realmente la industria del petróleo en México. Está inmensa propiedad del municipio de Ebanó en San Luis Potosí, que cubrió una superficie de 113 hectáreas adquiridas por los norteamericanos Eduardo L. Doheny y Charles A. Canfield.

La llegada de estos dos personajes a " El Tullillo " fue muy ventajosa ya que su dueño, Mariano de Arguinsoniz, tenía prisa en deshacerse de la propiedad y fue así que Doheny ofreció 300 mil pesos por la propiedad. Una vez hecha la operación la hacienda pasó a ser propiedad de la Mexican Petroleum Company Of California.

C).- LA INDUSTRIA PETROLERA EN EL GOBIERNO DE DON PORFIRIO DIAZ

Cabe hacer notar el paquete de facilidades que el Presidente Díaz para impulsar durante su gestión sobre la actividad petrolera. De ello es expresión la Ley del Petróleo del 24 de Diciembre de 1901, aprobado por el Congreso de la Unión. En esta Ley se estableció: A) la facultad del Gobierno Federal

para otorgar concesiones en las zonas pertenecientes a la nación, a las compañías que se establecieran en el país, B) concede ampliamente franquicias petroleras impulsando la expropiación a favor de terrenos petrolíferos, C) otorga facilidades para la importación libre de derechos, de las máquinas para refinar petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno y para la elaboración de toda clase de productos que tuvieran por base el petróleo crudo, por una sola vez, D) el capital invertido en la explotación petrolera se exentaba del pago de impuesto federal por diez años con excepción del impuesto del timbre, E) la misma franquicia se daba a todos los productos de la explotación, mientras no pasara ésta a ser propiedad de terceras personas.

Verdaderamente escandalosa fue la forma en que tales concesiones fueron utilizadas por las empresas que las obtuvieron, pues a pesar de que no cumplieron con los propósitos fundamentales en que se basó el otorgamiento de las mismas concesiones, sin en cambio, las utilizaron en su provecho, defraudando sin ningún escrúpulo los intereses de la Nación.

En 1902, el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa presentada por el Presidente Porfirio Díaz, en la que aprobaba los contratos para que la compañía de Pearson se hiciera cargo de la exploración y explotación de los criaderos de petróleo existentes en el subsuelo de lagos y lagunas y terrenos baldíos racionales, ubicados en los estados de Veracruz, Tabasco, Chiapas, Campeche, San Luis Potosí y Tamaulipas.

En 1903 la Mexican Petroleum, había construido la primera refinería en México, dedicada a la producción de asfalto con una capacidad de 2000 barriles diarios.

El Presidente Díaz se había convertido, en realidad, en un protector del empresario; como ejemplo esta la protección otorgada a la empresa Mexican Central Railroad y manda romper el compromiso de adquirir el suministro de 6 mil barriles diarios de crudo, el gobierno adquiere para asfaltar las calles de la ciudad de México sin importar que era mas pesado

Con la creación de "La Huasteca Petroleum Company", Boheny explorador norteamericano reforzó una situación industrial que había dado muestra de derrumbarlo. En 1908 apareció la Compañía de Petróleo " El Aguila ", del grupo de Pearson. El industrial inglés respondía así a las facilidades otorgadas por el Gobierno del General Díaz. " El Aguila " inicio sus actividades con un capital de 100 mil pesos, emitiendo acciones en moneda nacional disponibles al público.

En 1909 la compañía agregó a su razón social el nombre de " Mexicana de Petróleo el Aguila " . Dos situaciones son interesantes en destacar de este simple agregado de la denominación: A) el capital aumenta notablemente de 10 a 24.5 millones de pesos, B) entre sus aumentos aparecen el ministro de hacienda José Ines de Limantour, Manuel Romero Rubio, de Gobernación, y su hija Carmen Fabiana, esposa del Presidente Díaz, y el hijo de éste, el Coronel Porfirio Díaz.

D).- INICIO DE LA REVOLUCION.

El movimiento Revolucionario no alteró la marcha de la producción petrolera; su ritmo de ascenso comenzó precisamente en 1911, alcanzando una producción mayor, a la de los años anteriores. Este era el panorama petrolero de producción cuando el General Díaz, derrocado, salía el 26 de mayo por tren a Veracruz para de ahí partir al destierro europeo.

Las facilidades que dio Don Porfirio Díaz al inversionista extranjero estimularon la aparición de nuevas empresas extranjeras y la ampliación de las que ya estaban operando, sobre todo las de Doheny y Pearson. Se había dicho ya, que el General Díaz trataba de establecer un equilibrio entre la fuerza que estaban adquiriendo ambos industriales.

Cuando Francisco I. Madero ocupó la presidencia, los petroleros se sintieron inquietos por la suerte de las concesiones que habían recibido de manos del gobierno porfirista. Algunos estaban preocupados por la incorporación familiar del presidente en la empresa de " El Aguila " ; y el distanciamiento

con el nuevo Gobierno Revolucionario se volvió total cuando Madero expidió "El decreto del 3 de junio de 1912, por el cual se establecía un impuesto especial del timbre sobre la producción petrolera".³

Además el presidente ordenó llevar a cabo un registro de las compañías que operaban en el país; lo cual causó incertidumbre en ingleses y norteamericanos, quienes temían que la revolución fuese a recuperar la industria del petróleo para México ya que en sus manos se encontraba el 95% del negocio petrolero.

Es histórico el dato de la conjura en que intervinieron los dueños de intereses en el petróleo y el pago decretado por su gobierno apenas había sido tomado en cuenta.

Venustiano Carranza creó en 1915, la Comisión Técnica del Petróleo, para investigar y reglamentar la industria petrolera en favor de la Nación.

³ Petróleos Mexicanos. El Petróleo. 50 Aniversario. p. 69

En 1918, el Presidente lanza el decreto de 27 de febrero, estableciendo un impuesto sobre los terrenos petroleros, por primera vez se intentaba ejercer un control de la industria para recuperar, por lo menos, algo de lo enajenado por Díaz. Los petroleros desconocieron el decreto que otorgaba al gobierno mexicano la propiedad de las tierras petroleras, alegando que estaba obrando de mala fe al desconocer los derechos adquiridos por las compañías.

Venustiano Carranza había tomado la decisión porque las compañías estaban fuera del control del gobierno; construían ductos, tanques, muelles, perforaban nuevos pozos por todas partes, sin siquiera autorización.

El enfrentamiento entre los dueños de las industrias petroleras y el gobierno se prolongó durante buen tiempo, en el cual éste tuvo que ceder derechos. La Constitución de 1917 precisó el derecho en favor de la nación de la propiedad de la tierra y recursos naturales.

El auge petrolero generó a su vez una era de terror y de miseria para el pueblo mexicano. Las compañías se valían de diversas artimañas para

adueñarse de los terrenos con petróleo cuya oposición atraía consigo la destrucción de escrituras legítimas, la hostilización, el cohecho a las autoridades.

A los campesinos, con engaños, se les compraban sus tierras en miserables sumas; quienes eran hostigados bajo el pretexto de que los terrenos en que había brotes de aceite no eran buenos para la siembra para obtenerlos a precios muy bajos.

Además aparecieron representantes de compañías fantasmas que se dedicaron a estafar incautos ofreciéndoles acciones petroleras. El gobierno de Carranza dispuso para controlar y evitar estos abusos que todas las compañías petroleras y las personas que se dedicaran a la exploración y explotación del petróleo deberían registrarse en la Secretaría de Fomento.

Los intereses de los capitales petroleros auspició levantamientos simulados para garantizar la seguridad de las instalaciones. Doheny contrató los servicios de Manuel Peláez, un mexicano que organiza levantamientos en la

Huasteca y se encargó del trabajo para reprimir las protestas de los trabajadores y los campesinos despojados de sus tierras.

El día 21 de julio de 1914 Carranza decretó; "El Derecho de Barra", por el cual cada tonelada de petróleo crudo para exportación debía causar el pago de 10 centavos al gobierno federal.

La segunda década del siglo caracterizada por el movimiento revolucionario, fue también una época de febril actividad petrolera. La industria del hidrocarburo tuvo una excelente trayectoria ya que, en 1921, México alcanza una producción de crudo de poco más de 193 millones de barriles, lo cual lo coloca como segundo productor mundial.

Este apogeo fue posible al descubrimiento de lo que se llamó la faja de oro, yacimiento terrestre localizado bajo la planicie costera del Golfo de México en el estado de Veracruz, extendido hacia Tamaulipas. Este hallazgo extraordinario representó un triunfo personal del Ingeniero Ordoñez.

E).-LA HUELGA PETROLERA Y EL CONFLICTO ECONOMICO

No obstante la oposición de las compañías petroleras a que los obreros se organizaran, poco a poco se fueron formando sindicatos de trabajadores en cada una de ellas. En 1935 no había una sola compañía de petróleo en la que no existiera un sindicato. A principios de 1936 los varios sindicatos independiente y dispersos, iniciaron una serie de arreglos que tuvieron como resultado la formación de uno solo, es decir, la unión de todos los trabajadores de la industria, tanto de aquellos que trabajaban en los campos y en las refinerías, como los del ramo de ventas y distribución. El nuevo organismo se denominó "Sindicato de Trabajadores Petroleros de La República Mexicana", y una vez que sus dirigentes creyeron que había adquirido la suficiente cohesión y firmeza, presentaron a las compañías un proyecto de contrato colectivo de trabajo. Para entonces las compañías tenían celebrados contratos con sus obreros y empleados que al formarse en una sola agrupación industrial tuvo como fundamento la Ley del Trabajo.

El 3 de Noviembre de 1936 se envió a cada una de las 17 compañías petroleras y navieras una copia de ese proyecto llamado "Contrato Colectivo de Aplicación General"; con la advertencia de un emplazamiento a huelga si no aceptaban la negociación sobre la base de este proyecto.

El documento elaborado por el sindicato era riguroso y exigente por lo cual recibió una concertada negativa por parte de los empresarios. Sin embargo negaron por separado, las compañías petroleras y navieras pidieron a los trabajadores discutir un nuevo contrato colectivo, en el cual la propuesta sindical no habría de ser la base única de las negociaciones. Los empresarios tenían también su propuesta.

El desacuerdo por parte de los trabajadores fue rotundo porque la contra propuesta empresarial estaba lejos de armonizar con las peticiones sindicales. La imposibilidad de un acuerdo hizo que se solicitara entonces la intervención del Gobierno Federal para conciliar intereses. El gobierno dio instrucciones al Jefe del Departamento del Trabajo para que éste hablara con los representantes de ambos lados y se evitara la huelga.

El resultado de ello fue un compromiso para situar las cosas de un modo más preciso y racional. La primera dificultad surgía por la incompatibilidad en el enfoque general. Los trabajadores proponían en el contrato cláusulas de carácter particular entre la agrupación y las diversas empresas. A su vez estas pensaban que el contrato debía ser general, sin alusión a ninguna cláusula en particular.

En cada paso del proyecto, surgían desavenencias ya que las conversaciones no caminaron en dirección de algún arreglo y pronto se rompieron las formas corteses y acomodadas, para dar lugar a las inculpaciones y los enfrentamientos locales. Los trabajadores sostenían que los empresarios los animaba un espíritu contrario a todo acuerdo para un mejoramiento efectivo de las condiciones de trabajo.

La discusión de las negociaciones no se limitó a las pláticas de los grupos sino que tomó la dimensión de un conflicto manejado públicamente para ganar la voluntad del ciudadano común. Las compañías utilizaron la prensa para tergiversar los hechos, buscando la mirada de la opinión pública.

20

Dos veces más antes de que la huelga estallase el 28 de mayo de 1937, habría de intervenir el Presidente Cárdenas en busca de la conciliación. Los doce días que duró la huelga petrolera hizo evidente la importancia que tenía el petróleo en la vida del país; las calles se vieron semidesiertas, los vehículos dejaron de circular por falta de combustible.

Al declarar la Junta de Conciliación y Arbitraje la existencia de la huelga, las compañías petroleras alegaron ante los tribunales que se había hecho una aplicación indebida de la Ley del Trabajo, ya que los contratos de los trabajadores con las empresas estaban aún vigentes, no habiéndose dado además la oportunidad a los empresarios de presentar sus pruebas. La decisión, no obstante, estaba tomada y no cabía en este sentido alguna modificación.

Ante la intervención conciliatoria del gobierno, los empresarios ofrecieron aumentar los salarios inferiores y mejorar algunas prestaciones sociales, pero estas propuestas eran condicionantes. La aparente buena voluntad de los patrones, en realidad no mejoraba substancialmente las prestaciones.

Ante la gravedad de la paralización de la vida económica, Cárdenas volvió a dirigirse a los trabajadores para pedirles que regresaran a sus labores prometiendo que sus intereses serían resguardados; los petroleros reanudaron sus actividades el 9 de junio de 1937.

El informe se presentó y los empresarios siguieron firmes en su negativa, no podrían pagar los 26 millones de pesos que el dictamen había asignado como justo aumento de salarios y prestaciones para los trabajadores; por otra parte, el informe había puesto al descubierto la truculenta práctica mercantil de las empresas, la ocultación contable y la ingeniosa red de artimañas para evadir los impuestos. Había puesto al desnudo, una situación industrial francamente pavorosa para el país. Los datos eran objetivos y precisos y las empresas no pudieron rebatirlos.

La Junta de Conciliación y Arbitraje al estudiar las posiciones y contraposiciones del caso, decidió dictar el 18 de diciembre de 1937 un laudo que condenaba a las compañías a cumplir las recomendaciones hechas por el peritaje.

Los empresarios apelaron a la Suprema Corte de Justicia para que rectificara el laudo; la Suprema Corte confirma el 10. de marzo. Jesús Silva Herzog, quien había sido pieza clave en el trabajo del dictamen diría; "Las empresas petroleras arrojaron el guante en actividad de desafío al gobierno y al pueblo de México".⁴

F).-EL PRESIDENTE CARDENAS Y LA EXPROPIACION PETROLERA.

El 3 de noviembre de 1934 tomó posesión de la presidencia de la república el General Lázaro Cárdenas. El Presidente Cárdenas era bien conocido por los petroleros, porque durante el gobierno del General Calles fue su Jefe de operaciones de la Zona Norte de Veracruz.

Precisamente el General Calles envió al General Lázaro Cárdenas a este puesto, porque necesitaba un hombre de su confianza, tanto para dar garantías a los habitantes de la Huasteca que habían presentado múltiples quejas, como para el resguardo de la zona contra cualquier ataque

⁴ Ibid p. 76

internacional, que llegó a temerse, dado el estado de las relaciones diplomáticas y las grandes influencias de los petroleros en Washington.

Por eso cuando el General Cárdenas llegó a la Presidencia de la República, las compañías hicieron todo lo posible por obstaculizarlo, le arreglaron una rebelión y se dedicaron junto con los reaccionarios de México, a calumniarlo.

El Presidente Cárdenas en sus distintas intervenciones en los conflictos petroleros y después del fallo de la Suprema Corte de Justicia confirmando el laudo dictado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; ante esta situación, los trabajadores no tenían otro camino que pedir, la cancelación de los contratos que hasta entonces habían regido sus relaciones con las empresas. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con las obligaciones que la Ley Federal del Trabajo le imponía, tuvo que resolver afirmativamente la demanda de los trabajadores y al no existir ya ninguna norma legal que fijara las obligaciones entre empresas y trabajadores, el Comité Ejecutivo General del Sindicato, ordenó que se suspendieran las

labores en la industria petrolera, lo cual se llevó a cabo el 18 de marzo de 1938.

¿Que podía hacer el Gobierno ante esta grave situación?. El Gobierno de México se vio obligado a tomar una resolución enérgica, drástica y decisiva. Las compañías, después de haberse negado a acatar la sentencia de la Suprema Corte, habían manifestado enfáticamente que al gobierno le tocaba el siguiente paso.

"Con gran valentía el Presidente de La República General Lázaro Cárdenas, con fundamento en el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 constitucional y en los artículos 1o. fracciones V, VII y 4, 8, 10 y 20 de la Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936, tuvo a bien expedir, el 18 de marzo de 1938, el decreto que expropia a favor del patrimonio de la nación los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras que se negaron a acatar el Laudo de 18 de diciembre de 1937 dictado por el grupo 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el gobierno tomó las instalaciones

para reactivar la vital función petrolera y en un comunicado por radio Cárdenas dio lectura al decreto de expropiación, el respaldo popular que recibió el Presidente Cárdenas por su decisión no dejó duda acerca de su acierto".⁵

Al día siguiente del anuncio, comités de obreros designados por el Sindicato tomaron posesión de las instalaciones, ya que la industria no podía quedar paralizada. Ese mismo día Cárdenas expidió un acuerdo para la creación de un consejo administrativo encargado de manejar el negocio. El 19 de marzo de 1938 de hecho nació la Industria Petrolera Mexicana (PEMEX).

La expropiación pone fin a una etapa en la que se llevó a cabo una explotación irracional de uno de los más importantes recursos naturales; en la que fueron frecuentes las intromisiones de los intereses extranjeros en los asuntos internos del país y en la que la existencia misma de las empresas petroleras constituían uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico nacional.

⁵ *Petróleos Mexicanos. El Petróleo de México.* pp. 861 y 864.

G).-CAMBIO JURIDICO DE LA INDUSTRIA PETROLERA.

El decreto expropiatorio que entró en vigor en la misma fecha de su expedición, constó de cuatro artículos que en síntesis expresaron lo siguiente:

A) Que por causa de utilidad pública se declaraban expropiados a favor de la nación, la maquinaria, edificios, oleoductos, refineras, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros tanque, estaciones de distribución y todos los demás bienes muebles e inmuebles propiedad de las compañías demandadas; B) Que la Secretaría de la Economía Nacional, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la administradora de los bienes de la nación, procedería a la inmediata ocupación de los bienes materia de la expropiación; C) Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pagaría la indemnización correspondiente a las compañías expropiadas en un plazo que no excedería de 10 años; D) Que se notificará personalmente a los representantes de las compañías expropiadas y que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

El anuncio de la expropiación sorprendió a quienes lo escucharon en México y a quienes lo conocieron en el extranjero. El decreto expropiatorio enoja a los miembros del parlamento de la Gran Bretaña, ya que el gobierno era socio de los intereses petroleros afectados. Algunos periódicos de ese país desplegaron titulares escandalosos calificando a los mexicanos de ladrones y bandidos.

En el mundo petrolero hubo una ola desenfrenada exigiendo los directores de la industria petrolera de los Estados Unidos que el Tío Sam hiciera algo para obligar que se les devolvieran, sin demora, a sus dueños, los bienes expropiados, o bien que se les empleara la fuerza y se llegara hasta la guerra con México, si era necesario.

"El pueblo mexicano sintió que el decreto marcaba la llegada del día de la liberación. El 22 de marzo, un acto organizado por la confederación de trabajadores de México desfilaron ante el Palacio Nacional, aclamando al Presidente Cárdenas. Los más viejos residentes de la capital afirmaban que toda la historia del país jamás

se había visto una manifestación de tal unidad del pueblo semejante a la que se observó entonces, en apoyo de la Constitución y para hacer respetar la soberanía de México.

Algo que muy rara vez se había visto que ocurra en ningún país, sucedió el día 22 de Abril de 1938. Ese día, muchos miles de mujeres llenaron el zócalo y otras plazas públicas de la Ciudad de México y en masa se dirigieron al palacio de Bellas Artes para entregar todo lo que poseían de valor a fin de salvaguardar el honor del país. Ese fue un espectáculo en realidad inolvidable que encabezó la señora Amalia Solorzano de Cárdenas.

Aparte de la campaña difamatoria desatada en los principales diarios del país y del extranjero, las compañías petroleras recurrieron al boicot: los fabricantes norteamericanos se negaron a vender bombas y accesorios para la industria petrolera mexicana y también los

mismos norteamericanos, cancelaron las compras de plata mexicana"⁶

Como a pesar de las amenazas y calumnias, las compañías no lograban la devolución de sus bienes y debido al resentimiento por la expropiación y con la esperanza de que fracasara México en la operación de la industria, cerraron para nuestro País los mercados petroleros de Inglaterra y Estados Unidos. Sin mercado, los mexicanos se ahogaban en su propio petróleo y fracasaría la expropiación pensaban los magnates de las antiguas empresas petroleras.

Efectivamente, México no tenía mercado para su petróleo; sólo podía vender el que consumía dentro de sus propias fronteras y el que, en pequeñas cantidades, le compraban algunos países de América que no tenían la obligación de adquirirlo de las viejas empresas petroleras. En esta crítica situación, se presentó William Rhode Davis, de quien poco se sabía, excepto que había andado por el mundo en lo que se suponía ser un mar de petróleo. Para las antiguas empresas petroleras no era sino un diablo llegado de otras

⁶ Josephus, Daniels. Diplomático en mangas de camisa. pp. 279 y 306.

regiones; para los directores de la administración petrolera era un ángel caído del cielo.

"William Rhode Davis, ofreció y consiguió mercados para el petróleo mexicano ya que logró firmar un contrato para suministrar a los alemanes petróleo mexicano. Desde luego ante esta situación los intereses petroleros norteamericanos y británicos inmediatamente hicieron correr el rumor que Davis era un agente nazi y que si México hacia algunas transacciones con el demostraría tener simpatía por los nazis y estar en contra de los países que luchaban contra los nazis y los fascistas.

En México se hizo poco caso a esta nueva calumnia y se recibió bien a cualquier cliente en perspectiva. Se estaba en bancarrota y lo que se quería era encontrar salida para las enormes existencias de el petróleo".⁷

⁷ Ibid. p. 309.

Algunas empresas, viendo que el paso dado por México en lo que respecta con la expropiación era firme, optaron por llegar a algún arreglo con nuestro gobierno; a pesar de esto no dejaron de presentarse algunos problemas y después de algunos meses, las empresas renuentes, considerando que después de sus amenazas y demás medidas adoptadas no lograban que se les devolvieran sus bienes expropiados, también optaron por entrar en arreglo con nuestro gobierno y para tal efecto enviaron al abogado Daniel Richberg, quien se reunió con el Presidente Cárdenas en Saltillo e hizo entre otras la siguiente proposición para que se estableciera la paz entre las compañías petroleras y el Gobierno en los siguientes términos: "El Gobierno de México devolvería los bienes expropiados de las compañías; éstas explotarían el petróleo de México durante cincuenta años y nuestro Gobierno se comprometería a que no se elevaran los salarios de los trabajadores durante ese lapso y no subir los impuestos. Por supuesto que México declinó " tan generoso ofrecimiento".⁸

⁸ Silva Herzog, Jesús. ob. cit., p. 191.

Por lo tanto, las negociaciones entre estas compañías y nuestro Gobierno siguieron sin llegar a ningún arreglo.

En una nota fechada el 3 de Abril de 1940, el Secretario de Estados Unidos, Mr. Cordell Hull, le propuso a nuestro embajador en ese país, Dr. Francisco Castillo Najera, que la cuestión petrolera se sometiera al arbitraje. El primero de mayo siguiente, nuestro gobierno contestó esta nota rechazando el arbitraje.

"El fracaso de las negociaciones duró hasta el mes de noviembre de 1941, cuando ante la insistencia de los presidentes Roosevelt y Avila Camacho, ambos gobiernos, finalmente, actuaron sin la cooperación de las empresas petroleras. Convinieron en una valuación y México empezó a pagar. A tal ajuste se pudo haber llegado desde 1938, sobre las mismas bases, si las empresas hubieran aceptado negociar." El 19 de noviembre de 1941 se llegó a un acuerdo final sobre la controversia planteada. Ese día se convino en nombrar perito para determinar la cantidad justa que habría de pagarse por los bienes expropiados. Este acuerdo lo firmaron por Estados Unidos, el

Secretario de Estado, Mr. Cordell Hull; Por México, El Dr. Francisco Castillo Najera, nuestro embajador en éste país".⁹

Estados Unidos designó como perito al Sr. Morris L. Codka; México, al Ing. Manuel J. Zebada, quienes concluyeron que el valor de los bienes de las empresas expropiadas, incluyendo la Huasteca Petroleum Co-subsidiaria de la Standard Oil de New Jersey, ascendía a 23,998.000.00 ds. firmándose el convenio respectivo. Ese mismo día, 17 de abril de 1942, se firmó también el convenio con el grupo Impero, al que se le reconocieron 1.500.000.00 ds..

El total pagado a las empresas norteamericanas ascendió en números redondos a 35 millones de dólares, pero quedaba pendiente el arreglo con la más poderosa de las compañías que operaban en México: " El Aguila ".

"El 29 de agosto de 1947 se firmó un convenio entre ésta compañía y el Gobierno de México, por el cual se reconoció que los bienes expropiados a esta empresa tenían un valor de 81,250,000.00 ds.

⁹ Josephus, Daniels. ob. cit., p. 319.

Nuestro Gobierno se comprometió a pagar esta suma en dólares, pero no sólo adquirió el compromiso de pagar esta suma, sino que, además, por intereses del 18 de marzo de 1938 al 17 de septiembre de 1948, nos comprometimos a pagar 25,594,000.00 ds., y por último, también le pagamos intereses por cantidades insolutas del 18 de septiembre de 1948 al 17 de septiembre de 1962, 23,495,000.00 ds. En total la deuda con esta compañía ascendió a 130,339,000.00 ds.

En resumen, los bienes expropiados montaron, según todos los arreglos, a 165 millones de dólares en número redondos. El 18 de marzo de 1963, al celebrarse los 25 años de la Expropiación Petrolera, no se debía un sólo centavo a las compañías petroleras."¹⁰

¹⁰ Silva Marsog, Jesús. ob. cit., p. 202 y 205.

2.- PRINCIPALES DISPOSICIONES LEGALES QUE FUNDAMENTAN LA OPERACION DE PETROLEOS MEXICANOS.

Las bases jurídicas vigentes para la explotación de los recursos petroleros en México, se encuentran en el artículo 27 constitucional en sus párrafos IV y VI; La Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, publicada en el Diario Oficial de 29 de noviembre de 1958; y el Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, mismos que regulan en forma concisa la explotación del Petróleo.

El contenido del artículo 27 constitucional en sus párrafos IV y VI, establece:

A).- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, PARRAFO IV.

"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, mantas, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y

metaloides utilizados en la industria, los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos, los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional".

ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, PARRAFO VI.- "Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni sustitución las que, en su caso, se hayan otorgados y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley reglamentaria respectiva".

**B).- LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27
CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO**

Los principales preceptos que en el ramo del petróleo establecen lo siguiente:

ART. 1°.- "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 en mantos o yacimientos cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios, y que comparen el aceite mineral crudo, lo acompañan o se derivan de él.

ART. 2°. "Sólo la nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera, en los términos del Artículo siguiente.

En esta ley se comprende con la palabra "Petróleo" a todos los hidrocarburos naturales a que se refiere el artículo 1°.

ART. 3°.- "La industria petrolera abarca:

I.- La exploración, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos. .

II.- La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del gas artificial.

III.- La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del Petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicos.

ART. 4°.- "La nación llevará a cabo la exploración y la explotación del Petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3°, por conducto de Petróleos Mexicanos, Institución Pública descentralizada cuya estructura, funciones y régimen interno determina las leyes, reglamentos y

demás disposiciones correspondientes, o por cualquier otro organismo que en el futuro establezcan las leyes.

ART. 5°.- "La Secretaría de Energía asignará a Petróleos Mexicanos los terrenos que esta Institución le solicite o que el Ejecutivo Federal considere conveniente asignarle para fines de exploración y explotación petroleras.

El reglamento de esta Ley establecerá los casos en que la Secretaría de Economía podrá rehusar o cancelar las asignaciones.

ART. 6°.- "Petróleos Mexicanos podrá celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, serán siempre en efectivo y en ningún caso se concederán por los servicios que se presten a las obras que se ejecuten, porcentajes en los productos ni participación en los resultados de las explotaciones.

ART. 7º.- El reconocimiento y la explotación superficial de los terrenos para investigar sus posibilidades petrolíferas, requerirán únicamente permiso de la Secretaría de Energía. Si hubiere oposición del propietario o poseedor cuando los terrenos sean particulares, o de los representantes legales de los ejidos o comunidades, cuando los terrenos estén afectos al régimen ejidal o comunal, la Secretaría de Energía oyendo a las partes, concederá el permiso mediante el reconocimiento en que haga Petróleos Mexicanos de la obligación y del indemnizar a los afectados por los daños y perjuicios que pudieren causarse de acuerdo con el peritaje que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales practique dentro de un plazo que no excederá de un año, pudiendo entregar Petróleos Mexicanos un anticipo, en consulta con la propia Comisión."

ART. 8º.- El ejecutivo federal establecerá zonas de reservas petrolíferas en terrenos que para sus posibilidades petrolíferas así lo ameritan, con la finalidad de garantizar el abastecimiento futuro del país. La incorporación de terrenos a las reservas y su desincorporación de las mismas,

serán hechas por Decreto Presidencial, fundado en los dictámenes técnicos respectivos.

ART. 9o.- La industria petrolera es de la exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas o reglamentarias que la rijan, y establecer los impuestos que graven cualquiera de sus aspectos.

ART. 10.- La industria petrolera es de utilidad pública prioritaria sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia de ejidos o comunidades y procederá la ocupación provisional, la definitiva o la expropiación de los mismos, mediante la indemnización legal, en todos los casos en que lo requieran la Nación o su industria petrolera.

ART. 11.- El Ejecutivo Federal dictará las disposiciones relacionados con la vigilancia de los trabajos petroleros y las normas técnicas a que deberá estar sujeta la explotación.

ART. 12.- En lo no previsto por esta ley, se consideran mercantiles los actos de la industria petrolera, que se regirán por el Código de comercio y, de modo supletorio, por las disposiciones del Código Civil para el Distrito y territorios federales.

ART. 13.- Las infracciones a esta Ley y a su reglamento, podrán ser sancionados con multa de \$100.00 a \$100,000.00 a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, tomando en cuenta la importancia de la falta.

**C).- EL REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27
CONSTITUCIONAL, EN EL RAMO DEL PETRÓLEO NOS DICE:**

1.- Corresponde a la Secretaría de Energía:

A).- La aplicación de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo, la de este reglamento y la de los demás reglamentos de la misma ley, así como la expedición de las disposiciones de carácter técnico y

administrativo que requiera la conservación y buen aprovechamiento de los recursos petroleros de la nación, comprendiendo inspección, vigilancia y seguridad.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tendrá en relación con la Industria petrolera y las derivadas de ella, las atribuciones que le señale el presente reglamento

2.- En el articulado de este reglamento se entenderá por "Secretaría" a la Secretaría de Energía y por "Ley" a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

3- Que la nación por conducto de **Petróleos Mexicanos**, llevará a cabo las actividades de la industria Petrolera, consistentes en la exploración, explotación y refinación, transporte, almacenamiento, distribución y la ventas de primera mano del Petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos, así como la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del gas artificial y de aquellos

derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.

4.- La exploración y Explotación del Petróleo, las llevará a cabo Petróleos Mexicanos mediante las asignaciones de terrenos que para el efecto le haya hecho o le haga la Secretaría, a su solicitud o por acuerdo del Ejecutivo Federal, y el número de asignaciones que puedan ser hechas a Petroleros Mexicanos será ilimitado, pero cada asignación se referirá a una superficie continua que no excederá de 100,000 hectáreas.

Se entiende por "asignación de terrenos" el acto por el cual el estado, por conducto de la Secretaría, otorga a Petróleos Mexicanos autorización para explorar y explotar el subsuelo petrolero de determinados terrenos.

Las asignaciones tendrán una duración de 30 años, prorrogables a solicitud de Petróleos Mexicanos.

5.- La Secretaría otorgará a Petróleos Mexicanos los permisos para el reconocimiento y exploración superficial de los terrenos cuyas posibilidades petrolíferas desee investigar, mediante la formulación de una solicitud por escrito en la que deberá delimitar los terrenos de que se trate y expresar la naturaleza de los trabajos que pretenda realizar, concediéndole un plazo de 30 días para que el propietario o poseedor de los terrenos objeto de la exploración presente su oposición si la hubiere.

6.- Petróleos Mexicanos no podrá ceder o traspasar, o en cualquier forma enajenar o comprometer las asignaciones, ni los derechos u obligaciones, que de éstas se deriven, los que tampoco podrán ser objeto de embargo o de gravámenes de cualquier especie.

7.- Solo la nación, por conducto de Petróleos Mexicanos, podrá ejecutar los trabajos de exploración y explotación que sean necesarios para aprovechar el Petróleo y desarrollar los yacimientos amparados por las asignaciones.

8.- La Secretaría solo podrá negar total o parcialmente las asignaciones que solicite Petróleos Mexicanos - previo acuerdo del Ejecutivo Federal - cuando, después de oírlo, resuelva que los terrenos solicitados deben incorporarse a las zonas de reservas petroleras de la nación o seguir formando parte de ellas. Estas resoluciones deberán ser expresas y comunicarse por escrito a Petróleos Mexicanos.

9.- La refinación Petrolera comprende los procesos industriales que convierten los hidrocarburos naturales en cualquiera de los siguientes productos básicos genéricos: Combustibles líquidos o gaseosos, lubricantes, grasas, parafinas, asfaltos y solventes y , en los subproductos que generen dichos procesos. Solo la nación podrá llevar a cabo operaciones de refinación petrolera, por conducto de Petróleos Mexicanos, ya sea que se refine hidrocarburos de origen nacional, extranjero o mezcla de ambos, tanto para consumo nacional, como para explotación de los derivados. Cuando los hidrocarburos de origen extranjero sean propiedad de terceros, la refinación la podrá hacer Petróleos Mexicanos, pero sólo para la subsecuente exportación de los productos.

10.- El transporte dentro del territorio nacional de Petróleo crudo, de productos y subproductos de refinación, y de gas, por medio de tuberías, será hecho exclusivamente por Petróleos Mexicanos y en tuberías de su propiedad, con excepción de lo dispuesto por el artículo 35.

11.- Cuando Petróleos Mexicanos requiera para la realización de las actividades de la industria, la adquisición o el uso de terrenos, procurará celebrar con el propietario o poseedor de los mismos, el convenio respectivo. De no lograrlo, o cuando no sean conocidos los propietarios o poseedores, solicitará de la Secretaría la declaratoria de ocupación temporal o de exploración según proceda.

12.- La vigilancia de los trabajadores Petroleros la ejercerá la secretaría, mediante:

I.- Inspecciones ordinarias anuales,

II.- Inspecciones extraordinarios, que ordenará cuando lo juzgue conveniente o lo solicite Petróleos Mexicanos.

13.- La Secretaría tendrá a su cargo el Registro Petroleros, cuyos fines son de control, autenticidad, estadística e información de los actos que en el mismo estén inscritos conforme a leyes y reglamentos anteriores, y de los que deban inscribirse.

14.- La Oficina de Registro dependerá directamente de la Dirección General de Operación de Hidrocarburos, El jefe de la oficina tendrá el carácter de registrador y autorizará con su firma y con el sello del registro las inscripciones que haga y las certificaciones que expida. En su ausencia, actuara como Registrador el Director General de Operación de Hidrocarburos.

15.- Toda personal distinta de Petróleos Mexicanos que realice alguna o algunas de las actividades que constituyan actividades de la industria petrolera que solo Petróleos Mexicanos pueda realizar, será sancionada con multa de mil o cien mil pesos, a juicio de la Secretaría, según la naturaleza,

importancia y extensión de las actividades que realice y el capital en giro del infractor, sin perjuicio de otras sanciones que en cada caso procedan.

D).- LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.

Durante la gestión del Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, promulgó el 7 de junio de 1938 el Decreto que dá nacimiento a **Petróleos Mexicanos**, como Institución Pública, normó las actividades internas del Organismo.

El 29 de noviembre de 1958 se publicó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo en cuyo contenido establece que la Nación llevará acabo la exploración y explotación a través de un Organismo denominado **Petróleos Mexicanos**.

Con base en lo anterior, el 6 de febrero de 1971 se publicó la Ley Orgánica de **Petróleos Mexicanos** cuyo articulado contiene las funciones y facultades que

le permiten actuar flexiblemente para desarrollar con los procedimientos de las técnicas actuales la operación de la Industria, en base a lo siguiente:

1.- El estado realizará las actividades que le corresponden en exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo, además hidrocarburos y petroquímica básica, por conducto de Petróleos Mexicanos y de los organismos descentralizados subsidiarios en los términos que esta ley establece, y de acuerdo con la ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo y sus reglamentos.

2.- Petróleos Mexicanos, creado por decreto del 7 de junio de 1938, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal, que tiene por objeto, conforme a lo dispuesto en esta ley, ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo.

3.- Se crean los siguientes organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismos que tendrán los siguientes objetos:

I.- PEMEX EXPLORACION Y PRODUCCION: Exploración y Explotación del Petróleo y gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización.

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

III.- PEMEX GAS Y PETROQUIMICA BASICA: Procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y el gas artificial; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles como materias primas industriales básicas.

IV.- PEMEX PETROQUIMICA: Procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

4.- El patrimonio de Petróleos Mexicanos y el de cada uno de los organismos subsidiarios estará constituido por los bienes, derechos y asignen o adquieran; los que adquieran por cualquier título jurídico, las manifestaciones presupuestales que obtengan por virtud de sus operaciones y los ingresos que reciban por cualquier otro concepto.

5.- Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por un consejo de administración que será el órgano superior de gobierno de la industria Petrolera sin perjuicio de la autonomía de gestión de los organismos. El director general será nombrado por el Ejecutivo Federal.

6.- Serán facultades y obligaciones de los directores generales las siguientes:

I.- Administrar y representar legalmente a los organismos.

II.- Cumplir los fines del organismo de manera eficaz, articulada y congruente con Petróleos Mexicanos y los otros organismos, conforme a la planeación estratégica de la industria petrolera estatal.

III.- Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, los presupuestos de los organismos, establecer las políticas institucionales y los procedimientos generales, presentándolos para su aprobación al consejo de administración.

IV.- Remitir por los conductos debidos, la información presupuestal y financiera que corresponda al organismo, para su integración a la cuenta anual de la hacienda pública federal. Los directores generales de los Organismos Subsidiarios deberán hacerlo a través de Petróleos Mexicanos.

V.- Someter a la aprobación del consejo de administración que corresponda, los proyectos de organización y los de creación, liquidación, enajenación o

fusión de empresas subsidiarias o filiales; así como la enajenación de instalaciones industriales.

VI.- Establecer sistemas de control y mecanismos de evaluación, vigilar la implantación y cumplimiento de medidas correctivas e informar trimestralmente los resultados a su órgano de gobierno.

VII.- Asignar responsabilidades de legal atribuciones y proponer al consejo de administración que corresponda el nombramiento y remoción de los funcionarios de los niveles inferiores al propio.

VIII.- Ejercer las facultades que en materia laboral determinen la ley federal del trabajo y el contrato colectivo de trabajo que regule las relaciones laborales de la industria petrolera estatal, y opinar sobre los asuntos de su competencia en la contratación colectiva.

IX.- Cuidar de la observancia de las disposiciones relativas a normalización y seguridad industrial.

X.- Proponer medidas para asegurar la calidad de los productos, así como el desarrollo tecnológico correspondiente.

XI.- Cuidar de la observancia de las disposiciones relativas al equilibrio ecológico y preservación del medio ambiente que garanticen el uso adecuado de los recursos petroleros.

XII.- Las otras que determinen las leyes y demás disposiciones aplicables.

7.- Quedan además reservadas al Director General de Petróleos Mexicanos las siguientes facultades:

I.- Elaborar, con la participación de los Organismos Subsidiarios, la planeación y presupuestación estratégica de la industria petrolera en su conjunto y someterla a la aprobación de su consejo de administración.

II.- Formular los programas financieros de la industria; definir las bases de los sistemas de supervisión, coordinación control y desempeño de los organismos

para optimizar su operación conjunto; y de administrar los servicios comunes a los mismos.

III.- En los términos del apartado "A" del artículo 123 constitucional y de la ley Federal del trabajo, convenir con el sindicato el contrato colectivo de trabajo y expedir el reglamento de trabajo del personal de confianza, que regirán las relaciones laborales de Petróleos Mexicanos y de los organismo.

IV.- Resolver conflictos que se susciten entre los organismos sobre sus ámbitos de actividad; y conocer de asuntos trascendentes para la industria.

V.- Las demás que le confieran las leyes y demás disposiciones legales aplicables.

8.- El organismo de vigilancia de cada uno de los organismos descentralizados estará integrado por un Comisario Público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

Administrativo quienes desarrollarán sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

Petróleos Mexicanos establece así un organismo de control de industria petrolera estatal que coordinará las actividades de los organismo internos de control de los organismos subsidiarios, y que podrá realizar la fiscalización directa de los mismo, conforme a las disposiciones legales procedentes.

CAPITULO II

PETROLEOS MEXICANOS COMO ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO

1.- Formas de Organización Administrativa

A).- Centralización Administrativa

B).- La Desconcentración Administrativa

C).-La Descentralización Administrativa

D).- Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado

2.- Petróleos Mexicanos como Organismo Público Descentralizado

1.- FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La administración pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuadamente, para ello se ha tratado de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

1.- Centralización

2.- Desconcentración

3.- Descentralización

4.- Sociedades mercantiles y empresas de estado.

Las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la administración pública, o sea, al Poder Ejecutivo y Unidades Administrativas que de él dependen, directa o indirectamente.

Artículo 1o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- La presente ley establece las bases de organización pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

El artículo 1o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece de la organización Federal; mismas que a continuación analizaremos

A).- CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La centralización "Es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de administración pública, se ordena y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución."¹¹

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a le cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública.

¹¹ Acosta Romero Miguel. Teoría Gral. del Derecho Admvo. p. 108

La relación jerárquica a la que se hace mención es al orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la administración pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares de los mismos.

Es evidente que se dan las escalas jerárquicas desde los cuerpos colegiados de máxima, autoridad interna, hasta los puestos de más baja categoría, la relación jerárquica es un instrumento jurídico, político, administrativo, del poder Ejecutivo y, como afirmamos se presenta en todas las formas de organización, la centralizada y las variantes de la llamada paraestatal.

La relación jerárquica trae como consecuencia la agrupación de los órganos centralizados, su diferencia por grados o categorías, atribución de competencia según su grado y superficie territorial donde se ejerce, y dependencia de los inferiores, respecto de los superiores.

**PARA EL DOCTOR MIGUEL ACOSTA ROMERO LOS PODERES QUE
IMPLICA LA RELACION JERARQUICA SON:**

a).- Poder de decisión.- Es la facultad de señalar un contenido a la actividad de la administración pública.

b).- Poder de nombramiento. El presidente tiene la facultad para designar o sus colaboradores inmediatos.

c).- Poder de revisión.- Es la facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales.

d).- Poder de vigilancia.- Consistente en supervisar el trabajo de los inferiores.

e).- Poder de vigilancia.- Consistente en supervisar el trabajo de los superiores.

f).- Poder disciplinario.- De éste poder deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimientos ilícitos administrativos de los subordinados cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión hasta el cese de nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite.

g).- Poder de resolver conflictos de competencia.- El presidente tiene la facultad de decidir a quien corresponde la competencia.

El Profesor Emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México Andrés Serra Rojas se adhiere y agrega otros poderes como elementos de la Centralización Administrativa, como son:

1.- ORGANIZACION ADMINISTRATIVA CENTRALIZADA FEDERAL.

En México los titulares de las unidades administrativas que componen actualmente la organización administrativa centralizada federal son: la presidencia de la República; las secretarías de estado (a partir de 1982,

desaparecieron los Jefes de Departamento de Estado); y la Procuraduría General de la República. (Artículo 1o de la L.O.A.P.F)

a).- EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.- se encuentra al frente del poder ejecutivo y como titular del mismo; es electo en forma directa y por el pueblo y dura en su cargo seis años y no puede ser reelecto. Para ocupar el puesto de Presidente de la República se requiere:

Artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Ser ciudadano Mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos e hijo padres Mexicanos por nacimiento, tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección; haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto; no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes al día de la elección, no ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de la República, ni gobernador de algún estado,

a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección y no estar comprendido en alguna causa de incapacidad."

El cargo del Presidente solo es renunciable por causa grave calificada por el Congreso de la Unión y sin permiso de este no puede ausentarse el territorio nacional.

El Presidente de la República tiene un doble carácter, de Jefe de estado y Jefe del Gobierno; como Jefe de Estado representa a la Nación y como Jefe de Gobierno, encabeza la Administración Pública Federal, da contenido político a su estructura, señala las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado, nombra y remueve a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo, al Procurador General de la República y demás funcionarios cuyo nombramiento no esté especificado en las leyes, como Directores de Organismos Descentralizados, etc.(Artículo 89 Constitucional)

b) LA SECRETARIA DE ESTADO Y EL SECRETARIO DE ESTADO.

Conforme a los Artículos 10, 11 y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Estado es un órgano superior administrativo, que auxilia al Presidente de la República, en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del estado. El Secretario de Estado es la persona física titular de la Secretaría que es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Internamente, cada Secretaría está estructurada en una serie de órganos inferiores, de acuerdo con una división lógica del trabajo, a partir del Secretario de Estado. En cada Secretaría existen varios Subsecretarios, después de éstos existe una oficial mayor que generalmente se encarga de las gestiones administrativas relativas los recursos humanos y materiales que tiene a su disposición la Secretaría y en ciertos aspectos del presupuesto.

De acuerdo con el Artículo 28 de la L.O.A.P.F. menciona que el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- 1.- **Secretaría de Gobernación**
- 2.- **Secretaría de Relaciones Exteriores**
- 3.- **Secretaría de la Defensa Nacional**
- 4.- **Secretaría de Marina**
- 5.- **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**
- 6.- **Secretaría de Desarrollo Social**
- 7.- **Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.**
- 8.- **Secretaría de Energía**
- 9.- **Secretaría de Comercio y Fomento Industrial**
- 10.- **Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural**
- 11.- **Secretaría de Comunicaciones y Transporte**
- 12.- **Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**
- 13.- **Secretaría de Educación Pública**
- 14.- **Secretaría de Salud**
- 15.- **Secretaría de Trabajo y Previsión Social**
- 16.- **Secretaría de la Reforma Agraria**
- 17.- **Secretaría de Turismo**
- 18.- **Departamento del Distrito Federal.**

Las Direcciones y Departamentos pueden dividirse en secciones, en mesas, en Juntas, comisiones, todo de acuerdo con las necesidades del servicio, hasta llegar al rango más inferior de la jerarquía administrativa que viene a ser el oficial administrativo, quien realiza las funciones materiales o de menor importancia. Independientemente de lo anterior en cada Secretaría hay ciertos órganos específicos que no son Direcciones ni Departamentos ejemplo la Secretaría de Hacienda.

La Secretaría de Estado, es el órgano compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejercitar su competencia, bajo la autoridad del titular quien a su vez depende del ejecutivo.

LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y SU TITULAR

La Procuraduría General de la República forma parte de la administración pública centralizada; su titular es un funcionario político, jurídico y administrativo, nombrado y removido por el presidente de la República

(Artículo 89 Constitucional), encabeza la P. G. R (Artículo 102 Constitucional apartado "A" y artículo 3o del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República), forma parte del cuerpo colegiado que puede acordar la suspensión de garantías e informar anualmente al Congreso de la Unión.

Las funciones que realiza el procurador y la procuraduría, son administrativas, (Artículo 102 Constitucional, 10 de la Ley Orgánica de la P. G. R: y 4 del Reglamento de la Ley Orgánica de la P. G. R.) incluyendo la del Ministerio Público Federal, ya que es consejero Jurídico del Gobierno que representa:

- a).- la sociedad, b).- a la federación en los juicios en que éste forma parte, c).- tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, d).- hace del conocimiento del ejecutivo las leyes que resultan violatorias de la constitución, proponiendo las iniciativas de reforma necesarias para hacerlas acordes a la Ley fundamental, e).- emite opinión sobre la constitucionalidad de proyectos que le somete el ejecutivo o le ordene, f).- representa a la federación en los asuntos en que intervengan diplomáticos o cónsules y en los conflictos entre las

entidades federativas y la federación, g).- interviene también en los casos de extradición, funciones todas ellas administrativas.

El procurador general de la República es el titular de la procuraduría y preside el Ministerio Público Federal. El Ministerio Público Federal su atribución principal es ejercitar la acción Penal y perseguir los delitos federales, dirige a la policía judicial y emite su opinión en los juicios de amparo en materia civil, penal administrativa y laboral, que afecten los intereses de la sociedad, de los menores o de los incapacitados, representando a la federación ante los tribunales, interviniendo en los juicios de amparo.

B).-LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Para el Doctor Andrés Serra Rojas la desconcentración es: Una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios."

La desconcentración consiste en la delegación de facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente.

La superficie amplia de los estados ha dado lugar a que geográfica, política y administrativamente se divida sus territorios a efecto de gobernar con mayor eficiencia.

La desconcentración estrictamente administrativa se identifica en México, con unidades administrativas que forman parte de la administración pública federal, Estatal o Municipal por ejemplo, unidades desconcentradas de la administración pública federal son:

a) Procuraduría federal de la defensa del trabajo, dependiente de la Secretaría de trabajo y Previsión Social.

b) La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

c) El Instituto Politécnico Nacional, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

La desconcentración consiste en desconcentrar a la unidad de la administración central y separarla del centro y sus ventajas son las siguientes:

- 1.- La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad ya que no resuelven todos los asuntos.**
- 2.- La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado sus asuntos.**
- 3.- Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.**

En los organismos centralizados vemos que hay una jerarquía definida, un manejo centralizado de los ingresos y egresos del Estado, esa jerarquía

impone a veces retardos en la administración pública y en la prestación de servicios por lo tanto se pensó en dar a ciertos órganos facultades de decisión sin necesidad de acudir al órgano superior más que en ciertos casos trascendentes o importantes; y mediante esa facultad de decisión, el órgano inferior, desconcentrado puede manejarse mas ágilmente.

Desde un punto de vista general, la desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores.

Para el Doctor Miguel Acosta Romero las principales características de los órganos desconcentrados, son las siguientes:

- a).- Son creados por Ley o Reglamento

- b).- Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

79

c).- Su competencia deriva de las facultades de la administración central.

d).- Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuestos propio. .

e).- Las decisiones mas importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.

f).- tiene autonomía técnica

g).- No puede tratarse de un órgano superior

h).- Su nomenclatura puede ser muy variada

i).- Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate.

j).- En ocasiones tiene personalidad propia.

El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía, a la que se le llama técnica, que significa el otorgarles facultades de decisión (limitadas) o cierta autonomía financiera presupuestaria.

La base legal de la desconcentración tuvo su primera manifestación legal expresa en el reglamento de 2 de junio de 1972 que creó la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, primer organismo desconcentrado reconocido legalmente.

En México, la Ley Orgánica de la administración pública federal, establece en su artículo 17 "Que las Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos para la mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso."¹²

¹² Acosta Romero Miguel. ob. cit., p. 257.

- **DESCONCENTRACION VERTICAL.**- Este tipo de desconcentración consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que este actúe con mayor eficacia y flexibilidad.

- **DESCONCENTRACION REGIONAL.**- Además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, estos se distribuyeren geográficamente dentro del territorio y abarcando cada oficina una área superficial de éste, que demande la acción regional; como ejemplo, cabe indicar que según decreto de fecha D. O. de 20 de junio de 1973, existen once administraciones fiscales regionales que son:

1.- Noreste

6.- Sureste

11.- Metropolitana

2.- Occidente

7.- Golfo Centro

3.- Centro

8.- Norte Centro

4.- Peninsular

9.- Hidalgo México

5.- Noroeste

10.- Pacifico

Otro ejemplo muy claro de la desconcentración administrativa territorial o regional, lo constituyen las delegaciones federal de pesca, que son órganos administrativos desconcentrados en cada uno de los Estados de la República Mexicana y en el Distrito Federal.

-DESCONCENTRACION HORIZONTAL.- Consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas. La desconcentración regional a nivel local, del Distrito Federal, la tenemos en la ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que considera a las Delegaciones Político Administrativas, dotadas de atribuciones desconcentradas art. 12 y 37 Fracción XXIII de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

El artículo 12 establece: "Cada Delegación del Distrito Federal estará a cargo de un Delegado y un Subdelegado, que serán nombrados y removidos por el jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República y dotados de atribuciones desconcentradas, en los términos previstos por esta Ley, los

reglamentos respectivos y los acuerdos del propio Jefe del Departamento del Distrito Federal."

Por su parte el artículo 37 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal prevé: "Las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, por conducto de los Delegados y personal correspondiente, tendrán como atribuciones, en sus jurisdicciones territoriales, con base en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, y previo acuerdo del Jefe de Departamento, las siguientes:

Fracción XXIII.- Tramitar licencias, permisos o autorizaciones para realización de actividades mercantiles o industriales, para celebración de espectáculos o diversiones públicas, para ejercer oficios o trabajos, en los casos en que así lo determinen las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes, o de las disposiciones que dicte el Jefe del Departamento del Distrito Federal".

C).- LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central. Tanto la descentralización como la desconcentración significan alejamiento del centro por lo tanto se señala algunas de las características peculiares de cada una de ellas así como sus diferencias:

- **DESCONCENTRACION.-** Es un órgano inferior subordinado a una secretaría, departamento de Estado o a la presidencia, puede contar o no con personalidad jurídica, puede contar o no con patrimonio propio, posee facultades limitadas.

- **DESCENTRALIZACION.-** Es un órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal, tiene invariablemente personalidad jurídica, siempre tiene patrimonio propio, posee facultades autónomas.

La descentralización administrativa existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al estado a que es de interés público, en la descentralización administrativa se da una relación jerárquica y que el poder de nombramiento, demandó de revisión, decisión, etc. es evidente entre el Presidente de la República y Secretarías de Estado, coordinación de sectores y los diversos organismos descentralizados del gobierno Federal.

"La descentralización Administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley, la administración pública para desarrollar: a).- Actividades que competen al Estado, a que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de: personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico propio."¹³

Para la creación de los organismos descentralizados podemos mencionar el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que nos

¹³ Ibid., p. 217.

dice: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".¹⁴

Como personas jurídicas colectivas de derecho público, los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

- 1.- Son creados, por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal.
- 2.- Tienen régimen jurídico propio
- 3.- Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
- 4.- Denominación.
- 5.- La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.
- 6.- Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- 7.- Cuentan con una estructura administrativa interna.

¹⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. pp. 53 y 54.

8.- Cuentan con patrimonio propio.

9.- Objeto.

10.- Finalidad.

11.- Régimen fiscal.

Así tenemos que son Organismos Descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

1.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

2.- La prestación de un servicio público o social;

3.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

D).- SOCIEDADES MERCANTILES Y EMPRESAS DE ESTADO.

Como inicio de este tema definiremos que una empresa pública es: "Casa o Sociedad Mercantil o Industria Fundada para emprender o llevar a cabo acciones, negocios o proyectos de importancia".¹⁵

Los autores y legislación, al referirse a la empresa generalmente la identifican con los siguientes puntos:

a).- El individuo persona física, empresario, que realiza negocios de su propiedad y que no les da ninguna estructura jurídica y, por lo tanto esos negocios quedan dentro de su patrimonio, y que es una garantía del cumplimiento de las obligaciones frente a sus acreedores.

b).- La palabra empresa es utilizada como sinónimo de: Patrón individual, Sociedad Mercantil, que se dedica a determinada actividad, con ánimo de lucro; Sociedad Civil que se dedica a determinada actividad, de

¹⁵ Mendez Pidal, Don Ramón. Diccionario de la Lengua Española. p. 520.

contenido económico, pero no de lucro. Desde el punto de vista de la economía, la empresa es la organización de factores de la producción, elementos naturales, capital y trabajo, bajo una organización y dirección que les da congruencia y estructura, para producir bienes y servicios.

LA EMPRESA PUBLICA.- Cuando se trata de empresas de estado, abarca una finalidad muy amplia, que es atender el interés general o las necesidades colectivas, con independencia de la rentabilidad o utilidad pecuniaria, que se puede obtener de ella, a diferencia de la empresa privada que tiene como finalidad la obtención de un lucro o ganancia.

Desde el punto de vista económico la empresa pública es la conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios, que el estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas, cuyas características son:

- 1.- Que el estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización, y regule el elemento de trabajo.

2.- Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique obtener lucro necesariamente.

3.- Que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el estado pudiendo señalar éste las orientaciones de la misma.

4.- El régimen de la empresa es de normas de derecho público y de derecho privado.

La empresa pública ha generado múltiples variantes de las cuales citaremos los siguientes ejemplos:

1.- Dependencias directas del ejecutivo:

a).- Secretarías de Estado.

b).- Departamento del Distrito Federal.

2.- Organismos Desconcentrados:

3.- Organismos Descentralizados; esta: Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México.

4.- Las Sociedades Mercantiles, son todas las sociedades que se constituyen en alguna de las formas que menciona el Artículo 1o. de la Ley General de Sociedades Mercantiles, así tenemos:

- a).- Sociedad en Nombre Colectivo**
- b).- Sociedad en Comandita Simple**
- c).- Sociedad en Comandita por acciones**
- d).- Sociedad de Responsabilidad limitada**
- e).- Sociedad Anónima**

f).- **Sociedades Cooperativas y**

g).- **A partir de 1983 surgió un nuevo concepto de sociedades mercantiles de Estado, que es la sociedad Nacional de Crédito y que es la estructura que adoptan los bancos del Gobierno.**

La mayor parte de las empresas públicas, son sociedades mercantiles que adoptan la forma de sociedades anónimas.

Hay empresas que controlan totalmente el estado, en los cuales prácticamente no intervienen y que deben llamarse Sociedades Mercantiles de Estado así como también tenemos otras sociedades mercantiles en las cuales los particulares dominan en el porcentaje de capital social y administración en cuyo caso el estado solo participa minoritariamente, correspondiendo a los particulares las principales decisiones y la fijación de la política de las mismas.

La legislación mexicana estableció una clasificación para ellas en los términos siguientes:

a).- Empresas de participación estatal mayoritaria

b).- Empresas de participación estatal minoritaria.

Las Sociedades Mercantiles de Estado son aquellas en las que el estado es el único propietario tanto del capital como de los elementos de la empresa y que su intervención económica y política es tan significativa, que puede afirmarse que la intervención de los particulares resulta o tiene peso en términos económicos.

El objeto de las sociedades mercantiles de estado consiste en:

- 1.- Prestar o administrar un servicio público, como ejemplo esta la " Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A ".**

2.- Administrar bienes del Estado

3.- Producir bienes y como tal esta la "Constructora Nacional de carros de ferrocarril S.A".

4.- Prestar servicios que no tengan el carácter de servicio público ejemplo. Compañía Operadora de Teatros, S.A.

5.- Realizar actividades en las que se considera que los particulares no tienen capacidad de inversión.

6.- Fomenta nuevas normas de actividad

7.- Conservar fuentes de trabajo de empresas quebradas o abandonadas por los particulares: actividad que en términos de la política económica actual no debe ser propia de la función estatal.

8.- Un nuevo tipo de sociedad Mercantil del estado lo constituye la Sociedad Nacional de crédito.

2.- PETROLEOS MEXICANOS COMO ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO

CARACTERISTICAS DE PETROLEOS MEXICANOS COMO ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO.

Petróleos Mexicanos reúne las características de los Organismos Públicos Descentralizados como les llama la ciencia del Derecho Administrativo, toda vez que se trata de la administración de bienes del Estado, por un organismo autónomo, con personalidad jurídica propia, con patrimonio propio, con facultades de decisión y ejecución y que solamente conserve con el Poder Público el vínculo necesario para no dejar de ser una rama de la Administración Pública; como anteriormente había mencionado la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la declara Institución Pública y expresamente en su parte considerativa, nos dice que es un Organismo Público Descentralizado.

Petróleos Mexicanos es creado por decreto del 7 de junio de 1938.

Es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal que tiene por objeto ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal.

1.- Tiene régimen jurídico propio ya que como lo menciona en su artículo 14 L. O. P. M. nos dice que:

"En todos los actos, convenios y contratos en que intervengan los organismos descentralizados a que esta Ley se refiere, serán aplicables las leyes federales; las controversias nacionales en que sean parte, cualquiera que sea su naturaleza, será de la competencia exclusiva de los tribunales de la Federación, quedando exceptuados de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes. aún en los casos de controversias judiciales".¹⁶

¹⁶ Petróleos Mexicanos. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Exposición de motivos. pp. 29 y 30.

2.- Tiene personalidad jurídica propia.

3.- Tiene denominación "Petróleos Mexicanos".

4.- Tiene sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.

5.- Tiene órganos de dirección, Administración y representación establece el Art. 6 L. O. P. M. que dice: "Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por un consejo de Administración, que será el órgano superior de gobierno de la Industria Petrolera, sin perjuicio de la autonomía de gestión de los organismos. El Director General será nombrado por el ejecutivo federal".¹⁷

6.- Tiene patrimonio propio previsto en su Art. 5o. L. O. P. M. que señala:

¹⁷ *Ibid.*, p. 28.

"El patrimonio de Petróleos Mexicanos y de cada uno de los organismos subsidiarios estará constituido por los bienes, derechos y obligaciones que hayan adquirido o que se les asignen o adjudiquen; los que adquirieran por cualquier título jurídico; las administraciones presupuestales y donaciones que se les otorguen; los rendimientos que obtengan por virtud de sus operaciones y los ingresos que reciben para cualquier otro concepto".¹⁸

7.- Objeto.- Art. 3o. L. O. P. M.- Se crean los siguientes organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismos que tendrán los siguientes objetos:

I.- PEMEX EXPLORACION Y PRODUCCION.- Exploración y Producción del Petróleo y el gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización .

¹⁸ Ibidem.

II.- PEMEX REFINACION- Procesos industriales de la refinación, elaboración de productos petrolíferos y de derivados del Petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, de los productos derivados mencionados.

III.- PEMEX GAS Y PETROQUIMICA: Procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y gas artificial, almacenamiento, transporte distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básica.

IV.- PEMEX PETROQUIMICA.- Procesos industriales petroquímicos cuyos productos no formen parte de la industria petroquímica básica así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

8.- Régimen Fiscal.- De acuerdo con el artículo 4 de la ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1994 publicada en el Diario Oficial del 27 de diciembre de 1993, es el siguiente:

Artículo 4o.- Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios estarán obligados al pago de contribuciones y sus accesorios, de productos y de aprovechamientos, excepto de impuestos sobre la renta, de acuerdo con las disposiciones que los establecen y las reglas que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a los siguientes puntos y renglones:

I.- Derecho sobre la extracción del petróleo.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagaran el derecho que establece esta fracción por cada región petrolera de exploración de Petróleo y gas natural aplicando la tasa del 52.3% al resultado que se obtenga de restar el total de los ingresos por ventas de bienes o servicios que tenga Pemex Exploración y Producción, por cada región el total de los costos y gastos efectuados en bienes o servicios con motivo de la exploración y explotación de dicha región por el citado organismo, considerando dentro de estos últimos las inversiones en bienes de activo fijo y los gastos y cargos diferidos efectuados con motivo de la exploración y explotación de la Región Petrolera

de que se trate, sin que exceda el monto del presupuesto autorizado a Pemex Exploración y Producción para el ejercicio de 1994.

II.- Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho que establece esta fracción aplicando la tasa del 25% sobre la base del derecho sobre la extracción del petróleo a que se refiere la fracción I anterior y lo entenderá por conducto de Pemex Exploración y Producción, conjuntamente con este último derecho.

III.- Derecho adicional sobre la extracción de petróleo. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, pagaron el derecho que establece esta fracción aplicando la tasa del 1.1% sobre la base del derecho sobre la extracción del petróleo a que se refiere la fracción I anterior.

IV.- Impuesto a los rendimientos petroleros.- Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagaron el impuesto a los rendimientos petroleros de conformidad a lo siguiente:

e) Cada organismo deberá calcular el impuesto aplicando al rendimiento neto del ejercicio la tasa del 34%.

b) Cada organismo efectuará 2 anticipos a cuenta del impuesto del ejercicio e mas tardar el último día de los meses de agosto y noviembre de 1994 aplicando la tasa del 34% al rendimiento neto.

c) Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán determinar el impuesto a que se refiere esta fracción en forma consolidada.

V.- Derecho sobre hidrocarburos.- Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagaran el derecho sobre hidrocarburos aplicando la tasa del 60.8% el total de los ingresos por sus ventas a terceros que efectúen en el ejercicio de 1994.

VI.- Impuesto especial sobre producción y servicios.- Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por la enajenación de gasolina, diesel y gas natural para la combustión automotora, enteraron por conducto de Pemex Refinación, diariamente incluyendo los días inhábiles, anticipos por un monto de 47,472 miles de nuevos pesos, como mínimo, a cuenta del impuesto especial sobre producción y servicios, mismos que se acreditarán contra el pago provisional que establece la ley del impuesto especial sobre producción y servicios, correspondientes al mes por el que se efectuaron los anticipos.

VII.- Impuestos al Valor Agregado.- Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios efectuaron individualmente los pagos provisionales de este impuesto en la tesorería de la federación, mediante declaraciones que se presentarán a más tardar el último día hábil del mes siguiente.

VIII.- Contribuciones causadas por la importación de mercancías.- Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios determinarán individualmente los impuestos a la importación y las demás contribuciones

que se causen con motivo de las importaciones, además de las que se causen con motivo de las implantaciones que realicen, debiendo pagarlas ante la tesorería de la federación a más tardar el último día hábil del mes posterior a aquel en que se efectúe la importación.

IX.- Impuestos a la exportación.- Cuando el ejecutivo federal, en ejercicio de las facultades que se confiere el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establezca impuestos a la exportación de Petróleo Crudo, Gas Natural y sus derivados, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deberá y determinarlos y pagarlos a más tardar el último día hábil del mes siguiente a que en que efectúe la exportación.

X.- Derechos.- Los derechos que causen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios se determinarán y pagarán en los términos de esta Ley y de Ley Federal de Derechos

XI.- Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes.- Cuando en el mercado internacional el precio promedio ponderado acumulado mensual del barril del Petróleo crudo mexicano exceda del 13.00 dólares de los Estados Unidos de América, subsidiarios pagaran un aprovechamiento que se calculará aplicando la tasa del 39.2% .sobre el rendimiento excedente acumulado, que se determinará multiplicando la diferencia entre el valor promedio ponderado acumulado del barril de crudo y 13.00 dólares de los Estados Unidos de América por el volumen total de exportación acumulado de hidrocarburos.

XII.- Otras obligaciones.- Petróleos Mexicanos será quien cumpla por sí y por cuenta de sus subsidiarias las obligaciones señaladas en esta ley, excepto la de efectuar pagos provisionales diarios y mensuales cuando así se prevea expresamente. Para tal efecto, Petróleos Mexicanos será solidariamente responsable del pago de contribuciones, aprovechamientos y productos que correspondan a sus organismos subsidiarios.

CAPITULO III**PETROLEOS MEXICANOS Y SECRETARIA DE CONTRALORIA Y
DESARROLLO ADMINISTRATIVO**

1.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación

2.- Funciones de la Contraloría en las Empresas Paraestatales

3.- Función Sancionadora y su aplicación

1- LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

- No puede considerarse que existan en México antecedentes de esta Secretaría, salvo el Departamento de Contraloría previsto en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 25 de diciembre de 1917 publicado en el Diario Oficial del día 31 del mismo mes y año, y que algunas de sus atribuciones puede estimarse que corresponde a órganos dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Miguel de la Madrid Hurtado en su campaña presidencial crea un slogan que es la renovación moral de la sociedad, la cual implica que el candidato a la presidencia reconocía que sus antecesores habían sido sujeto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y crea una dependencia del ejecutivo que es la SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo asume funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya que hay una duplicación de funciones ya que SCDA tomó como función fiscalizar la actividad de los servidores públicos por lo tanto en su primera año de acción encarcelan a cerca de 600 funcionarios públicos.

Terminando el sexenio de Miguel de la Madrid el Presidente Carlos Salinas de Gortari conserva a la Secretaría otorgándole mayores facultades.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación sufre un cambio de nombre por reformas en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1994, por lo que actualmente se llama Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conservando las mismas facultades sufriendo sólo un cambio de nombre.

La ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 37 establece que a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativos el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos.

II.- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración pública federal. La Secretaría, discrecionalmente, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo.

III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

IV.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración Pública

Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

V.- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.

VI.- Organizar y coordinar el Desarrollo Administrativo Integral en las dependencias y entidades de la administración Pública Federal, a fin de que los Recursos Humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VII.- Realizar, por sí o solicitud de la Secretarías de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en su programa.

VIII.- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: Sistemas de Registro y Contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración Pública Federal.

IX.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y

financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

X.- Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño.

XI.- Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría de las Dependencias y Organos desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada, y comisarios en los Órganos de Gobierno o Vigilancia de las entidades de la Administración Pública paraestatal.

XII.- Opinar previamente sobre el nombramiento, y en su caso solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Tanto en este caso, como en la de las dos fracciones anteriores, las personal

propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría.

XIII.- Colaborar con la contaduría mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

XIV.- Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultados de tales intervenciones y, en su caso, dictar las sanciones que deben desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas.

XV.- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, y

verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables.

XVI.- Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la administración pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes.

XVII.- Conocer e investigar las conductas de los Servidores Públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de la Ley y, es su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

XVIII.- Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de las respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la

Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efecto de desarrollo y modernización de los Recursos Humanos;

XIX.- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal.

XX.- Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, Zona Federal Marítimo Terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI.- Expedir normas técnicas, autorizar y en su caso proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos.

Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII.- Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados alguna dependencia o entidad;

XXIII.- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles en la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación, así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV.- Llevar el Registro Público de la Propiedad inmobiliaria Federal y el inventario general correspondiente, y

XXV.- Las demás que le encomienden expresamente las Leyes y Reglamentos.

De lo anteriormente señalado se opina al respecto que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo desaparecerá en poco tiempo ya que su función es similar a la de la Secretaría de Hacienda y por lo tanto hay una duplicidad de funciones fiscalizadoras.

2.- FUNCIONES DE LA CONTRALORIA EN LAS EMPRESAS PARAESTATALES.

En la vida práctica las empresas públicas tienen tres controles de injerencia de auditorías que son instancias de control de las empresas públicas:

1.- Auditoría interna de la empresa, ese control interno se refiere a los gastos que realiza la empresa, la cual en términos del artículo 126 Constitucional delibera: Que todo gasto debe estar fundado y motivado. Este control depende de la Dirección General de la Empresa Paraestatal y en caso de anomalía, en estos gastos deberá reportarse al Director y este a su vez a la contraloría para que a su vez realice un seguimiento. El funcionario público

que se encuentre en este caso puede ser sancionado bajo los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.- La auditoria de la Secretaria de Hacienda en materia de fideicomisos públicos (Artículo 37 de la L.O.A.P.F.).

3.- La Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo puede ejercer una gran función de investigación de carácter permanente, sobre el gasto, para vigilar que los recursos sean aplicados conforme al presupuesto.

En La Ley de Responsabilidades de los servidores públicos se encuentra lo que se llama la declaración patrimonial, los funcionarios, Jefes de Departamento hasta Directores y Secretarios de Estado tienen la obligación de llenar una declaración patrimonial sobre todos los bienes, sus haberes y derechos susceptibles de ser apropiados y que constituyen su patrimonio del servidor publico. El objeto de esta declaración es evitar que el funcionario público se corrompa en su tarea administrativa (Artículo 47 fracción XVIII, 79, 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo creó un padrón de funcionarios públicos en la que están obligados cada uno a presentar su declaración patrimonial. Otra función importante es la vigilancia de la ley de obras públicas y la ley de adquisiciones; esto es que cualquier obra pública que lleven a cabo las entidades deben ser vigiladas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Se establece además la adquisición de comité donde la contraloría tiene la participación directa y se parte de un presupuesto anual de adquisiciones y obras públicas y de adquisiciones que se puedan realizar en forma directa.

Se han presentado una serie de críticas al respecto de este tema ya que hay una duplicación de funciones ya que si el funcionario público no presenta su declaración la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo puede y tiene facultades para separarlo del cargo y fincar responsabilidad de tipo penal por lo tanto esta ejerciendo una función de tipo fiscal propia de la Procuraduría.

Otra crítica es que en los reportes de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo no se han visto ningún "pez gordo" que haya caído, mas bien son funcionarios del nivel medio. Otra crítica es que en materia de adquisiciones y de obras públicas la contraloría se ocupa solamente de las grandes empresas y deja a un lado las entidades pequeñas.

3.- FUNCION SANCIONADORA Y SU APLICACION.- Para abordar este tema nos remitiremos a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para tener claro el tipo de sanción a que se hace acreedor el servidor público, lo cual depende del grado de falta que haya cometido. Cabe señalar, que en caso de ser acreedor a una sanción de tipo penal se destituye del cargo al servidor público y se hace una averiguación similar a una averiguación previa, llegando a la consignación del funcionario.

En este caso la contraloría debe ser coadyuvante de la autoridad del Ministerio Público correspondiente, con el propósito de que en el caso de que se finque una presunta responsabilidad se sigue el procedimiento y se consignara a la autoridad competente.

Las facultades para imponer sanciones puede ser desde llamar la atención en forma privada, pública o separar del cargo en forma temporal o definitiva. lo más común es separar del cargo al funcionario, se le aplica una sanción o multa y se inhabilita para que dependiendo de la gravedad hasta por 7 años no pudiera trabajar en la administración pública.

El caso más sonado de la intervención de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es el de el Ex Secretario de Estado Pesquería Olea, después del procedimiento que se le siguió quedó inhabilitado por 10 años.

A).- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS!

Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

II.- Las obligaciones en el servicio público;

III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político,

IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero; y

VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Así mismo la citada ley nos dice que incurren en responsabilidad administrativa todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales y que está regulado en el artículo 108 Constitucional que dice:

"Artículo 108 Constitucional.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Justicia del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado de traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos Federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios".

Las autoridades competentes en aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Artículo 3o de la LFRSP) serán:

I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;

I Bis.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

**II.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**

III.- Las dependencias del Ejecutivo Federal;

IV.- El Departamento del Distrito Federal;

V.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

VI.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

VII.- El Tribunal Fiscal de la Federación;

VIII.- Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la Legislación respectiva;

IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Todo servidor público tiene obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, entre estas obligaciones tenemos (Artículo 47 LFRSP) las de:

- 1.- Cumplir con el servicio que le sea encomendado.
- 2.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo.
- 3.- Cuidar la documentación e información que tenga a su cargo.
- 4.- Observar buena costumbre
- 5.- Respeto a sus superiores gerarquicos
- 6.- Abstenerse de ejercer las funciones de su empleo fuera de su horario designado.
- 7.- No desempeñar otro empleo que la ley prohíba.
- 8.- Excusarse de intervenir en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios.

9.- Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir dinero u objetos mediante enajenación a su favor.

10.- Desempeñar su empleo sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contra prestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función.

11.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial.

12.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que recibo de la Secretaria de la Contraloría, conforme a la competencia de esta.

13.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico, o la contraloría interna, los actos u omisiones que en

ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa.

Del artículo anteriormente mencionada se comenta al respecto que en la actualidad y en la sociedad en que vivimos.los servidores públicos difícilmente cumplen con lo ya mencionado lo cual se puede apreciar a diario en las dependencias gubernamentales.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PROCEDIMIENTOS PARTICULARES A CADA DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

En las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos con lo que se iniciará, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del D.F. establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y

determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones ya mencionadas. Lo propio harán, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión así como la asamblea de representantes del D.F., las sanciones por falta administrativa consisten (Artículo 53 LFRSP) en:

I.- **Apercibimiento privado o pública,**

II.- **Amonestación privada o pública,**

III.- **Suspensión;**

IV.- **Destitución del Puesto;**

V.- **Sanción económica ; e**

VI.- **Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.**

Si la inhabilitación se impone como consecuencia de un acto u omisión que genere lucro o cause daños y perjuicios, la pena establecida es de un año hasta 10 años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el D.F., y de 10 a 20 años, si excede de dicho limite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductos graves de los servidores públicos.

Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos (Artículo 54 L.F.R.S.P).

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La antigüedad del servicio

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones;

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para la aplicación de las sanciones a que ya hicimos mención se observaran las siguientes reglas (Artículo 56 L.F.R.S.P) :

I.- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de 3 días ni mayor de 3 meses, serán aplicables por el superior jerárquico,

II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación.

III.- La suspensión del empleo, cargo o comisión y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicaran por el superior jerárquico;

IV.- La Secretaria promoverá los procedimientos demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de este cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaria desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico.

V.- La inhabilitación podrá desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente.

VI.- Las sanciones económicas, serán aplicadas por el superior jerárquico cuando el monto del lucro obtenido o del daño o perjuicio causado, no exceda de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el D.F., y por la Secretaría cuando sean superiores a dicho monto.

Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección. A su vez la Contraloría Interna de la dependencia determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes. El superior jerárquico enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba conocer el caso o participar en las investigaciones.

La Secretaría impondrá las sanciones administrativas tomando en cuenta el siguiente procedimiento:

1.- Citará al presunto responsable a una audiencia haciéndole saber de la responsabilidad que se le imputa, el lugar, día y hora de la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas además entre la fecha de la citación y de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de 5 días ni mayor de 15 días hábiles.

2.- Desahogadas las pruebas la Secretaría resolverá dentro de 30 días hábiles sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas y notificará la resolución dentro de las 72 horas a su jefe inmediato.

Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas para las que se le as impongan las sanciones. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el

servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

Tenemos también que las resoluciones por los que se imponga las sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

El servidor público afectado por las resoluciones administrativas podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores

públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerará del orden público.

Tratándose de los servidores públicos de confianza, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, las cuales se harán efectivos mediante el procedimiento económico-colectivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetaran en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia (Artículo 75 de la LFRSP).

Para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría y el superior jerárquico podrán emplear los siguientes medios de apremio (Artículo 77 de la LFRSP):

I.- Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal;

II.- El auxilio de la fuerza pública

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.

Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé se sujetarán a lo siguiente:

I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y

II.- En los demás casos prescribirán en tres años.

4.- REGISTRO PATRIMONIAL. DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La Secretaría llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de los diversos órganos jurisdiccionales. Las atribuciones que se otorgan a la Secretaría de la Contraloría, se confiere en el ámbito de sus respectivas competencias, tanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, como a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Tienen la obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, bajo protesta de decir verdad, en los términos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (Artículo 80 de la L.F.R.S.P):

I.- En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Oficiales Mayores, Tesoreros y Directores de las Cámaras, Contador Mayor de Hacienda;

I BIS.- En la Asamblea de Representantes del Distrito Federal: Los Representantes, Oficial Mayor, Tesorero y Directores de la misma;

II.- En el Poder Ejecutivo Federal: Todos los Funcionarios, desde el nivel de Jefes de Departamento hasta el de Presidente de la República;

III.- En la Administración Pública Paraestatal: Directores Generales, Gerentes Generales, Subdirectores Generales, Subgerentes Generales, Directores, Gerentes, Subdirectores y Servidores Públicos equivalentes a los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y sociedades y asociaciones asimilada y fideicomisos públicos;

IV.- En el Departamento del Distrito Federal: Todos los Funcionarios, desde el nivel a que se refiere la fracción II hasta el Jefe del Departamento del Distrito Federal, incluyendo Delegados Políticos, Subdelegados y Jefes de Departamento de las Delegaciones;

V.- En la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: Todos los Funcionarios, desde el nivel mencionado en la fracción II hasta los de Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, incluyendo a Agentes del Ministerio Público y Policías Judiciales;

VI.- En el Poder Judicial Federal: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Secretarios Judiciales y Actuarios de cualquier categoría o designación;

VII.- En el Poder Judicial del Distrito Federal: Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Jueces, Secretarios Judiciales y Actuarios de cualquier categoría o designación;

VIII.- En el Tribunal Fiscal de la Federación, en los Tribunales de Trabajo y en los demás órganos jurisdiccionales que determinen las Leyes: Magistrados, Miembros de Junta y Secretarios, o sus equivalentes, y

IX.- En la Secretaría de la Contraloría General: Todos los Servidores Públicos de Confianza.

El Servidor Público que en su declaración de situación patrimonial faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de ésta Ley, será suspendido, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de tres meses a tres años.

La Declaración de situación Patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

I.- Dentro de los 60 días naturales siguientes a la toma de posesión;

II.- Dentro de los 30 días naturales siguientes a la conclusión del encargo; y

III.- Durante el mes de mayo de cada año deberá presentarse la declaración de situación patrimonial, acompañada de una copia de la declaración anual presentada por personas físicas para los efectos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, salvo que en ese mismo año se hubiese presentado la declaración a que se refiere la fracción I.

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada quedará sin efectos el nombramiento respectivo previa declaración de la Secretaría. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración contemplada en la fracción III, para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que alude la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año.

CAPITULO IV

**PROBLEMATICA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DE
LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION
EN PETROLEOS MEXICANOS.**

1.- CASOS PRACTICOS

CASOS PRACTICOS

Como se ha dicho en apartados anteriores, **Petróleos Mexicanos** es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, que hace que algunos de sus trabajadores estén sujetos a la **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (L.F.R.S.P.)**, pero a su vez son sujetos de la **Ley Federal del Trabajo**.

Esta institución confronta algunos problemas frente a las resoluciones de la **Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo** cuando ésta determina el cese de los efectos del nombramiento de servidores públicos o su destitución, que a su vez tienen el carácter de trabajadores de aquella, cuando éstos incurren en irregularidades que constituyen faltas eminentemente administrativas, y aún en el caso de incumplimiento a obligaciones de carácter laboral.

En los términos antes apuntados, al aplicar las resoluciones administrativas dictadas por la **Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo** se

trasciende al ámbito de las relaciones obrero - patronales, ya que quienes le prestan servicios subordinados a Petróleos Mexicanos, están regidos por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, teniendo los derechos y las obligaciones que de la misma emanan y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (L.F.R.S.P.), según se desprende del artículo 108 de la Carta Magna, lo que sin duda genera un conflicto de leyes y una situación no muy clara respecto a quien compete el ejecutar esas resoluciones. Situación que no resulta nada fácil, si tomamos en cuenta que la Ley Federal del Trabajo es un instrumento esencialmente protector de la persona física que vive de la prestación de un servicio personal subordinado, mientras que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, conforme lo estipula el artículo 109 de la Constitución Política Federal, es un instrumento normativo eminentemente sancionador.

Habremos de referirnos a las resoluciones administrativas que imponen dejar sin efectos el nombramiento de un servidor público, por incumplimiento a la obligación que le establecen los artículos 47, fracción XVIII y 80 de la Ley Federal

de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial, en base al último párrafo del artículo 81 del cuerpo de normas antes citado.

El primero de los preceptos legales en comentario dispone: "Que todo servidor público tiene la obligación para salvaguardar la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones correspondientes *sin perjuicio de sus derechos laborales*, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio...", estableciendo el artículo 81 *in fine* del mismo cuerpo de normas en estudio: " Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo previa declaración de la Secretaría".

Es evidente que no hay derecho laboral más preciado que *la estabilidad del trabajador en el empleo*, de donde emanan otros derechos laborales de singular importancia, de ahí la preocupación del legislador para preservar a ésta, de tal

suerte que en la Ley Federal del Trabajo se precisen las únicas causas por las que el patrón, sin responsabilidad alguna, puede rescindir el contrato o relación de trabajo, desprendiéndose de la lectura de las quince fracciones del artículo 47, que todas ellas constituyen incumplimiento grave a obligaciones laborales, naturaleza de la que no participa el no presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial, que constituye el incumplimiento a una obligación eminentemente de carácter administrativo, llamando especialmente la atención que en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se contemple como sanción por falta administrativa el que *quede sin efectos el nombramiento respectivo*, constituyendo un primer problema el determinar el alcance que deba darse a esta disposición, es decir, en qué consiste, para determinar a quien corresponde su aplicación y como debe hacerse ésta, ya que no debe perderse de vista que, en Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, la relación laboral no tiene su origen en el nombramiento, sino en el contrato de trabajo o en la simple prestación del servicio, en forma personal y subordinada.

En la practica, dejar sin efectos el nombramiento se ha entendido como sinónimo de destitución, lo que ha dado lugar a serias dificultades en su aplicación y a las más variadas resoluciones por parte de las autoridades ante quienes los afectados han combatido tal determinación, dependiendo siempre de quien haya procedido a su ejecución y a la defensa que se haya esgrimido justificando tal proceder.

En ciertos casos en que Petróleos Mexicanos o alguno de sus Organismos Subsidiarios, han destituido a servidores públicos, en acatamiento a las resoluciones de la Secretaría, han dado origen a demandas ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por parte de los servidores públicos destituidos, ejercitando una acción por despido injustificado, en los que la defensa de los organismos petroleros ha sido en el sentido de negar el pretendido despido injustificado, señalando que su proceder ha sido en estricto cumplimiento a la determinación de la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, solicitando se llame a juicio a la misma. Juicios que han sido fallados estableciendo que la responsabilidad del conflicto debe recaer tanto en el patrón como en la Secretaría, en el patrón para reinstalar y en la Secretaría

para el pago de salarios caídos, aunque en algunos casos se llegó a imponer al patrón ambas responsabilidades, pero la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado a favor del primer criterio, al resolver la contradicción de tesis 52/90 existente entre el Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia de Trabajo y el Séptimo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia de Trabajo.- fecha 17 de febrero de 1992 por 5 votos de los señores ministros y que apareció publicada bajo el rubro de: "INSTITUCION DE TRABAJADORES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR ORDEN DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. ESTA DEBE PAGAR LOS SALARIOS CAIDOS CUANDO ES ANULADA LA ORDEN".

No cabe duda que esta situación llevó a la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ha promover la modificación del artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que anteriormente se limitaba a establecer que las resoluciones anulatorias tendrían el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, pero no señalaba a cargo de quien debería

correr la restitución de esos derechos, lo que ya se prevee en la reforma, al precisar que las resoluciones anulatorias firmes dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, tendrán el efecto de que **la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios**, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes; sin embargo, tal disposición no resuelve el problema respecto de servidores públicos que laboran para Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios, ya que el referido artículo habla de resoluciones anulatorias firmes dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación en las cuales la dependencia en la que se haya prestado el servicio debe restituir los derechos privados, pero en los casos de los juicios suscitados en Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios, como consecuencia de las resoluciones administrativas dictadas por la Secretaría, la resolución será dictada por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y no por el Tribunal Fiscal de la Federación, por tal motivo la tesis jurisprudencial anteriormente mencionada no puede ser suplida por el reformado artículo 70 de la L.F.R.S.P., por lo que la referida jurisprudencia seguirá siendo aplicable en los juicios laborales suscitados como consecuencia de la destitución de servidores

públicos en Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios, en cumplimiento a las resoluciones administrativas de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en las que la Junta de Conciliación y Arbitraje concluya que el despido fue injustificado, e imponga a Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios la obligación a reinstalar y a la Secretaría la obligación al pago de salarios caídos, pese a que esta última, al ser llamada a juicio, se defiende argumentando que si bien emite oficios, en ellos no ordena ni solicita el cese de los efectos de los nombramientos sino que únicamente comunica al Director General de Petróleos Mexicanos del incumplimiento de las obligaciones de sus trabajadores, lo que obliga a cuestionar cual es entonces la naturaleza de la resoluciones de la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, si por lo tanto Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios deben permanecer Indiferentes ante tales comunicados, aun cuando en los mismos se precise que se hacen para los efectos del artículo 81 de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que el artículo 59 del mismo ordenamiento señale que incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores públicos de las contralorías internas que se

abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por la propia ley.

Lo expresado en las líneas anteriores, es ilustrativo de que la intervención de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en las relaciones entre Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios y sus trabajadores representa toda una problemática, pero esto es así porque la ley que faculta tal injerencia, vulnera disposiciones constitucionales, al conceder a dicha Secretaría funciones no propias de un órgano administrativo, ya que el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, y que el ejercicio de esa libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad, señalando el artículo 21 de la propia Carta Magna, que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial y que a la autoridad administrativa le compete la aplicación de sanciones por la infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las

que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, sin embargo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el artículo 64 faculta a la Secretaría a aplicar las sanciones a que se refiere el capítulo II, en donde el artículo 53 del mismo, contempla como sanción administrativa la destitución del puesto y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, en sus fracciones IV y VI respectivamente, imponiéndole que lo haga mediante el procedimiento que el mismo señala y precisamente al terminar la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, así como que notifique la resolución, dentro de las veinticuatro horas siguientes, al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico, entrando en contradicción con lo que al respecto establece el artículo 56 de la misma ley, que indica que en caso de destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas, estableciéndose en el mismo precepto, que la Secretaría promoverá el procedimiento respectivo demandando la destitución del servidor público cuando el superior jerárquico no lo haga.

Todas estas disposiciones, ubican a Petróleos Mexicanos o a sus Organismos Subsidiarios, en un dilema, que los deja en total estado de indefensión, ya que, si como lo expresa la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que si bien emite oficios, en ellos no ordena ni solicita el cese de los efectos de los nombramientos sino que únicamente comunica al Director General de Petróleos Mexicanos del incumplimiento de las obligaciones de sus trabajadores, y si por su parte el artículo 56 de la misma ley, que indica que en caso de destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas, Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios, no están en posibilidad de poder acatar una resolución de la Secretaría, sin que no incurran en responsabilidad frente al servidor público destituido, ya que la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política Federal, no concede acción a los patrones para demandar la destitución de un trabajador y mucho menos a un tercero ajeno a la relación laboral, como lo es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El colmo de la problemática a que se han enfrentado Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, por la injerencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en las relaciones de éstos y sus trabajadores, lo constituye una situación reciente, en donde un Juez de Distrito, con residencia en el Estado de Tabasco, ha concedido el amparo y la protección de la Justicia Federal, a un trabajador al servicio de Pemex- Exploración y Producción, en cuyo juicio de garantías se señaló como autoridad responsable al C. Director de Petróleos Mexicanos y al Jefe de Personal del Organismo Subsidiario antes citado, y como acto reclamado la notificación que le hicieron respecto de la resolución pronunciada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en donde se determinaba que había incurrido en responsabilidad al no presentar su declaración patrimonial y por lo tanto quedaba sin efectos su nombramiento, sentencia que fue confirmada por el Tribunal Colegiado de Circuito de la jurisdicción, imponiendo a la institución la obligación de reinstalar al servidor público.

C O C L U S I O N E S

1.- El primer antecedente de la Industria Petrolera en México fue en el Estado de Tabasco, expandiéndose posteriormente en la Zona Costera de Veracruz, San Luis Potosí, Chiapas, Campeche y Tamaulipas, estas tierras explotadas principalmente por inversionistas Estadounidenses.

2.- La Industria Petrolera en México durante el Gobierno de Porfirio Díaz, afectó mucho los intereses de la nación por las concesiones otorgadas a particulares principalmente a inversionistas extranjeros.

3.- El Presidente Lázaro Cárdenas con su intervención en los diversos conflictos Petroleros, toma la resolución de expropiación a favor de la nación naciendo así la Industria Petrolera Mexicana (PEMEX).

4.- La expropiación pone fin a la etapa de explotación irracional del Petróleo en la cual los intereses extranjeros eran un principal obstáculo para el desarrollo económico nacional.

5.- Las bases Jurídicas para la explotación del Petróleo en México, se encuentran en el artículo 27 Constitucional párrafos IV y VI; la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo, y el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo.

6.- Las formas de Organización Administrativa que responden a las necesidades del país en la Administración Pública son: Centralización Administrativa, Desconcentración Administrativa, Descentralización Administrativa y Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.

7.- Petróleos Mexicanos reúne las características de un Organismo Público Descentralizado, toda vez que se trata de la Administración de Bienes del

Estado, por un Organismo autónomo, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio, facultades de decisión y ejecución.

8.- La Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo está tomando atribuciones que no son propias de su naturaleza administrativa.

9.- Las resoluciones de la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, al determinar el cese de los efectos del nombramiento de servidores públicos de Petróleos Mexicanos, por faltas administrativas tienen consecuencias de carácter laboral ya que trascienden al ámbito obrero-patronal.

10.- Ante la aplicación de la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a los trabajadores de servicios de Petróleos Mexicanos, genera un conflicto de Leyes.

11.- La Ley Federal del Trabajo es un instrumento protector de la persona física que presta un servicio personal subordinado.

12.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es un instrumento normativo sancionador.

13.- Por lo anterior se concluye que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por su naturaleza administrativa no es una autoridad a la que le compete determinar el cese de los efectos del nombramiento de servidores públicos, toda vez que su trascendencia en el ámbito obrero-patronal genera un conflicto de leyes debido a la aplicación de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, asimismo se debe hacer un estudio minucioso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ya que para su aplicación tiene artículos incongruentes entre si, debiendo prevalecer ante todo la estabilidad del trabajador en el empleo y la constitucionalidad ya que no debe de haber ninguna ley que este por encima de la Constitución.

B I B L I O G R A F I A

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 7a. edición, Porrúa S.A., México 1986, 750 páginas.

- Basavilbazo Villegas, Benjamin. Derecho Administrativo, Reverte, S.A., Argentina, 679 páginas.

- Bielsa Rafael. Derecho Administrativo, 6a. edición, Buenos Aires, 1964, 565 páginas.

- Gabino Fraga. Derecho Administrativo, Porrúa S.A., 29a. edición, 506 páginas.

- J. D. Lavin. El Petróleo, Fondo de Cultura Económica, México 1973, 69 páginas.

- John M. Pfiffner y Frank P. Sherwood. Organización Administrativa, Herrero Hermanos Sucesores, S.A., editores Mexicanos, 602 páginas.

- Josepus, Danies. Diplomáticos en mangas de camisa, Talleres Gráficos de la Nación, México 1949, 439 páginas.

- Petróleos Mexicanos. Petróleos Mexicanos construye, Grijalvo S.A., 67 páginas.

- Pemex 50 Aniversario. El Petróleo, México 1988, 176 páginas.

- Petróleos Mexicanos. Petróleos Mexicanos 1938-1978, Grijalvo S.A., 89 páginas.

- Petróleos Mexicanos. Marco Jurídico Básico 1993, Dirección Corporativa de Administración, Gerencia Jurídica, 281 páginas.

- **Petróleos Mexicanos. Organización Administrativa 1969, Subdirección Técnica Administrativa, Gerencia de Personal, 72 páginas.**

- **Petróleos Mexicanos. Organización Administrativa, Subdirección Técnica Administrativa, Gerencia de Personal, 93 páginas.**

- **Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Estados Financieros de las entidades paraestatales, 266 páginas.**

- **Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Informe al H. Congreso de la Unión 1985, 247 páginas.**

- **Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo, 12a., edición, Porrúa S.A., México 1983, 750 páginas.**

- **Silva Herzog, Jesús. La Expropiación del Petróleo en México, Pemex 1988, edición conmemorativa, 58 páginas.**

DICCIONARIOS

- De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho, Porrúa S.A., 1986, 508 páginas.

- De Pina Vara, Rafael. Diccionario de los Organos de la Administración Pública General, Porrúa S.A., 1983, 699 páginas.

- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, talleres gráficos de la editorial Espasa, Calpe S.A., Madrid, 1970, 980 páginas.

LEGISLACION VIGENTE

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Ley Federal del Trabajo.

- **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

- **Ley Organica de la Administración Pública Federal.**

- **Ley Organica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y Exposición de Motivos.**

- **Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.**

- **Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.**