

162



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGON

PETRÓLEOS MEXICANOS; RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN LA VERIFICACIÓN DE SUS INSTALACIONES Y REPARACIÓN DEL DAÑO.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

DAVID GARCÍA PÉREZ.

ASESOR

IRENE VÁZQUEZ VELEZ.

287316

San Juan de Aragón, Estado de México 2000



TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS.

SEÑOR MIO CREADOR DEL UNIVERSO, GRACIAS TE DOY POR PERMITIRME EXISTIR EN ESTE TU MUNDO TERRENAL Y CONOCER TU AMOR POR NOSOTROS, TUS HIJOS, POR CUIDARME, POR LA SALUD DE LA QUE AHORA GOZO PERO SOBRE TODO POR LA FORMIDABLE FAMILIA EN LA CUAL ME DEPOSITASTE PARA QUE ME CUIDARAN Y ME GUIARAN EN EL FORJAMIENTO DE MI VIDA; DIOS MIO TE DEDICO Y NUEVAMENTE TE AGRADEZCO EL PODER HACER REALIDAD UN SUEÑO, LA REALIZACION DE ESTE IMPORTANTE LOGRO EN MI VIDA TAMBIEN ES TUYO.

A MI PAPÁ.

C. ARNULFO GARCÍA.

POR TODO EL SACRIFICIO QUE HAZ HECHO
POR MI, POR DEDICARME TODO TU TIEMPO
TUS CONSEJOS, POR TU COMPRENSIÓN Y
PACIENCIA, POR TU AMISTAD PERO SOBRE
TODO POR EL GRAN AMOR DERRAMADO
SOBRE MI SER SIN EL CUAL NO HUBIERA
SIDO POSIBLE ALCANZAR MIS METAS,
PARA TI, MI MÁS PROFUNDA ADMIRACION,
RESPECTO Y CARIÑO.

A MI MAMÁ.

C. MARÍA DEL REFUGIO PÉREZ.

DIOS TE BENDIGA MAMÁ POR DARME LA
VIDA YA QUE SOY PRODUCTO DE UN GRAN
AMOR, GRACIAS POR TU APOYO INCONDI-
CIONAL POR ENSEÑARME EL AMOR A DIOS
Y A MIS SEMEJANTES, POR LEVANTARME
LA MORAL Y ANIMO PARA SEGUIR ADELAN-
TE; MÁS AGRADEZCO TU ESFUERZO, PA-
CIENCIA Y AMOR.

PAPÁ Y MAMÁ SABIENDO QUE NI CON TODO
EL ORO DEL MUNDO PODRÍA PAGAR LO
QUE HAN HECHO POR MÍ, GRACIAS.

A MIS HERMANAS.

PATRICIA Y MARTHA, PORQUE SOLAMENTE
USTEDES SABEN EL SACRIFICIO Y DIFI-
CULTADES POR LAS CUALES ATRAVESAMOS
PARA ALCANZAR ESTE IMPORTANTE LOGRO,
GRACIAS POR SU APOYO, CON TODO MI
AMOR PARA USTEDES, MIS DOS TESOROS
LAS QUIERO MUCHO.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

POR PERMITIRME TENER EL GRAN HONOR DE PERTENECER A ESTA GRAN INSTITUCION YA QUE ES UN PRIVILEGIO QUE POCOS TENEMOS, A LA ENEP ARAGON Y AL COLEGIO DE CIENCIAS Y HUMANIDADES PLANTEL ORIENTE, GRACIAS, SIEMPRE LOS LLEVARÉ EN MI CORAZÓN PUES EN MIS VENAS SIEMPRE CORRERA SANGRE UNIVERSITARIA QUE LLEVARÉ CON MUCHO ORGULLO.

A LA LIC. IRENE VÁZQUEZ VELEZ.

POR SER UNA MUJER ESTUDIOSA DEL DERECHO, TENER PACIENCIA Y ESE AMOR PARA TRANSMITIR SUS CONOCIMIENTOS, GRACIAS POR SU TIEMPO Y ENSEÑANZA.

A LA LIC. MARÍA DE GUADALUPE CASTILLO PATT.

GRACIAS POR ALENTARME Y CONFIAR EN MI, DE QUE YO PODÍA LOGRAR LA CULMINACIÓN DE MIS ESTUDIOS.

A LA LIC. MARTHA ALICIA SALAZAR LÓPEZ.

GRACIAS POR ENSEÑARME QUE DETRAS DE LA FIGURA RESPONSABLE Y SERIA QUE TIENEN LOS MAESTROS, EXISTEN PERSONAS CON GRAN CALIDEZ HUMANA.

A MIS MAESTROS.

PORQUE EN UNA OPINIÓN MUY PERSONAL EL CONOCIMIENTO NO SE PAGA CON NADA; MUCHAS GRACIAS.

AL HONORABLE JURADO.

GRACIAS POR SU ATENCIÓN Y TIEMPO.

A MIS AMIGOS.

ERIK M. IBARRA CASTRO, MIGUEL ANGEL HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, VÍCTOR RODRÍGUEZ LEYVA, ANGEL GERARDO GONZÁLEZ CASTILLO, LLUVIA CAMPA MORALES Y FORTINO NICOLÁS QUIROZ; GRACIAS AMIGOS POR SU APOYO INCONDICIONAL Y DESINTERESADO, YO SE QUE CUENTO CON USTEDES.

A TODAS ESAS PERSONAS QUE EN ESTE MOMENTO NO LAS TENGO PRESENTES Y QUE DE ALGUNA MANERA ME BRINDARON SU APOYO.

INDICE.

INTRODUCCION _____	1
--------------------	---

CAPITULO I.

ASPECTOS GENERALES.

1.1.- ANTECEDENTES. _____	5
1.2.- CREACION DE PEMEX. _____	11
1.3.- CARACTERISTICAS. _____	26
1.4.- PANORAMA DEL PETROLEO MUNDIAL. _____	32

CAPITULO II.

BASES JURIDICAS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE PEMEX.

2.1.- CONTROL DEL EJECUTIVO FEDERAL SOBRE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. _____	41
2.2.- EL ARTICULO 90 CONSTITUCIONAL. _____	47
2.3.- LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. _____	55
2.4.- LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. _____	61
2.5.- CONTROL QUE EJERCE EL PODER LEGISLATIVO SOBRE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. _____	66

CAPITULO III.

VERIFICACION DE LAS INSTALACIONES DE PETROLEOS MEXICANOS.

3.1.- ESTRUCTURA ACTUAL DE PEMEX. _____	71
3.2.- INSTITUCION ENCARGADA DE REVISAR LAS INSTALACIONES DE PEMEX. _____	87
3.3.- SINIESTROS. _____	93
3.4.- LA PROBLEMATICA ACTUAL QUE ENFRENTA PEMEX. _____	97
3.5.- LA NECESIDAD DE REGULAR LA VERIFICACION DE LAS INSTALACIONES DE PEMEX. _____	105

CAPITULO IV.

LOS DIFERENTES ENFOQUES DE LA RESPONSABILIDAD JURIDICA DE PEMEX.

4.1.- REPARACION DEL DAÑO.	109
4.2.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	115
4.3.- RESPONSABILIDAD PENAL.	122
4.4.- RESPONSABILIDAD CIVIL.	124

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION.

En el presente trabajo hablaremos sobre un tema de suma importancia para todos los mexicanos, como es, el del petróleo así como de la institución que esta a su cargo, Petróleos Mexicanos, la cual juega un papel muy importante, ya que en dicha institución se deposita toda la responsabilidad; en la obtención, manejo y destino del producto.

Haciendo el análisis del trabajo llegamos a observar que todos los mexicanos pero sobre todo los que tienen en sus manos el control de Petróleos Mexicanos, debemos hacer un esfuerzo por cuidar y preservar un recurso no renovable y valioso como es, el petróleo, fuente de grandes riquezas, ya que de éste se obtienen varios productos para el consumo indispensable del ser humano, como es el gas, la gasolina etc.

En el primer capítulo hablaremos de como y de donde surgió el petróleo, además de un breve estudio acerca de la maravillosa lucha por el petróleo en contra de las compañías extranjeras obteniendo como resultado de dicho conflicto la expropiación petrolera, que nos llevó así a la formación de Petróleos Mexicanos.

En el segundo capítulo mencionaremos las bases jurídicas que fundamentan y dan vida a Petróleos Mexicanos, señalando el artículo 90 de la Constitución Política de los Esta-

dos Unidos Mexicanos como la fuente principal de la mencionada institución.

En el tercer capítulo señalaremos de una manera simplificada de como está estructurado Petróleos Mexicanos internamente; además de mencionar la gran importancia que tiene tanto para la industria petrolera como para la sociedad en general el preocuparse por los siniestros ocurridos en Pemex, puesto que el ser humano es lo más valioso que existe.

Dentro de este mismo capítulo hablaremos de los problemas que considero los más importantes, y los cuales están dañando seriamente la imagen de Petróleos Mexicanos.

En el cuarto capítulo pondremos de manifiesto la responsabilidad que tiene cada una de las esferas jurídicas del Estado mexicano (administrativa, penal y civil); en lo tocante a Petróleos Mexicanos.

El petróleo es fundamental para el desarrollo del país, ya que es el motor que mueve casi toda la economía y sin este recurso natural no seríamos capaces de soportar todas las presiones actuales que tiene nuestra nación.

Motivo por el cual es la elaboración del presente trabajo, ya que sin el petróleo seríamos una nación mucho más débil de lo que ahora somos. México, tierra de nobleza para sus habitantes del cual hemos obtenido muchos beneficios, entre ellos el del petróleo, necesita de apoyo por parte de sus

pobladores ya que todavia es tiempo de demostrarle todo el cariño que se le tiene a esta gran nación que a sufrido grandes puñaladas por parte de ciertos individuos; pero México es fuerte y lo seguira siendo si se lo propone.

CAPITULO I.

ASPECTOS GENERALES.

1.1.- ANTECEDENTES.

En Roma durante mucho tiempo la propiedad del subsuelo se hallaba incorporada a la del suelo, pero más tarde los emperadores romanos establecieron lo que se llamó derecho de galia consignando al Estado cierta parte de los productos de las minas y señalándose la facultad de determinar los derechos del propietario de la superficie sobre tales productos. En Inglaterra en el siglo XVI hubo un ruidoso litigio entre la Corona y un noble inglés que había descubierto una rica mina de oro; el pleito fué ganado por la Reina Isabel, lo que significó el reconocimiento del derecho del Estado a los bienes subterráneos cuando tienen un alto valor. En Atenas según el testimonio de Jenofonte, las minas de plata pertenecían al Estado que las daba en alquiler a los particulares para ser explotadas.

El Código de Napoleón en su artículo 552 incorporó la propiedad del subsuelo a la del suelo. Los juristas que lo redactaron tuvieron que apegarse a la opinión del emperador. Más tarde se expidió la Ley del 21 de abril de 1810 que limita ha los derechos del propietario del suelo otorgados por el Código Civil.

Black Tone decía al respecto lo siguiente "El derecho a las minas se deriva del privilegio que tiene el rey para acuñar monedas de su prerrogativa de proporcionarse

(1) Cfr. SILVA HERZOG, Jesús. La Expropiación del Petróleo en México; Ed. Libros de México, S.A., México, 1963. Pág. 20.

materiales para ello.

Por esta razón sólo las minas de oro y las de plata son las que propiamente se consideran como de la propiedad real y a los que el rey tiene derecho cuando se descubren.⁽²⁾

En la Biblia el petróleo aparece con el nombre de betún, mineral combustible y Noé lo utilizó como impermeabilizante para proteger y calafatear su célebre arca.⁽³⁾ Los babilonicos y los asirios lo emplearon para alumbrado en sustitución del aceite vegetal y como cemento en las construcciones. Los árabes y los hebreos lo tenían para usos medicinales, los egipcios en sus prácticas de embalsamiento y los romanos para destruir naves enemigas.

En la legislación general, encontramos el principio fundamental de que la propiedad del petróleo existente en México perteneció y pertenece a la nación, afirmándose así un principio tradicional que arranca de las Leyes de la Colonia, aun cuando el petróleo entonces no se hubiera descubierto; pero su caso se puede asimilar al de las minas, cuya propiedad correspondía a la Real Corona Española, quien la perdió en beneficio de la Nación al establecerse el Gobierno independiente.

El surgimiento del petróleo en el mundo la pueden

(2) Ibidem. Pág. 22.

(3) Cfr. XI Jornadas de Historia de Occidente. Recursos Naturales y Soberanía Nacional (segunda parte) 6 y 7 de Octubre de 1988; Ed. Centro de Estudios de la Revolución Mexicana. Lázaro Cárdenas, A.C. Jiquilpan, Michoacán, 1988, Pág. 29.

explicar diversas teorías las que podemos dividir en dos etapas: a) La de formación inorgánica y b) La de formación orgánica.⁽⁴⁾

La primera teoría explica la formación del petróleo como el resultado de reacciones geoquímicas entre el agua y el bióxido de carbono, así como otras sustancias inorgánicas como carburos y carbonatos de metales; esta teoría fue de gran aceptación durante muchos años, pero conforme el tiempo pasó, las técnicas del análisis geológico se fueron perfeccionando, por lo cual sea recopilado información más exacta dando paso a otras teorías de formación como la orgánica.

Esta segunda teoría afirma que el petróleo es producto de la descomposición de organismos vegetales y animales que existieron en determinados periodos del tiempo geológico; esta teoría fue aceptada por los estudios realizados en el laboratorio de rocas petrolíferas de campos productores ya que se encontraron en ellas ciertas propiedades ópticas que sólo se localizan en sustancias orgánicas además de que el contenido de nitrógeno y otras sustancias en el petróleo proceden de materiales orgánicos.

También puede confirmar el origen orgánico del petróleo la evidencia de que la mayor parte de los yacimientos del mundo se localizan en lugares que fueron ocupados por lagos y mares hace millones de años.

(4) Cfr. ORDOÑEZ, Ezequiel. Bosquejo Histórico del Petróleo; Revista Mexicana de Ingeniería y Arquitectura. México, 1960, Pág. 38.

En el siglo XIX, en la península de Aspcherón, comenzó a obtenerse regularmente el petróleo en bruto cuando la zona de Bakú y sus alrededores pasaron a poder de Rusia.⁽⁵⁾

Fué en Rusia donde por primera vez se extrajo petróleo en cantidades notables.

En 1875 los hermanos Nobel crearon en Bakú la moderna industria del petróleo; más tarde colocaron una tubería para llevar dicha sustancia a sus refinarias y en 1876 construyeron el primer buque cisterna que navegó sobre el Mar Caspio, para suplir el tráfico por el río Volga.

En norteamérica, la primera noticia segura sobre manantiales de petróleo, se debe al monje franciscano De la Roche D' Allion quien descubrió en 1629 que el Estado de Nueva York había muchos manantiales de petróleo.⁽⁶⁾ La apertura de los yacimientos fué favorecida por la búsqueda que se hacía en la obtención de sal o aguas salinas.

Pensando que el petróleo podía tener otros usos Kier partió rumbo a Filadelfia, donde consulta a un prominente químico y regreso convencido de que, de la destilación del producto, podría obtenerse un buen iluminante. Esto lo decidió a construir un alambique y comenzó a destilar el primer barril de petróleo en 1850, convirtiéndose así, por su visión, en el precursor de la refinación en America.

Ageorge H. Risell se le reconoce el merito de ser el

(5) Ibidem. Pág. 40.

(6) Ibidem. Pág. 42.

primero que consibió la idea de buscar expresamente petróleo en Estados Unidos habiendo fundado junto con otros socios, en 1858 la empresa "Seneca Oil Company", contrató los servicios del profesor Benjamín Silliman hijo, como químico, y del Coronel Edwin L. Drake, hombre muy activo; que al llegar a la finca donde iban a trabajar en Pensilvania, construyó una casa y una torre de madera así como un taller de máquinas para alzar las herramientas de perforación, instaló un motor y una caldera, se introdujo un tubo de acero de 10.40 metros através de la arena suelta y la arcilla hasta llegar a la roca sólida.

Las herramientas de perforación fueron colocadas en el interior del tubo y pronto comenzaron a perforar; cuando se alcanzó una profundidad de 22.40 metros (en agosto de 1859), el barreno cayó a una hendidura, y los trabajadores aprovecharon este incidente para dar por terminadas las labores del día. Al día siguiente descubrieron con asombro que había aceite flotando sobre el agua a poca profundidad del piso de la torre, inmediatamente comunicaron a Drake que habían encontrado petróleo.

El pozo fué bautizado con el nombre compuesto de Bisell, Drake. El primero perforado en America con la exclusiva finalidad de obtener petróleo, éste produjo 20 barriles diarios, equivaliendo cada barril aproximadamente a

(7) Cfr. DOMINGO LAVIN, José. Petróleo, Pasado Presente Y Futuro de una Industria Mexicana; Ed. Ibero America de Publicaciones, S.A. México, 1950, Pág. 27.

160 litros. Con este hecho nació una nueva industria, la petrolera.

La industria petrolera se inicia en el Golfo de México con este antecedente de capital extranjero llegando a convertirse en una de las más altas inversiones foráneas en América Latina. Esta industria además de que desplaza la relevante industria minera, desarrolla el círculo de poder empresarial más completo que dominó en la región del Golfo.

El inicio de las actividades petroleras en México se debe a la implantación de una refinería en el Puerto de Veracruz, que produce combustible destinado principalmente a los ferrocarriles; con la misma finalidad se establece en el Puerto de Tampico otro sitio de refinación en donde los crudos que ahí se transformaron fueron importados de los campos norteamericanos, principalmente de la Compañía Standard⁽⁸⁾ Oil.

Apartir de ese momento, las compañías norteamericanas primero, y luego las inglesas, cubren la demanda de energía de los transportes al interior del país. De esta manera da comienzo la extracción del petróleo en las zonas ubicadas en el Istmo de Tehuantepec, en el norte y sur de Veracruz y en la Huasteca.

(8) XI Jornadas de Historia de Occidente. Ob Cit. Pág. 146.

1.2.- CREACION DE PEMEX.

El petróleo era ya conocido en tiempos muy remotos, las tribus que habitaban en territorio mexicano lo utilizaron como material de construcción, medicina, pegamento, impermeabilizante y como incienso para sus ritos religiosos. En el Estado de Veracruz los Totonacas lo recogían de la superficie de las aguas y lo empleaban como iluminante.

El vocablo castellanizado Chapopote con el que se le conoció al petróleo crudo, tomó su nombre de la voz náhuatl chapopoctli, de Cháhuatl igual a grasa y poctli igual a humo.⁽⁹⁾

En México los primeros intentos de explotación de petróleo datan del año de 1863; pero sólo dos décadas más tarde estas tentativas adquirieron un carácter más serio, para entonces, norteamericanos e ingleses se encontraban al frente de la empresa.

Con la extracción del petróleo comenzó una época de terror, miseria y explotación para el pueblo mexicano; así como los despojos que las compañías petroleras extranjeras realizaron con los particulares, cometiendo incontables delitos en perjuicio de la nación mexicana. Por ejemplo para adueñarse de los terrenos en los que suponían la existencia del petróleo, las empresas se valían de cualquier medio inclusive hasta llegar al asesinato.⁽¹⁰⁾

(9) Cfr. BARRA Y VALENZUELA, Pedro; Raíces Etimológicas del Idioma Nahuatl; Ed. Jus; México; 1968; Pág.88.
 (10) DOMINGO LAVIN, José; Ob Cit. Pág. 46.

Los primeros explotadores norteamericanos que vinieron a México en busca del petróleo se explica por varias razones; en primer lugar porque la demanda del combustible era ya importante, sobre todo en los países industriales; en segundo término, porque México constituía la prolongación natural de los campos petroleros tejanos, y por último porque al finalizar el siglo XIX, los Estados Unidos eran ya definitivamente un país explotador de capitales y México un vecino bien dispuesto a recibirlos.

La primera empresa petrolera que se estableció en México fué la Waters Pierce Oil Co; subsidiaria de la Standard Oil, y fundada en 1887.⁽¹¹⁾

Esta empresa no tenía el propósito de explotar los depósitos mexicanos, sino de importar petróleo de los Estados Unidos y refinarlo en Tampico para satisfacer la demanda local, principalmente de los ferrocarriles. Hasta 1906 fué la única empresa que contó con una refinería.

A principio de siglo las compañías extranjeras comenzaron con inspecciones en terreno mexicano, donde se encontraron yacimientos de petróleo, mismo que empezaron a exportar sin pagar impuestos; y es hasta 1917 cuando se promulga nuestra Constitución Política, en donde se regula esta situación, y se expiden decretos en los que se definen las condiciones de exploración y explotación del subsuelo.

(11) Cfr. MEYER, Lorenzo; México y EE.UU. en el Conflicto Petrolero; Ed. Colegio de México; México; 1942; Pág.14.

Petróleos Mexicanos surge a causa de el conflicto de orden económico y sobre todo con la expropiación petrolera.⁽¹²⁾

Ya para el año de 1935 eran aproximadamente más de 20 compañías petroleras en su mayoría de nacionalidad extranjera excepto la Petromex y algunos pequeños productores.

La que encabezaba el liderazgo nacional por su producción era la Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, que era subsidiaria de la Royal Dutch Shell; seguida de la Huasteca Petroleum Company, subsidiaria de la Standard Oil Company de Nueva Jersey, además la Sinclair, la Standard Oil de California, Filial de la Nueva Jersey; la Sabalo Transportation Company, el grupo Imperio, la Mexican Gulf y otras más.

Cada compañía tenía su contrato de trabajo con sus empleados y obreros de manera que habian tantos contratos como empresas existían, motivo por el cual de manera obvia las prestaciones sociales y los salarios tenían niveles distintos. De modo que los trabajadores a base de mucho esfuerzo lograron fundar en el año de 1936 el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), exigiendo a todas las compañías un contrato colectivo de trabajo con la finalidad de que todas las empresas petroleras que en México operaban pagarán los mismos salarios a sus trabajadores y dieran las mismas prestaciones de carácter social.

(12) Cfr. SILVA HERZOG, Jesús. La Expropiación del Petróleo 1936-1938; Ed. Fondo de Cultura Económica; México; 1981; Pág.9.

Las empresas petroleras no tuvieron más remedio que aceptar discutir con los dirigentes del sindicato porque los trabajadores se hallaban apoyados por la Ley del Trabajo.

En vista de que las partes se hallaban muy lejos de la solución al conflicto estuvo a punto de estallar una huelga en los últimos meses de 1936. El Gobierno Federal tuvo que intervenir en forma amigable logrando que se llevase a cabo una convención obrero-patronal y que las discusiones se reanudaran, sin llegar a un resultado positivo y en el mes de mayo de 1937 los trabajadores declararon la Huelga General a todas las empresas que explotaban el petróleo en México.⁽¹³⁾

México sintió inmediatamente la huelga; se pudo ver con toda claridad la importancia del petróleo y de sus derivados de modo que se estaba hiriendo al país en el aspecto más vital de su actividad económica. Motivo por el cual el Gobierno Federal pidió a los dirigentes del sindicato que reanudaran sus labores y que plantearan ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje un conflicto de orden económico; (cuando una empresa y sus trabajadores no llegan a un acuerdo en cuanto a elevación de salarios y mejoría en las prestaciones).

Los trabajadores al demandar el conflicto de orden económico a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; a través del apoderado del STPRM el Lic. José Piña Stein; ésta

(13) Ibidem. Pág. 10

designó tres peritos que fuerón: El Señor Efraín Buenrostro, subsecretario de Hacienda y Crédito Público (como presidente de la comisión), al señor Jesús Silva Herzog, consejero del secretario de Hacienda (como secretario), y por último al señor Mariano Moctezuma, secretario de la Economía Nacional⁽¹⁴⁾ (como vocal).

Debido al poco tiempo que tenían para rendir los informes (30 días), se organizó todo un equipo de personas expertas en diversas ramas que ascendió a un centenar aproximadamente; geólogos, ingenieros petroleros, economistas en un buen número, calculistas, taquimecanógrafos, en fin todo lo que se estimó necesario para llevar acabo tamaño labor; trabajando intensamente, en algunos casos de las 8 de la mañana a la 1 de la mañana del siguiente día.

Todos los que colaboraron en la investigación, en la redacción del informe, se sintieron poseídos de un hondo fervor por servir al país.

Se descubrieron varias anomalías por ejemplo: La Compañía Mexicana de Petróleo El Águila vendía sus productos a una empresa Canadiense que se llamaba también el Águila a precios por debajo del mercado, ya que el precio en Nueva York de un barril de petróleo, en el año de 1936 era de \$3.19 dolares, la Compañía Mexicana de Petróleo el Águila se lo entregaba a su filial a \$1.96 dólares; con el objeto de

(14) DOMINGO LAVIN, José. Ob Cit. Pág. 181.

ocultar las utilidades para reducir el pago del Impuesto Sobre la Renta, y trasladar parte de la contribución sobre utilidades a otro país.

Tres días antes de que venciera el plazo para entregar el informe y el dictamen ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, se presentaron los abogados de las empresas petroleras a las oficinas del Sr. Jesús Silva Herzog y en tono levemente burlón le preguntaron: "¿Van a entregar el 3 de agosto el informe y el dictamen?"⁽¹⁵⁾ y el secretario les señaló una silla donde estaban tres volúmenes encuadernados que contenían dos mil quinientas cuartillas que constituían el informe, y les dijo "Allí está el informe y será entregado el día 3; por lo que al dictamen se refiere, lo estoy redactando en estos momentos y también estará listo el día señalado por la Ley."⁽¹⁶⁾ Estos se pusieron serios, le dieron las buenas tardes y se marcharon.

El 3 de agosto de 1937 los peritos designados, informaron las utilidades obtenidas por las compañías petroleras en 1936 ante la autoridad del trabajo. Estaban presentes los representantes de los trabajadores (José Piña Stein, José López Portillo, Carlos Flores, entre otros) y de las empresas (Mario Domínguez, J. G. McGregor, Juan Becerra, Juan Manuel Torres y otros).

Los peritos estimaron que los trabajadores tenían

(15) SILVA HERZOG, Jesús. La Expropiación del Petróleo 1936-1938; Pág. 13.

(16) Idem.

razón en pedir aumento salarial y prestaciones sociales, ya que se pudo apreciar que en los años de 1934, 1935 y 1936 las compañías habían obtenido utilidades en promedio anual de cincuenta y cinco millones de pesos.

Teniendo como plazo de setenta y dos horas para presentar inconformidad las partes de acuerdo a la Ley del Trabajo una vez presentados informe y dictamen por los peritos.

Debido a que dicho informe contenía lo equivalente a dos mil quinientas páginas era materialmente imposible que persona alguna pudiera en setenta y dos horas leer tan extensos documentos; la Junta fué benévola, ante la imposibilidad material, alargó el plazo por varias semanas.

Las empresas objetaron diciendo que no podían pagar más salarios y prestaciones sociales porque no tenían capacidad financiera.

El 18 de diciembre de 1937 La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje emitió su laudo; condenando a las compañías petroleras a que aumentarán salarios y prestaciones por un total de \$26 millones de pesos.

Las empresas subestimaron al Gobierno de México y sobrestimaron su poder. Se dirigieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en demanda de rectificación del laudo de la Junta. El 1º de marzo de 1938 la Suprema Corte estudió el

laudo y lo confirma.

El 7 de marzo los representantes de las empresas petroleras, por medio de la embajada de los Estados Unidos vieron al Presidente Lázaro Cárdenas manifestándole que no tenían capacidad económica para aumentar los 26 millones de pesos a que habían sido sentenciados, consultaron si podían aplazarse su cumplimiento; se les contestó que el proceso había terminado y debían acatarlo. De manera que al negarse a cumplir la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se declararon en rebeldía en contra del más alto Tribunal de la República. Las empresas petroleras arrojaron el guante en actitud de desafío al Gobierno y al Pueblo Mexicano.

El Presidente Lázaro Cárdenas todavía estuvo haciendo esfuerzos durante los primeros días de marzo, en forma amigable, para decirles a las compañías que acataran la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁽¹⁷⁾

En esos días el Presidente Lázaro Cárdenas celebró pláticas con su gabinete e informándoles que en vista de que las compañías petroleras siguen en su actitud de negarse a obedecer el fallo de la Suprema Corte y las disposiciones de autoridad responsables que han intervenido en el litigio, necesitaba conocer la opinión de cada uno de ellos así como las medidas que debían adoptarse en caso de que las empresas no den cumplimiento al laudo.

(17) DOMINGO LAVIN, José. Ob Cit. Pág. 183.

Se hicieron consideraciones de las circunstancias que podían provocar si Gobiernos como Inglaterra y Estados Unidos, interesados en respaldar a las empresas petroleras, presionaban al Gobierno de México con medidas violentas e inclusive se tomó en cuenta que había la posibilidad de una guerra; en caso de decretar la expropiación; ya que en aquella época no se había visto que un país subdesarrollado se enfrentara a las grandes potencias.

Ante tal situación de rebeldía y actitud desafiante por parte de las empresas petroleras a la más alta autoridad Judicial de la República ¿Qué se podía hacer?

Por otra parte, los trabajadores habían suspendido sus labores en toda la industria petrolera y se presentaba otra vez el problema de la falta de combustible, indispensable para el desarrollo de la vida del país. Las compañías, después de haber declarado su negativa a acatar la sentencia de la Corte, habían dicho, que al Gobierno le tocaba dar el siguiente paso.

Hubo una junta de abogados de las compañías petroleras con el Presidente de la República. Algunos de los representantes le preguntó al General Cárdenas: "¿y quien nos garantiza que el aumento será solamente de 26 millones de pesos?" El General Cárdenas contestó: "Yo lo garantizo.", "¿Usted?", "Si, lo garantiza el Presidente de la República."⁽¹⁸⁾

(18) SILVA HERZOG, Jesús. La Expropiación del Petróleo 1936-1938; Pág. 13.

El que preguntó no pudo contener una leve sonrisa. El Presidente Cárdenas se puso de pie y les dijo: "Señores, hemos terminado." El Presidente Cárdenas con opiniones a favor y otros miembros de su Gabinete en contra, resolvió optar por la expropiación.

Los representantes de las compañías petroleras tenían espías en el seno del gabinete y fueron oportunamente alertados, ya que el día siguiente; antes de la hora señalada para el discurso radial en el que el Presidente haría el anuncio oficial de la expropiación, representantes de las compañías petroleras se agolparon a las puertas del despacho presidencial para anunciar su decisión de transar y someterse a la autoridad del Gobierno para pagar los 26 millones de pesos, el Presidente Cárdenas les dijo que ya era demasiado tarde.

Así fué que el día 18 de marzo de 1938, por medio de todas las estaciones de radio de la Republica se anunció la expropiación petrolera que a la letra dice:

"Lázaro Cárdenas, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que al Ejecutivo Federal concede la Ley de Expropiación Vigente; y

CONSIDERANDO. Que es del dominio público que las empresas petroleras que operan en el país y que fueron condenadas a implantar nuevas condiciones de trabajo por el

Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el 18 de diciembre último, expresaron su negativa a aceptar el laudo pronunciado, no obstante de haber sido reconocida su constitucionalidad por ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin acudir como razones de dicha negativa otra que la de una supuesta incapacidad económica, lo que trajo como consecuencia necesaria la aplicación de la fracción XXI del artículo 123 de la Constitución General de la República en el sentido de que la autoridad respectiva declarara rotos los contratos de trabajo derivados del mencionado laudo.

CONSIDERANDO. Que este hecho trae como consecuencia inevitable la suspensión total de actividades de la industria petrolera y en tales condiciones es urgente que el Poder Público intervenga con medidas adecuadas para impedir que se produzcan graves trastornos interiores que harían imposible la satisfacción de necesidades colectivas y el abastecimiento de artículos de consumo necesario a todos los centros de población, debido a la consecuente paralización de los medios de transporte y de las industrias; así como para proveer a la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de la riqueza que contienen los yacimientos petrolíferos, y para adoptar las medidas tendientes a impedir la consumación de daños que pudieran causarse a las propiedades en perjuicio de

la colectividad, circunstancias todas éstas determinadas como suficientes para decretar la expropiación de los bienes destinados a la producción petrolera.

Por lo expuesto y con fundamento en el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional y en los artículos 1º., fracciones V, VII y X, 4, 8, 10 y 20 de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, he tenido a bien expedir el siguiente

D E C R E T O.

Artículo 1º. Se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refineries, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carrostanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de la compañía Mexicana de Petróleo El Águila, S.A., Compañía Naviera de San Cristóbal, S.A., Compañía Naviera San Ricardo, S.A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Stanford y Compañía, S. en C. Penn Mex Fuel Company, Richmond Petroleum Company de México, California Standard Oil Company Of México, Compañía Petrolera el Agwi, S.A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidate Oil Company of México, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S.A., Sabalo Transportation Company, Clarita, S.A. y

Cacalilao, S.A.; en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación, y distribución de los productos de la industria petrolera.

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

Artículo 3º La Secretaría de Hacienda pagará la indemnización correspondiente a las Compañías expropiadas, de conformidad con lo que disponen los artículos 27 de la Constitución y 10 y 20 de la Ley de Expropiación, en efectivo y en un plazo que no excederá de 10 años. Los fondos para hacer el pago los tomará la propia Secretaría de Hacienda del tanto por ciento que se determinará posteriormente de la producción del petróleo y sus derivados, que provengan de los bienes expropiados y cuyo producto será depositado mientras se siguen los trámites legales, en la Tesorería de la Federación.

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

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión a
(19)
los dieciocho días del mes de marzo de 1938."

(19) Ibidem. Págs. 64 y 65.

El acto expropiatorio produjo una gran impresión en todo el país; pero éste respondió rápidamente.

El miércoles 23 de marzo hubo en la ciudad de México una manifestación de respaldo al gobierno por la expropiación de las empresas petroleras, de más de 100 mil personas, según entonces se informó; misma que fueron espontáneamente a la manifestación, sin ninguna amenaza; coacción; puede decirse que casi todo México estuvo con el Gobierno frente a las compañías petroleras.

El 12 de abril, hubo una manifestación de mujeres frente al Palacio de las Bellas Artes, millares de mujeres de todas las clases sociales, desde la más humilde hasta las aristócratas, fueron a entregar su cooperación para pagar la deuda petrolera por la indemnización a las empresas petroleras. Algunas entregaron joyas valiosas, y otras objetos de valor escaso. Hubo una viejecita de la clase humilde que llevó una gallina, la cual seguramente representaba una buena parte de su patrimonio.

Actos ingenuos y conmovedores, pero de todos modos dan idea de lo que en los momentos difíciles somos capaces de realizar los mexicanos.

Petróleos Mexicanos surgió por decreto expedido por el Congreso de la Unión con fecha 7 de junio de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio

del mismo año.

No fué sino hasta el año de 1940 cuando por decreto del 8 de agosto Petróleos Mexicanos, adquirió el manejo total de la industria. Fué apartir de ese año cuando se inicia el verdadero crecimiento y desarrollo de la industria nacional y para el año de 1945 ya había superado los niveles de producción del año de la expropiación. Esto es en cuanto a la producción del petróleo crudo, pero en cuanto al petróleo refinado prácticamente a raíz de la expropiación, Petróleos Mexicanos superó cifras de 1938 al dedicar sus mayores esfuerzos al abastecimiento del mercado nacional.

Lázaro Cárdenas físicamente ha desaparecido, pero su pensamiento y obra están presentes entre nosotros como ejemplo vivo y necesario que debemos conservar, respetar y practicar.

Conocer su obra revolucionaria para continuarla y alcanzar nuestra segunda y definitiva independencia.

El General Cárdenas es continuador importante de la cadena de héroes latinoamericanos que transitan el camino de la liberación nacional; él dio el primer paso para sacudirse firmemente la influencia y romper las cadenas opresoras del imperialismo; y llevar acabo el esfuerzo tendiente a alcanzar la liberación del pueblo mexicano.

(20) Cfr. MANTEROLA, Miguel. La Industria Petrolera Mexicana; Ed. México Nuevo. México, 1960. Pág. 53.

1.3.- CARACTERISTICAS.

Con la expropiación petrolera se cerró un capítulo de la historia, económica y social de México, ya que es probablemente uno de los hechos que más lleno de satisfacción a todos los mexicanos, ya que la integración lograda por la industria petrolera nacionalizada constituye un esfuerzo básicamente mexicano, es un éxito de los obreros y de los técnicos mexicanos.

Fué en 1938 la fecha en que se dió el primer paso en la política, económica nacional para convertir a la industria petrolera nacionalizada en la base misma del desarrollo industrial. En aquella fecha lo primero que se realizó fué estructurar la industria petrolera e integrarla para atender en forma preferente el mercado interno y dejando en segundo lugar la exportación. Esto exigía un cambio en las anteriores actividades de la industria petrolera, con objeto de llevarla a convertirse en el primer factor del abastecimiento del mercado interno; o sea que la industria petrolera nacionalizada constituye desde 1938 la base misma del desarrollo industrial del país, ya que al cambiar fundamentalmente la orientación que le habían dado las compañías extranjeras, dejó de ser un simple instrumento de extracción de crudo para la exportación y se convirtió en la fuente de abastecimiento primordial de las necesidades energéticas de la industria, agricultura y

demás actividades económicas y sociales del país, ajustando su integración a los intereses nacionales, sin que deba olvidarse que Petróleos Mexicanos ha venido operando invariablemente con finalidades sociales y bajo el principio de servicio público que anima la nacionalización petrolera.

Petróleos Mexicanos de acuerdo con el ordenamiento que le dió vida, se creó como una institución pública, autónoma, con personalidad legal propia y, con amplias facultades para llevar acabo todos los actos jurídicos que se requieran en el cumplimiento de sus fines. Son estos, en síntesis, realizar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera.

Pemex fué creada también para ser la unidad económica y social donde el capital, el trabajo y la dirección se combinan para lograr una producción socialmente útil y estar dentro del sector industrial.

Desde la fecha de la expropiación petrolera hasta nuestros días, la industria del petróleo mexicano a progresado en forma constante, y apesar de que vende sus productos en el mercado mundial a precios muy bajos se ha desarrollado en forma extraordinaria y ha devuelto al pueblo mexicano una buena parte del costo social de la expropiación; cuyos dolorosos golpes tuvo que soportar todo el país, (una devaluación monetaria, aumento general en el costo de la vida,

(21)
boycot del mercado exterior etc.); confirmando el acierto de la decisión tomada para realizar la expropiación, misma que ha cosechado un triunfo indiscutible al consolidar la industria petrolera en consonancia con los intereses nacionales.

El éxito obtenido por Petróleos Mexicanos se basa en forma muy breve, en los siguientes puntos:

- a) Exploración, perforación y reservas.
- b) Producción de aceite, gas y refinados.
- c) Longitud de los gasoductos y oleoductos.
- d) Liberación de abastecimiento del exterior, su incorporación al fomento general del país y, sobre todo a su función al servicio de la industria en general.

El hecho de que la industria petrolera sea propiedad de la nación y esté completamente al servicio del pueblo mexicano, tiene una gran significación para la economía del país, cuyo alcance brevemente puede encerrarse en dos principios fundamentales:

Primer principio; si el petróleo no fuera de México en estos momentos México ya no tuviera petróleo y por lo mismo seríamos un país importador de petróleo.

Segundo principio; si el petróleo no fuera de México, en los momentos actuales, seguramente, no hubieramos

(21) Cfr. MORALES MORENO, Isidro. La Formación de la Política Petrolera en México; Ed. Programas Educativos. México., D.F., 1988 Pág. 20.

alcanzado el desarrollo industrial que es visible ante nacionales y extranjeros.

Petróleos Mexicanos nos ha proporcionado la energía y el combustible necesario para varias décadas, sentando las bases sólidas de nuestra industrialización y evitando que dependamos de importaciones de dichos elementos indispensables. No sólo eso, sino que gracias al desarrollo integral y previsor de la industria en los momentos actuales, podemos afirmar que Pemex ésta exportando sus productos.

La influencia de Petróleos Mexicanos ha sido decisiva en el desarrollo de las industrias de autotransporte, ferrocarriles, construcción de carreteras, generación de energía eléctrica, fertilizantes etc.

Los beneficios que se derivan de la industria del petróleo para la vida económica nacional no escapan a nadie ya que constituyen casi la totalidad de energía que mueve al país coadyuvando con las autoridades de la nación mexicana.

En la actualidad Petróleos Mexicanos necesita crecer así como fortalecerse, ya que si no lo hace todo el desarrollo económico del país padecera.

Se fugarán las divisas para adquirir productos petroleros a precios mayores que los que pagamos a Petróleos Mexicanos.

Dependeremos del suministro exterior; habremos

demostrado nuestra incapacidad para crecer económicamente y para llevar al éxito la más importante industria nacional.

Ya bastante ha ayudado Petróleos Mexicanos al desarrollo del país, para que ahora, sea tiempo de que el desarrollo ayude a Petróleos Mexicanos; o ¿Volvera a pensarse en traer a las compañías extranjeras?

La trayectoria de Pemex es demostración evidente de nuestra capacidad para manejar grandes industrias con técnica y trabajo mexicanos, con mercado y capital esencialmente nacionales, y con optimista espíritu de progreso fundado en nuestros propios esfuerzos.

Sabemos que la independencia económica de México tiene que costar tanto o más que la independencia política y la conquista de otras libertades. Para alcanzar éstas en todos los aspectos tendremos que permanecer en lucha perpetua, cuando menos hasta llegar a ser verdaderamente un pueblo libre respetuoso de los demás y respetado por todos.

La expropiación petrolera fué un acto de Revolución Mexicana; fué parte de la realización de nuestros ideales de rescate heredados desde la Colonia.

Apartir de la expropiación de 1938, el desarrollo de la producción petrolera cambió radicalmete. La industria se dedicó principalmente al abastecimiento de las necesidades del país, no sólo la pérdida de los mercados extranjeros, sino

fundamentalmente por el incremento del consumo interno que trajo consigo la aceleración del ritmo de industrialización promovida por la segunda Guerra Mundial. Después del conflicto, el consumo interno habría de absorber más del 90% de la producción total. ⁽²²⁾ (La ausencia de otras fuentes de energía abundantes y baratas en el momento en que México entraba de lleno en la etapa de la industrialización, contribuyó a que la industria petrolera nacionalizada no resintiera, a la larga, la pérdida de sus mercados externos.) La dependencia energética de los hidrocarburos a convertidó a México en uno de los países más petroleros de la tierra.

Entre 1901 y 1938 se pueden observar cuatro etapas ⁽²³⁾ del desarrollo de la industria petrolera. La primera coincide con los últimos años del Porfiriato y va de 1901 a 1910, periodo durante el cual la producción es relativamente baja y modesto su ritmo de crecimiento. La segunda etapa puede situarse entre 1911 y 1921; esta fué la época dorada de la industria petrolera, la producción de los campos mexicanos únicamente fué superada entonces por la de los Estados Unidos. En el tercer periodo, que transcurre de 1922 a 1932, la producción sufre un descenso radical e ininterrumpido. El último periodo comprende los años de 1933 a 1938, en que la producción experimentó una ligera pero constante mejoría.

(22) Cfr. LOBATO LOPEZ, Ernesto. El Petróleo en la Economía; Ed. Fondo de Cultura Económica. México., 1970, Pág. 19.

(23) MEYER, Lorenzo. Ob Cit. Pág. 23.

1.4.- PANORAMA DEL PETROLEO MUNDIAL.

El Gobierno de México entró también en el mercado mundial del petróleo en 1922.

La gran trascendencia, que ha tenido el petróleo en el último siglo explica en parte las medidas tomadas por los principales países industriales para el efecto de asegurarse su posesión.

En los últimos cien años se ha visto lo que probablemente constituya el cambio más rápido en la forma de vivir de la humanidad desde que el hombre está en la tierra, y este cambio se ha debido a la introducción de máquinas de diversa índole que han sustituido la fuerza humana y la fuerza animal, y máquinas que han permitido al hombre efectuar trabajos nunca antes concebidos.

El petróleo es, en los tiempos modernos la materia prima más importante ya que todas las actividades y transportes dependen de manera directa o indirecta de él; ya que sin éste producto vital la sociedad civilizada vendría a la decadencia y miseria.

Desafortunadamente ésta materia prima no sólo sirve para los adelantos técnicos y el bienestar de la humanidad, ya que también es el elemento más importante para la fabricación de armas y como consecuencia para la destrucción del hombre através de las guerras.

Es debido a estas y otras razones que el petróleo tomaría un significado muy importante en el mundo moderno, ya que en éste, descansa el desenvolvimiento económico de cualquier país. Por tal motivo grandes políticos franceses, decían que una gota de petróleo les valía una gota de sangre, además, que, la importancia mundial de una nación dependería de sus yacimientos petrolíferos.

Otros estadistas hicieron afirmaciones similares afirmando la idea de que el petróleo ha sido en los últimos tiempos la llave maestra para mover los diversos engranajes que ponen en movimiento a los pueblos, en la paz y en la guerra.

Sin la cantidad suficiente de este combustible, los ejércitos más poderosos se convertirían en conglomerados de hombres débiles e incapaces de oponerse contra la agresión de aquellos que sí contaran con el petróleo.

El oro negro como se le conoció también al petróleo provocó una transformación en un gran número de actividades, surgiendo en primer lugar la industria del automóvil al promover una gran transportación humana; en segundo lugar, la industria en general pues el motor diesel revolucionó a ésta, ya que la máquina es el elemento vital para el desarrollo económico y que no puede operar sin lubricación, lograda fundamentalmente a través de aceites y grasas derivadas del petróleo.

El que controla el petróleo del mundo, controla de hecho todas las actividades industriales y de transportes del mundo.

Muchos países industriales (Francia, Inglaterra, Alemania etc.) no cuentan con el vital líquido ya que la naturaleza no repartió por igual en el mundo ésta valiosa materia prima, pues ésta se encuentra precisamente en países no industrializados.

Los recursos petroleros más grandes se encuentran en los Estados Unidos, Rusia, Persia, Arabia Saudita etc. y en América Latina en Venezuela, México, Colombia etc. ⁽²⁴⁾

Debido a esta mala distribución del petróleo y, que los países más industrializados necesitan petróleo, se ven en la necesidad de importarlo por lo que sus industrias dependen para su materia prima más importante, del exterior; lo que ha motivado por otra parte una lucha sangrienta que culminó con revoluciones y guerras entre los países que necesitan el petróleo y los que lo producen; así como innumerables conflictos entre los mismos países, más industrializados que procuran obtener el control internacional sobre el petróleo. Esta lucha fue principalmente entre Inglaterra y Estados Unidos, países que hasta la fecha controlan casi la totalidad del petróleo.

(24) Cfr. CASTRO ESCUDERO, Alejandro. Tiempos Modernos del Mercado Mundial del Petróleo; Comercio Exterior. Vol. 45, No. 11, México, D.F., Noviembre de 1995 Pág. 878.

La lucha por el control del oro negro entre los países industrializados han creado políticas imperialistas, dichas políticas tienen por objeto controlar a nivel mundial, la explotación de las materias primas así como los mercados (la política imperialista es la continuación lógica de la lucha competitiva capitalista que se inició con el Liberalismo Económico y que tiene como norma "todos contra todos.") Esta lucha termina cuando se alcanza el monopolio internacional (trusts y carteles); utilizando todos los medios para lograr el objetivo buscado.

El cambio estructural del mercado mundial del petróleo a favor de los importadores comenzó a fines de los setentas, se desarrolló en los ochentas y se consolidó durante los noventas.

Este vuelco del mercado, manifiesto en la persistente sobre oferta del crudo y el correlativo deterioro de los precios internacionales, tienen varias causas que parten de dos factores claves: ⁽²⁵⁾ a) Los esfuerzos de los principales países consumidores de crudo por racionalizar el consumo del hidrocarburo y desarrollar fuentes alternas de energía y b) La creciente presencia de productores ajenos a la OPEP, a menudo con respaldo de los propios centros consumidores.

(25) Ibidem. Pág. 875.

A continuación se explicará en una forma breve que es la OPEP; ya que juega un papel muy importante en el manejo del petróleo.

La OPEP cuyas siglas significan: Organización de Países Exportadores de Petróleo, es un cartel de productores unidos para la defensa de sus intereses comerciales.

Esta organización surgió en el año de 1960 como respuesta a la explotación que con tal desprecio de los intereses de los Países productores principalmente del Medio Oriente hacían las grandes empresas. Fastidiados de semejantes abusos, Arabia Saudita, Iraq, Kuwait y Venezuela, decidieron fundar la OPEP.⁽²⁶⁾

Los principales propósitos de ésta organización entre otros, es la definición conjunta de los volúmenes de petróleo a producir y sobre esa la fijación de precios justos.

México no pertenece a OPEP ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Gobierno Federal es el único que puede tomar decisiones através de Pemex; por lo cual no tiene el poder para fijar el precio en los mercados internacionales.

Hacia mediados de los setenta la OPEP aportaba poco más de la mitad del petróleo consumido en el mundo, poseía alrededor de 70% de las reservas totales y contaba con los menores costos productivos. Tan ventajosa situación le

(26) Idem.

permitió manipular el mercado casi a su antojo y mantener en jaque a los grandes consumidores.

En la actualidad la OPEP cumple un papel estratégico en el mercado petrolero no sólo por generar casi el 40% de la producción mundial y poseer más de 75% de las reservas planetarias; sino también por su basta capacidad ociosa que, según el Centro de Estudios Energéticos Globales asciende a unos cuatro millones de barriles diarios correspondientes a Arabia Saudita, Kuwait, Venezuela y los Emiratos Árabes Unidos.⁽²⁷⁾

Ciertamente la OPEP, integrada actualmente por 12 miembros que son: Arabia Saudita, Argelia, Emiratos Árabes, Gabón, Indonesia, Irán, Irak, Kuwait, Libia, Nigeria, Qatar y Venezuela, han sufrido crisis en las décadas de los sesenta, setenta y ochentas siendo la "Guerra de los Precios" (reduciendo sus costos de barril) la que evidenció como nunca sus limitaciones y debilidades.

En los primeros años de los noventas el mercado petrolero internacional se caracterizó por su estabilidad. En 1993, sin embargo, ingresó en una nueva fase de incertidumbre que se reflejó en los vaivenes de los precios, los ajustes constantes de la producción y enfrentamiento más abierto entre la OPEP y los demás productores.

Desde entonces se ha insistido en la decadencia del

(27) CASTRO ESCUDERO, Alejandro. Ob Cit. Pág. 876.

Cartel y no pocos analistas le auguran un fin cercano e irremediable. No obstante la OPEP ha sobrevivido a las adversidades del mercado y mantiene una posición clave; resistiéndose a morir y, en espera de tiempos mejores, esforzándose por sobre llevar la preponderancia actual de los compradores en el mercado internacional.

Hasta ahora predomina la tendencia al establecimiento de precios, salvo cuando circunstancias extraordinarias equilibran la oferta y la demanda mundiales.

Continuando con la importancia del petróleo en el mundo existe un amplio consenso en el mercado de que la demanda mundial del oro negro aumentará en los próximos años. Tal previsión se basa en dos consideraciones principales:

1) El crecimiento estimado de la economía mundial en los próximos 10 años a un ritmo anual de 2 a 3 por ciento y 2) A el avance de los procesos de industrialización en los países en desarrollo.

Las proyecciones del incremento de la demanda del petróleo varían de una fuente a otra. Según estimaciones de la OPEP, la participación del oro negro en el consumo mundial de energía se reduce de 42% en 1992 a 39% a fines de siglo y a cerca de 36% en el año 2010; mismo año que se prevé que la demanda rebasará los 93 millones de barriles diarios; de acuerdo con el estudio de la Agencia Internacional de

(28)

Energía denominado Wold Energy Outlook.

Sin pasar por alto las deficiencias en torno a las reservas internacionales de petróleo, se puede afirmar que el suministro se encuentra teóricamente asegurada hasta por lo menos los años 2020-2030.

En el corto y mediano plazos el mercado petrolero no experimentará cambios espectaculares. A pesar del constante incremento del consumo mundial, la sobre oferta persistirá a causa de la aún formidable capacidad productiva de la OPEP y los productores independientes.

En consecuencia, lo más seguro es que los precios permanezcan deprimidos y sólo registren alzas ocasionales por hechos sobre la evolución de los acontecimientos económicos, sociales, políticos o demográficos.

El cambio estructural del mercado petrolero en el siglo XXI tiene su origen en el presente. Esto es, detectar, examinar y seguir los elementos de esta transformación, es una tarea inaplazable de los gobiernos de los países productores, pues ellos les permitirá instrumentar políticas racionales y pertinentes para un prometedor futuro.

CAPITULO II.

BASES JURIDICAS DE LA
ORGANIZACION ADMINISTRATIVA
DE PEMEX.

2.1.- CONTROL DEL EJECUTIVO FEDERAL SOBRE LAS ENTIDADES PARAESTA- TALES.

En este capítulo veremos la forma de como el Ejecutivo Federal administra y ejerce control en base a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes secundarias sobre las entidades paraestatales.

En primer lugar tenemos que analizar los términos de Entidad y Paraestatal.

Comenzaremos con la palabra Entidad que de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, "Entidad viene del latín=ens, entis, ente y significa lo que constituye la esencia o la forma de una cosa Ente o 'Ser."⁽²⁹⁾

Según el maestro, Miguel Acosta Romero Entidad significa, "aplicase a una sociedad o corporación permanente, en cuanto no este representada por una persona o delegación. Este vocablo se ha considerado como un sinónimo de ente, esencia, existencia, ser, sustancia, importancia, trascendencia etc."⁽³⁰⁾

El segundo término, el Paraestatal, ha servido para denominar ha entidades propias del Gobierno, podemos decir que la palabra paraestatal ha sido la más adecuada para distinguir a organismos que, aún formando parte de la administración

(29) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Ed. Espasa-Calpe, S.A., ed. 19a. Tomo III. Madrid, 1970.

(30) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo; Ed. Porrúa, S.A., ed. 8a. México, D.F., 1988. Pág. 130.

estatal, no son considerados como los tradicionales y conocidos elementos de la administración centralizada.

El término Paraestatal proviene del griego "Para" que significa "Al lado de", es decir son "Entidades" que operan al lado del Gobierno del Estado.

El Diccionario Enciclopédico Espasa define la palabra Paraestatal como "las entidades, instituciones y organismos que, por delegación del Estado, cooperan a los fines de éste, pero sin formar parte propiamente de la administración pública."⁽³¹⁾

Nuestra legislación adopta el término Paraestatal para distinguir a las Entidades que son parte integrante del Estado.

El Sector Paraestatal Federal Mexicano ésta compuesto por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos; de acuerdo con el artículo 1ro. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta ley regula tanto a la administración centralizada como la estatal, dando las bases para la organización de la Administración Pública Federal.

La administración paraestatal se compone por

(31) Diccionario Enciclopédico Espasa. Ed. Espasa-Calpe. S.A., Tomo 18
Madrid, 1979.

entidades productoras de bienes que elabore o servicios que preste y se venden en el mercado o que son solicitados o requeridos por la población, es una actividad que el Estado realiza.

El avance y control de las entidades paraestatales deberá sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales y a las asignaciones de gastos y financiamiento autorizadas dentro de estas directrices, como lo establece el artículo 26 de nuestra Carta Magna en su párrafo tercero que a la letra dice: "La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución."

Podríamos decir entonces que las Entidades Paraestatales tienen por objeto las áreas estratégicas o prioritarias así como administrar los asuntos que le competen insertando su actividad dentro de las grandes políticas del

Ejecutivo Federal, de tal manera que la finalidad, será procurar la satisfacción del interes general en forma más rápida, idónea y eficaz.

El Ejecutivo Federal a través de la Ley otorga a las Entidades Paraestatales autonomía orgánica y financiera y les facilita los elementos necesarios para alcanzar el máximo desarrollo, quedando sujetas a las políticas de coordinación, control y evaluación que les señalen las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos cuando hallan sido agrupadas por sectores.

Por otro lado se establece en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política, las facultades del Presidente para ejecutar las leyes en la esfera administrativa.

A continuación veremos como el Poder Ejecutivo tiene tal control sobre las Entidades Paraestatales puesto que éste es creado por dicho Poder, así como también determina su extinción cuando deja de cumplir sus fines, objeto, o su funcionamiento ya no resulta conveniente para la economía nacional o del interes público, sea cual sea el motivo.

La dependencia coordinadora de sector que corresponda, propone a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ante esta por ser la dependencia encargada de publicar en el Diario Oficial de la Federación la relación de las Entidades Paraestatales que formen parte de la

Administración Pública Federal, ya que esta facultada para tener representantes en los órganos de gobierno y comités técnicos en su caso de las Entidades Paraestatales), la disolución, liquidación, extinción, o fusión del organismo para que sea sometido a consideración del Ejecutivo Federal; ya que en el Órgano de Gobierno quedan representadas las dependencias del Ejecutivo Federal, que de acuerdo con la legislación existente deben intervenir en el control de la administración paraestatal.

Como podemos observar el Poder Ejecutivo tiene el control sobre las Entidades Paraestatales, pero en realidad la base fundamental para dicho control se ejerce a través del artículo 90 de la Constitución Política, de la Ley Organica de la Administración Pública Federal, así como de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; debiendo ponerlos en primer lugar pero dada su importancia por razones de nuestro estudio, analizaremos cada uno de estos puntos por separado.

Finalizando este punto veremos que el Estado tiene una participación en el desarrollo del país, constituyendo un factor fundamental creando y generando Entidades Paraestatales que han venido a constituir en las últimas décadas uno de los instrumentos más importantes para el desarrollo económico y social; ya que se dirige a constituir el capital social básico que requiere el desarrollo del conjunto de la economía.

El concepto de capital social básico se emplea para identificar la fuente de ciertos servicios básicos necesarios para la producción de casi todos los bienes económicos; dicha expresión incluye toda clase de servicios relacionados con los transportes, las comunicaciones y la energía.

2.2.- EL ARTICULO 90 CONSTITUCIONAL.

Como mencionamos anteriormente la base sobre el control del Poder Ejecutivo sobre las Entidades Paraestatales se encuentra en el artículo 90 Constitucional, ya que este surge con el propósito de apoyar al Ejecutivo Federal para atender ciertas áreas económicas.

La reforma del artículo 90 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de abril de 1981, incorpora como parte de la Administración Pública Federal a los Órganos Paraestatales, es decir forma la Administración Paraestatal con lo cual se establece también la base para el control de tales Organismos.

Para el control de las Entidades Paraestatales y determinar las relaciones entre éstas y el Poder Ejecutivo es, expedido La Ley Federal de las Entidades Paraestatales que más adelante analizaremos.

El artículo 90 Constitucional establece la base para poder realizar un estudio de como esta constituida la Administración Pública Federal, teniendo que adaptarse a las exigencias del México actual.

El artículo 90 Constitucional que a la letra dice: "La administración pública federal será centralizada y paraestatal con forme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la

Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos." Como observamos sienta las bases de organización de la administración pública federal dividiéndola en centralizada y paraestatal.

La administración pública centralizada esta formada por: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La administración pública paraestatal esta formada por: Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos; de acuerdo con lo establecido en el artículo 3ro. (Fracciones I, II, y III) de la Ley Organica de la Administración Pública Federal.

Centralización administrativa; en sentido gramatical la palabra centralizada significa reunir toda la actividad en

el Gobierno supremo, se centraliza cuando se concentran o se reúnen las potestades públicas en uno o más órganos.

Como Petróleos Mexicanos es un organismo descentralizado, nos enfocaremos solamente al estudio de la administración pública paraestatal; tratando de establecer el objeto o fin de cada uno de los organismos que integran a dicha administración.

Comenzaremos de acuerdo con la ley y siguiendo su orden tenemos en primer lugar a:

Los Organos Descentralizados.

Es el medio para descongestionar a la autoridad central del cúmulo de tareas que tienen que realizar, es así que se les confieren poderes o atribuciones del poder central, otorgándoles en forma plena poderes de la administración, y el control de la autoridad central es mínima pero sin dejar de existir respecto de ellas las facultades indispensables para observar la unidad de poder.

El maestro Andres Serra Rojas, nos da su definición al respecto y nos dice que la descentralización "Es una forma de Organización Administrativa en la que integra una persona de Derecho Público, la cual administra sus negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse de la orientación gubernamental."⁽³²⁾ Ha sido llamado este sistema auto administración.

(32) SERRA ROJAS, Andres. Derecho Administrativo Mexicano; Ed. Porrúa, S.A. ed. 13a. México, D.F., 1985. Pág. 598.

El artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales nos dice 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:

I La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II La prestación de un servicio público o social, o

III La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social."

Así podemos observar que el objeto de los Organismos Descentralizados es, procurar la satisfacción del interés general en forma rápida, idónea y eficaz.

Empresas de Participación Estatal.

Como la ley nos señala, son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Entre los fines de éstas empresas encontramos las siguientes:

- Prestar o administrar un servicio público.
- Administrar bienes del Estado.
- Producir bienes.
- Realizar actividades en los que se considera que los particulares no tienen capacidad de inversión.

- Fomentar nuevas ramas de actividad, o producir bienes para sustituir importaciones.
- Conservar fuentes de trabajo de empresas quebradas o abandonadas por particulares.

Así tenemos que através de las empresas, se organizan las actividades estratégicas que son esenciales para el fortalecimiento de la soberanía nacional y para garantizar el desarrollo económico del país.

El maestro Andres Serra Rojas define a la empresa pública como "Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creadas y reconocidas por una ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica."⁽³³⁾

En la Constitución Política en su artículo 28 fija el origen de los organismos y empresas con los que el Estado participa en la actividad económica.

Instituciones Nacionales de Crédito.

El objeto principal de éstas instituciones es el de prestar el servicio público de Banca y Crédito, para satisfacer una necesidad o interes.

Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas.

La finalidad primordial de ésta institución será el

(33) Ibidem. Pág. 686.

de prestar el servicio público de seguros y fianzas, para satisfacer el interes general.

Fideicomisos.

Los fideicomisos van a implicar siempre la existencia de un patrimonio, donde este se pasa a una institución fiduciaria; en el caso del fideicomiso público se va a constituir con el propósito de satisfacer así necesidades colectivas de carácter social y económico.

Así tenemos que para el maestro Acosta Romero, el fideicomiso público es un "contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos a través de sus dependencias centrales o paraestatales con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes de dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público." (34)

El fideicomiso público puede tener por objeto lo siguiente:

- La inversión (se entiende que de fondos públicos).
- Manejo y administración de obras públicas.
- Prestación de servicios.
- Producción de bienes para el mercado.

El maestro Andrés Serra Rojas define al Fideicomiso

(34) ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob Cit. Pág. 434.

Público como "un contrato celebrado entre la Administración pública, por el cual se destinan ciertos bienes a la realización de un fin lícito determinado, encomendado esta a una institución fiduciaria."⁽³⁵⁾

Aunque los fines del tipo de fideicomisos podrán ser muy variados, siempre serán de interés público, tendrán a satisfacer mejor las necesidades colectivas, obtener mejores rendimientos de los elementos de la Administración Pública, optimizar esa actividad y procurar una mayor eficiencia. Así mismo, los fines concretos que se persigan por los fideicomitentes serán pactados, en cada contrato.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de autorizar el contenido de todos los fideicomisos públicos, esto debido ha que ésta secretaria es la dependencia con la obligación de programar, administrar y autorizar las inversiones que realizó el Gobierno Federal, también le corresponde ha dicha secretaria como fideicomitente único de la administración pública federal centralizada precisar los fines de fideicomiso, así como sus condiciones y términos; siguiendo las indicaciones que el Ejecutivo Federal halla dictado a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En los preceptos anteriores observamos que en las Entidades Paraestatales en su parte correspondiente al artículo 90 de la Constitución Política, regula el objeto, consti-

(35) SERRA ROJAS, Andrés. Ob Cit. Pág. 430.

tución, organización, funcionamiento, control, fusión, extinción, transformación y disolución de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, así como sus relaciones con el Ejecutivo Federal.

2.3.- LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Continuando con nuestro estudio, toca el turno el analizar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que juega un papel sumamente importante dentro de la administración Pública Federal pues es el ordenamiento jurídico que lo estructura.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 y entró en vigor a partir del 1ro. de enero de 1977 y que abrogó a la llamada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

La Administración Pública cuenta para ejercer su actividad, con una estructura jurídica, así como elementos materiales que son el conjunto de bienes que tiene a su disposición y, con el elemento personal, es decir el conjunto de funcionarios empleados y trabajadores (servidores Públicos) que prestan sus servicios a la administración.

Esta ley establece, la posibilidad de los acuerdos colectivos del Jefe de Estado con los titulares de la Administración, tanto Central como Paraestatal; así como constituir una una base legal para crear unidades administrativas bajo la estructura directa del Presidente de la República.

Otra característica de ésta ley es el publicar los

manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público; a demás de celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas y los municipios.

Profundizando en el estudio de ésta ley en una forma breve y contemplando los aspectos más importantes, comenzaremos diciendo que en su artículo primero señala que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos forman la administración paraestatal.

El artículo tercero establece que el Poder Ejecutivo se auxiliará de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos; para la Administración Pública Paraestatal.

El artículo 9. menciona que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en la forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

El título tercero capítulo único, referente a las entidades paraestatales, habla en concreto de su creación, cuáles son, cómo están agrupadas, su planeación y

lineamientos generales.

El artículo 45 nos dice que son organismos descentralizados las unidades 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.

El artículo 46 menciona que son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

II Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más de 50% del capital social.

B) Que la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno y su equivalente, o bien designar al presidente o director ge-

neral, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

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

El artículo 47 nos dice que los fideicomisos públicos a que se refiere el Artículo 3o; Fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos:

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

El artículo 48 nos dice, que afin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entida-

des de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República los agrupara por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El artículo 49 nos habla de la intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

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

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

El artículo 50 habla de las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos

generales en materia de gastos, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector.

Los artículos del 51 al 56 fueron derogados. (Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986).

2.4.- LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES:

El Poder Ejecutivo Federal en cumplimiento a lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política; promulgó por decreto a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, con el objeto de regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

El 25 de abril de 1983, fué aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo del mismo año la mencionada ley, ésta abrogó a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 31 de diciembre de 1970.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o sus dependencias con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán en primer término a lo establecido en ésta ley y sus disposiciones reglamentarias; y sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.

En éste ordenamiento, en cuanto a su contenido hubo varias discusiones en la Cámara de Diputados sobre todo en lo referente a la precisión y definición de lo que debe entenderse por prioritario; no llegando a definirse debido a los fenó-

menos sociales y materiales del país, logrando que el concepto más cercano de lo prioritario dependa de las condiciones dinámicas de la realidad social, política, económica y material de la Nación, adecuándose solo para épocas y circunstancias precisas. Quedando plasmado lo que es prioritario en los procedimientos que para la planeación democrática y la creación del Plan Nacional de Desarrollo, establece los artículos 25, 26 y 28 párrafo 4to, de la Constitución Política.

El maestro Acosta Romero, opina que "la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, viene a ser un añadido o un complemento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal."⁽³⁶⁾

A continuación comentaremos los aspectos más importantes de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales contenida en sus artículos.

Esta ley consta de 6 capítulos y 68 artículos, en el cual empezaremos comentando sobre el Capítulo I que nos señala las disposiciones generales, donde através de éstas fija su aplicación señalando facultades de ciertas dependencias para efectos de control sobre las Entidades Paraestatales.

De los artículos 1ro al 13 nos habla de cuales son los objetivos de ésta ley, así de como es la determinación y quien forma el sistema financiero de las entidades paraestatales, quienes son los encargados de la coordinación de secto-

(36) ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob Cit. Pág. 429.

res, los organos de gobierno y comités técnicos, los institutos de asistencia social, también establece que las entidades paraestatales proporcionarán información a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y por último señala las infracciones a ésta ley sujetandose al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales.

En el Capítulo II habla de los Organismos Descentralizados dirigiendo los estatutos que deberá tener el decreto que lo formen, el fin, su administración y a su registro que al efecto selleve,

Los artículos 14 al 23 establecen la constitución, la organización, y funcionamiento de los organismos descentralizados; así como su disolución, fusión o extinción.

Los artículos 24 al 27 nos habla acerca del registro público de organismos descentralizados, señalándonos los datos para dicha inscripción, así como su cancelación.

El Capítulo III nos habla acerca de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria señalando su objeto y administración.

Los artículos 28 al 39 se refiere a las empresas de participación estatal mayoritaria, señalando su determinación, organización, vigilancia, enajenación a demás de indicarnos las facultades que deben ejercer los servidores públicos y por último menciona la fusión o disolución de dichas empresas.

El Capítulo IV habla de los Fideicomisos Públicos.

Los artículos 40 al 45 contempla todo lo referente a los fideicomisos públicos, nos dice quién es el fideicomitente de la Administración Pública Federal Centralizada, los proyectos de estructura de instituciones fiduciarias, sus contratos de fideicomisos públicos así como su revocación.

El Capítulo V habla del Desarrollo y Operación de las Entidades Paraestatales de acuerdo a las normas que fije el Gobierno Federal.

Los artículos 46 al 59 nos habla del objeto, operación, programación institucional de las Entidades Paraestatales, elaboración y revisión de dicho programa, la formulación del presupuesto, recursos propios, subsidios y transferencias de las Entidades Paraestatales.

Además de señalar las atribuciones de los Organos de Gobierno de las Entidades paraestatales.

El Capítulo VI habla acerca del Control y Evaluación de las Entidades Paraestatales.

Los artículos 60 a 68 nos establece el organo de vigilancia de los Organos Descentralizados, su responsabilidad del control interior, sus bases, así como la Secretaria de la Contraloría General de la Federación podrá realizar visitas y auditorias a las Entidades Paraestatales.

Como podemos observar ésta ley establece la organi-

zación, el funcionamiento y control de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, estableciendo las bases tanto en los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos en los asuntos que sus leyes no regulan.

2.5.- CONTROL QUE EJERCE EL PODER LEGISLATIVO SOBRE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

En este punto veremos como el Poder Legislativo ejerce control sobre las Entidades Paraestatales através de los articulos 73, fracción X; 74 fracción IV y el articulo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el articulo 73 fracción X, nos dice que el Congreso tiene facultades "para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear..."

Como se puede apreciar dentro de esta fracción podemos decir que en materia de hidrocarburos se ha creado a Petróleos Mexicanos.

El Congreso tiene entonces, facultades para crear Organismos en esos ramos, dándoles la forma de organización que estime conveniente al dictar la ley.

En el articulo 74 fracción IV en los puntos más relevantes, establece que las facultades de la Cámara de Diputados es "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior."

"La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas."

"...Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley."

Como podemos observar de éste artículo se desprende que de la revisión de la cuenta pública determina las responsabilidades correspondientes, es decir que tiene facultades para conocer los resultados de la gestión financiera, si la misma se apegó a los criterios señalados en el presupuesto y se cumplieron los objetivos de los diversos programas, en el informe detallado del Poder Ejecutivo Federal que presenta anualmente a la H. Cámara de Diputados, en dicho informe se encontrara precisada la forma como ejercieron su presupuesto las entidades paraestatales.

A continuación entraremos en el estudio del artículo 93 de la Constitución Política, que a la letra dice: "Los Secretaríos del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones or-

dinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritarias, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

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

Como se puede observar, es apartir del segundo párrafo donde el Poder Legislativo tiene otra forma de ejercer control sobre las entidades paraestatales, ya que al citar a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relacionado a sus respectivos ramos.

Las comparencias de los Secretarios de Estado han

sido las más regulares; ante las Cámaras, así como también la de los directores de algunos de los sectores paraestatales en áreas estratégicas, estos últimos en menor frecuencia; como el caso de Petróleos Mexicanos, que a últimas fechas se practica con mayor frecuencia.

Así también se puede observar en éste artículo que se forman comisiones especiales para investigar el funcionamiento de los organismos paraestatales y del resultado de estas se rendirá un informe para hacerse del conocimiento del Ejecutivo Federal.

CAPITULO III.

VERIFICACION DE LAS
INSTALACIONES DE PETROLEOS
MEXICANOS.

3.1.- ESTRUCTURA ACTUAL DE PEMEX.

Acontinuación analizaremos como esta estructurado Petróleos Mexicanos, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agruparon por "Sectores", con el objeto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se efectúen por medio de las secretarías de estado o departamentos administrativos dependiendo cual sea el caso. Con forme a lo anterior, Pemex quedó comprendido dentro del sector industrial, cuya coordinación corresponde al secretario de energía quien al mismo tiempo es el presidente del Consejo de Administración de la empresa que es el organo superior de gobierno de la industria petrolera; de acuerdo con el artículo 6to. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.

El Consejo de Administración se compone de once miembros y sus suplentes. Seis titulares y sus suplentes representan al Estado y son designados por el Ejecutivo Federal, los otros cinco y sus respectivos sustitutos, son nombrados por el hoy llamado Sindicato Revolucionario de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (S.R.T.P.R.M.) seleccionándolos de entre sus miembros activos de dicho Sindicato y trabajadores de planta de Petróleos Mexicanos.

Comenzaremos por mencionar las funciones del Consejo de Administración de acuerdo con el Reglamento de la Ley Orgá-

nica de Petróleos Mexicanos en su artículo 4to, las cuales son "conocer, y, en su caso, aprobar:

I.- Los programas anuales de trabajo, de operación y de inversiones;

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

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

IV.- Los nuevos puestos transitorios, sindicalizados o de confianza, que por razones urgentes, cree el Director General; y resolver si se consideran definitivos o permanecen como temporales;

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

VI.- La cancelación de adeudos a cargo de terceros y a favor del organismo, cuando se hubiere agotado los procedimientos legales para su cobro, sin haberlo conseguido; después de obtener las autorizaciones gubernamentales que prevengan las leyes y demás disposiciones legales;

VII.- La emisión de bonos u obligaciones de cualquier naturaleza para su colocación en la República o en el extranjero, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

VIII.- La transmisión de la Propiedad de bienes inmuebles, o la constitución de gravámenes reales sobre ellos, de acuerdo con el régimen legal aplicable;

IX.- La adquisición de inmuebles o derechos reales sobre ellos, cuando la erogación se exceda;

X.- Los contratos de arrendamiento o explotación de refineries o plantas de petroquímica en el extranjero, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

XI.- Las modificaciones que requiera el programa anual de operaciones e inversiones;

XII.- La aceptación de pasivos contingentes;

XIII.- El otorgamiento de donativos, subsidios, gratificaciones, ayudas sociales u operaciones semejantes, que afecten el patrimonio del organismo; los que, en su caso, se harán efectivos después de obtener las autorizaciones que prevengan las leyes aplicables;

XIV.- El Reglamento Interior y el de Servicios Médicos de Petróleos Mexicanos; y, a juicio del Director General, aquellos otros que lo ameriten;

XV.- Los demás asuntos que determine, así como los que le sean sometidos por los propios Consejeros o por el Director General."

El Consejo de Administración se reúne cuando menos, una vez cada dos meses para celebrar sesiones ordinarias;

pero en algun caso de urgencia por solicitud de cualquiera de los Consejeros o del Director General, o por decision propia, el Presidente del Consejo debe convocar a sesión extraordinaria; de acuerdo con el articulo 2do. del Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.

La estructura organica actual de Pemex esta integrada de la siguiente manera; segun el Manual de Organización Básica de Petróleos Mexicanos:

Como ya mencionamos por un Consejo de Administración y una Dirección General, que a su vez se divide en Organos Corporativos y Organismos Subsidiarios; mencionando a continuación sus funciones más importantes.

Dirección General de Petróleos Mexicanos.

- 1.- Ejercer la representación general de la Empresa.
- 2.- Ejercer o promover la ejecución de los acuerdos del Consejo de Administración a los Organos Corporativos y Organismos Subsidiarios y su desarrollo.
- 3.- Administrar los bienes de la Empresa.
- 4.- Determinar las normas y bases de organización, administración y funcionamiento de los Organos Corporativos y Organismos Subsidiarios.
- 5.- Elaborar los programas de manejo y explotación de sus bienes.
- 6.- Asignar las funciones que le correspondan a los

diferentes sectores de los Organos Corporativos, así como delegar en ellos alguna o algunas de sus atribuciones.

7.- Las demás que señale la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, su Reglamento, otras disposiciones aplicables y las que dentro de sus atribuciones le fije el Consejo de Administración.⁽³⁷⁾

El Ejecutivo Federal nombrará al Director General y los subdirectores que estime necesarios para su eficaz funcionamiento de la institución. Los demás funcionarios y empleados de Petróleos Mexicanos, son designados por el Director General, o por los Subdirectores cuando el director les transfiera esta facultad, teniendo en cuenta las disposiciones aplicables de la Ley Federal del Trabajo y del Contrato Colectivo que rige las relaciones entre el organismo y sus trabajadores.

Toca el turno estudiar a los Organismos Corporativos señalando sus funciones que son:

Contraloría General Corporativa.

1.- Coordinar las actividades de los órganos internos de control de los Organismos Subsidiarios.

2.- Establecer la normatividad y su vigilancia para la función de contraloría de los organismos.

3.- Formular la normatividad interna de Petróleos

(37) Manual de Organización Básica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios; Dirección Corporativa de Administración. Ed. Gerencia Corporativa de Recursos Humanos. México, 1999. Pág. 18.

Mexicanos y sus Organismos, referente a temas tales como adquisiciones, manejo de inventarios, y obras públicas entre otros.

4.- Atender quejas y denuncias.

5.- Promocionar la función de control de la institución.

6.- Diseñar mecanismos y sistemas de control.

7.- Realizar auditorías de cuentas y operaciones en el corporativo, subsidiarias y filiales.⁽³⁸⁾

Unidad de Planeación Financiera.

Esta unidad tiene por función la aprobación de los presupuestos anuales de ingresos y egresos civiles, como la facultad de cancelar adeudos, técnica cuando conoce y aprueba los programas anuales de trabajo, de operación y de inversiones, laborales como es la aprobación de nuevos puestos o del reglamento interior, así como otras facultades y atribuciones.

Auditoría de Seguridad Industrial, Protección Ambiental y Ahorro de Energía.

1.- Vigilar la seguridad industrial, protección ambiental y ahorro de energía.

2.- Definir políticas y normas del Sistema Integral de Administración de la Seguridad y la Protección Ambiental (S.I.A.S.P.A.), para ser adoptadas por los Organismos.

(38) Ibidem. Pág. 21.

3.- Realizar auditorías para verificar el cumplimiento de las políticas y normas sobre (S.I.A.S.P.A.).

4.- Dar seguimiento a tendencias y normas internacionales sobre (S.I.A.S.P.A.). e inducir su adopción si es el caso.

5.- Representar a Petróleos Mexicanos en las interacciones con organismos regulatorios.⁽³⁹⁾

Dirección Corporativa de Operaciones.

1.- Definir y establecer la estrategia operacional de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, elaborando para ello las premisas económicas de sustento, atendiendo a los lineamientos específicos del Gobierno Federal y el comportamiento del entorno de la Empresa.

2.- Coordinar la elaboración e integrar los planes de mediano plazo y programas operativos anuales y trimestrales de las distintas áreas que conforman a Petróleos Mexicanos.

3.- Conformar y determinar las mejores condiciones de la cartera de los proyectos de inversión de la institución y efectuar el seguimiento físico-financiero de los mismos, propiciando la correcta ejecución de los planes y programas de desarrollo de Petróleos Mexicanos.

4.- Satisfacer los requerimientos de información de las operaciones de la Empresa por parte de entidades internas y externas a Petróleos Mexicanos, así como efectuar la evalua-

(39) Ibidem. Pág. 26.

ción global de la institución, presentando los informes periódicos correspondientes.

5.- Elaborar los estudios técnicos de previsión, de aquellos aspectos de la economía nacional e internacional, que influyen en el rumbo y estrategias operacionales de Petróleos Mexicanos.⁽⁴⁰⁾

Dirección Corporativa de Administración.

1.- Dirigir la formulación de los planes de negocios y de operación encaminados al cumplimiento de la misión y objetivos estratégicos de Petróleos Mexicanos.

2.- Autorizar y evaluar los planes, programas y presupuestos para la ejecución de las funciones bajo su responsabilidad.

3.- Definir y establecer la estrategia administrativa de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, emitiendo para ello las políticas y lineamientos normativos en congruencia con la reglamentación federal y las mejores prácticas internacionales en la materia.

4.- Coordinar los proyectos de innovación en tecnología administrativa, que favorezcan el desarrollo óptimo de las funciones de apoyo de la Industria Petrolera Estatal.

5.- Establecer las políticas y lineamientos para la proyección de la imagen global y presencia de Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Empresas Filiales.

(40) Ibidem. Pág. 31.

6.- Establecer el marco regulador en materia de información internacional, nacional, regional, comunicación social y relaciones públicas.

7.- Normar, coordinar y realizar, en su caso las relaciones de la industria con grupos y agentes externos a Pemex; con el Gobierno Federal, autoridades estatales y municipales; con entes reguladores y emisores de estándares internacionales, con la industria nacional, proveedores, clientes, cámaras y asociaciones; con los medios de opinión pública nacional e internacional.

8.- Satisfacer las solicitudes de información de las dependencias globalizadoras del Gobierno Federal en materia administrativa y laboral.

9.- Participar en los comités interorganismos en las funciones y marco de atribuciones conferidas por el Consejo de Administración y el director General.

10.- Mantener la representación jurídica institucional e interpretar criterios jurídicos de aplicación general.

11.- Establecer el marco regulador de la función jurídica en la Empresa y dirigir la atención de asuntos contenciosos y servicios jurídicos del Centro Corporativo.

12.- Ejercer la conducción central y dirección estratégica de las relaciones laborales en Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

13.- Ejercer la representación patronal corporativa ante los Organismos Subsidiarios de la Institución, ante las autoridades federales y estatales competentes en la materia y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

14.- Establecer las políticas, normas y lineamientos institucionales que regulen y orienten las relaciones laborales a nivel corporativo y de los Organismos Subsidiarios.

15.- Coordinar la concertación del Contrato Colectivo de Trabajo en los términos del Apartado "A" del artículo 123 constitucional y de la Ley Federal del Trabajo y emitir el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza.

15.- Dirigir y coordinar el otorgamiento de las prestaciones sociales y contractuales, y autorizar los programas de vivienda, actividades de integración familiar, recreativas, culturales y deportivas que coadyuven al desarrollo armónico de la comunidad petrolera, en coparticipación con el S.T.P.R.M.

17.- Planear, regular y evaluar la administración y desarrollo de los recursos humanos, mediante el establecimiento de políticas y lineamientos generales necesarios para lograr un desarrollo armónico de la Industria Petrolera Estatal en la materia.

18.- Establecer el marco normativo para el mejora-

miento administrativo de Petróleos Mexicanos y Organismo Subsidiarios en materia de recursos humanos y organización, en congruencia con la estrategia general de la Empresa y disposiciones gubernamentales.

19.- Dirigir y coordinar el Plan Rector Estratégico de Recursos Humanos de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, estableciendo los sistemas corporativos de consolidación de información.

20.- Normar y dirigir los procesos de reclutamiento, contratación y compensación de los ejecutivos de alto nivel, coordinar el desarrollo profesional y su evaluación, establecer un esquema de movilidad de estos recursos entre todos los Organismos Subsidiarios y Organos del Corporativo.

21.- Dirigir estratégicamente los servicios corporativos que competen a las Filiales de Telecomunicaciones, Servicios Medicos y a la Corporación Integrated Trade System, Inc.

22.- Dirigir y coordinar el enlace con las Empresas Filiales Corporativas y ejercer la representación legal de Petróleos Mexicanos en los órganos del gobierno correspondientes, así como evaluar los proyectos para la creación de nuevas filiales.

23.- Establecer mecanismos de precios de transferencias para los productos y servicios que presten las Empresas

Filiales, con base en criterios de rentabilidad económica y competitividad con respecto a otras empresas en el mercado.

24.- Establecer los lineamientos de uso y contratación de servicios temporales y permanentes comunes prestados internamente en Pemex, vigilar su cumplimiento, así como de los ordenamientos legales correspondientes.

25.- Dirigir la administración de los servicios y recursos comunes a los Organismos Subsidiarios, a través de las líneas de negocios definidas para la prestación de los servicios corporativos.

26.- Establecer el marco normativo de la administración patrimonial en la Industria Petrolera Estatal, para el control de bienes muebles e inmuebles, arrendamiento de inmuebles propios y propiedad de terceros, adquisición inmobiliaria y catastro petrolero.

27.- Establecer la estrategia informática de la Empresa, mediante la planeación, regulación, investigación y desarrollo en tecnologías de la información.

28.- Instituir el Sistema Corporativo de Información Geográfica y establecer el marco regulador en la materia.

29.- Dirigir y coordinar el apoyo a los Organos Corporativos, en materia de recursos humanos, presupuestales, adquisiciones, recursos materiales y servicios generales, conforme a estructuras y presupuestos autorizados, así como los
(41)
órganos de la propia Dirección.

(41) Ibidem. Págs. 36 y 37.

Dirección Corporativa de Fianzas.

1.- Concertar y negociar los servicios financieros para el funcionamiento y operación de los Organismos Subsidiarios y del Corporativo.

2.- Planear y coordinar el desarrollo del Programa Financiero Internacional de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

3.- Planear y estructurar el presupuesto global institucional.

4.- Dirigir las acciones encaminadas al equilibrio económico y financiero entre los Organismos Subsidiarios y el Corporativo.

5.- Dirigir las acciones para emisión, actualización y difusión de la normatividad en la evaluación de los proyectos de inversión del Corporativo y de los Organismo Subsidiarios.

6.- Dirigir y planear las acciones, a fin de constituirse como centro de rendimiento, productividad y de servicios financieros.

7.- Establecer y coordinar el uso de servicios financieros para Petróleos Mexicanos en su conjunto.

8.- Planear las operaciones financieras de las áreas que conforman el Corporativo Petróleos Mexicanos.

9.- Dirigir las acciones para determinar, actualizar

y emitir la normatividad que regule la administración, la programación y la captación de recursos financieros del Corporativo y de los Organismos Subsidiarios.

10.- Dirigir las acciones para determinar, actualizar y emitir la normatividad aplicable en la generación de los estados financieros del Corporativo de los Organismos Subsidiarios, así como en materia presupuestal y cumplimiento del régimen fiscal.

11.- Dirigir el desarrollo de estudios y análisis financiero con el objeto de negociar la contratación de los seguros y fianzas que salvaguarden los bienes de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

12.- Dirigir y coordinar la estrategia global de internacionalización financiera de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y la globalización de su producción.

13.- Evaluar las mejores condiciones de oportunidad de negocio en los mercados nacionales e internacionales susceptibles de ser explotados mediante inversiones, coinversiones y alianzas estratégicas con empresas.

14.- Planear y negociar con organismos internacionales las condiciones, rendimientos por inversión o pagos por créditos derivados de operaciones comerciales.

15.- Dirigir el diseño y desarrollo de mecanismos de apoyo financiero internacional.

16.- Planear y negociar las condiciones financieras en la contratación por la aportación de tecnología a empresas extranjeras.

17.- Evaluar la expansión financiera de Petróleos Mexicanos en su conjunto, hacia el mercado internacional.

18.- Dirigir y concertar la obtención de financiamientos extrapresupuestales.⁽⁴²⁾

A continuación analizaremos las funciones de los Organismos Subsidiarios.

Dirección General de Pemex-Exploración y Producción.

Efectuar la exploración y explotación del petróleo y el gas natural su transporte, almacenamiento en terminales y su comercialización.⁽⁴³⁾

Dirección General de Pemex-Refinación.

Llevar acabo procesos industriales de la refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados.⁽⁴⁴⁾

Dirección General de Pemex-Gas y Petroquímica Básica.

Efectuar el procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y el gas artificial; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos,

(42) Ibidem. Págs. 47 y 48.

(43) Ibidem. Pág. 63.

(44) Ibidem. Pág. 99.

así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.⁽⁴⁵⁾

Dirección General de Pemex-Petroquímica.

Llevar a cabo procesos industriales petroquímicos, cuyos productos no formen parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.⁽⁴⁶⁾

En la Ley Organica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios regula, el fundamento y organización del mencionado Organismo Paraestatal; y, así como su objeto y patrimonio quedan correctamente establecidos en la mencionada ley.

De esta manera observamos como Petróleos Mexicanos es dirigido y administrado por un Consejo de Administración y un Director General, mencionando solamente los puntos más importantes que conforman a Pemex, ya que para un estudio más afondo necesitaríamos de más tiempo y espacio.

(45) Ibidem. Pág. 136.

(46) Ibidem. Pág. 158.

3.2.- INSTITUCION ENCARGADA DE REVISAR LAS INSTALACIONES DE PEMEX.

Es la propia institución de Pemex la encargada de hacer dicha revisión de sus instalaciones mediante su política de seguridad y protección ambiental dada a conocer en 1998, dicha política, considera importantes esfuerzos en la materia, y con la que aspira a convertirse en punto de referencia como empresa modelo en la prevención del medio ambiente y de la seguridad para sus trabajadores, para sus propias instalaciones y para la población en la que se encuentran éstas; así como mantener un desarrollo sustentable en el mediano y largo plazos. Para lograr el funcionamiento de esta política se inicio la implantación del Sistema Integral de Administración de la Seguridad y la Protección Ambiental (S.I.A.S.P.A.) en el mismo año, éste sistema considera al factor humano, los sistemas de trabajo y las instalaciones.

En 1999, concluyó la etapa de implantación general de S.I.A.S.P.A., tanto en Pemex Explotación y Producción como Pemex Refinación. Las 42 unidades de implantación en el caso del primero, y las 104 en el caso del segundo, completaron su autoevaluación y desarrollaron su Programa Global de Mejora.

Pemex Exploración y Producción, realizó en el año de 1999, el 53.0% de las actividades programadas, y Pemex Refina-

(47)
ción, alcanzó el 50.0% de avance.

En el transcurso del año Pemex Gas y Petroquímica Básica, sigue desarrollando su programa de Seguridad, Salud y Protección Ambiental (PROSSPA) y realizó acciones para incorporar sus trabajos al S.I.A.S.P.A..

En Pemex Petroquímica, los nueve centros que realizaron su autoevaluación en 1998 siguieron trabajando en sus programas globales de mejoría, realizando un ajuste a programas globales de trabajo para satisfacer los requisitos integrados en el Manual del S.I.A.S.P.A. Al cierre del año el avance alcanzado según los programas de las filiales fue de 65.0%.

La protección ambiental en el año de 1999, disminuyó en materia de contaminantes generados, en 21.3% respecto al año anterior (en las emisiones al aire de óxidos de azufre, óxidos de nitrógeno, compuestos orgánicos volátiles y partículas suspendidas); así como también hubo una disminución del 21.3% en las descargas de contaminantes al agua, de las que destacan los sólidos suspendidos, grasas y aceite, y nitrógeno.
(48)

En 1999 se realizaron 50 auditorías ambientales, 18 menos que en 1998, de éstas auditorías se desprendieron 3256 recomendaciones, de las cuales se atendieron 1885, que representan el 57.9%.

(47) Cfr. Petróleos Mexicanos, Memoria de Labores 1999; Ed. Unidad de Planeación Corporativa de Petróleos Mexicanos, México, 12 de Marzo del 2000, Pág. 29

(48) Ibidem. Pág. 31.

Petróleos Mexicanos es una empresa que se divide como ya observamos anteriormente en Organos Corporativos y Organismos Subsidiarios, mencionando a continuación los de más importancia, respecto a la seguridad industrial y protección ambiental.

Pemex-Exploración y Producción.

En el año de 1999, el mejoramiento de los índices de seguridad fué resultado de la realización de 92 auditorías de seguridad industrial, 79 análisis de riesgo, 250 revisiones de nuevos proyectos y de la ejecución de 114726 supervisiones de trabajo con riesgo. Por este conducto se identificaron 4553 anomalías, que sumadas a un rezago de 8014 dan un total de 12567 anomalías de seguridad pendientes de resolver. De estas se lograrón corregir a 7475 equivalentes a un 59.5% del total y a 164.2% de las detectadas en 1999, abatiendo un rezago en un ⁽⁴⁹⁾ 36.5%.

En cuanto a la protección ambiental en 1999, se realizaron 92 auditorías integrales, 250 revisiones de nuevos proyectos y 4761 evaluaciones de aguas residuales. Así se detectaron 1222 anomalías y se corrigieron 1155.

Y para disminuir el envío de gas a la atmósfera, el Organismo continuó con el desarrollo de obras para el manejo y aprovechamiento de la producción de gas natural.

(49) Ibidem. Pág. 62.

Pemex-Refinación.

Pemex Refinación trabaja en la unificación del S.I.A.S.P.A., y del sistema de calidad basado en la norma ISO 9000, para que en el mediano plazo se cuente con un solo sistema de calidad total que, además de considerar el cumplimiento de los requisitos de los clientes, integre la seguridad, la protección ambiental y la salud ocupacional.

La protección ambiental se enfoca a la realización de auditorías y en la atención de sus recomendaciones, en la disminución de emisiones de compuestos contaminantes a la atmósfera, agua y suelo, y en la regeneración de suelos contaminados.

Pemex-Gas y Petroquímica Básica.

Con el inicio del Proyecto de Seguridad, Salud y Protección Ambiental (PROSSPA) en enero de 1997, se estableció que la seguridad industrial y la protección al medio ambiente serían la más alta prioridad de Pemex Gas y Petroquímica Básica.

En materia ambiental, en 1999 se recibieron 15 certificados de Industria Limpia para totalizar 23 recibidos a la fecha; y, se inició la construcción de cinco nuevas plantas recuperadoras de azufre en Cactus y la modernización tecnológica de plantas en Nuevo Pemex y Ciudad Pemex.

En el marco de la Compañía S.I.A.S.P.A. de ahorro de

energía y protección ambiental, puesta en marcha el 1 de agosto de 1999 en todas las áreas operativas de los Organismos de Petróleos Mexicanos, Pemex Gas y Petroquímica Básica calculó los índices de consumo de energía de sus centros de trabajo con el objeto de detectar aquellos que durante el año lograrán consumir un menor volumen de energía respecto a 1998 y aquellos en los que existen áreas de oportunidad para reducir este consumo. Los resultados de la evaluación indican que de un total de 36 centros de trabajo, 20 redujeron su consumo de energía y 16 lo incrementaron. Entre los que consumieron menos energía se incluyen 17 centros de trabajo, que lo hicieron en un rango mayor al 5.0% que se fijó como meta; estos centros fueron dos Centros Procesadores de Gas, siete Sectores de Ductos y ocho Terminales de Gas Licuado.⁽⁵¹⁾

Pemex-Petroquímica.

En 1999 se reportó un avance del 65.0% en la implementación del Sistema Integral de Administración de la Seguridad y la Protección Ambiental (S.I.A.S.P.A.).

Actualmente, siete Complejos Petroquímicos de un total de nueve cuentan con el certificado de Industria Limpia otorgado por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) y por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

Pemex Petroquímica y sus empresas filiales realiza-

(51) Ibidem. Pág. 90.

ron diferentes mejoras destacando por su importancia las efectuadas en la planta de metanol del Complejo Petroquímico Independencia donde se cambió el proceso de alta presión por el de baja presión, obteniendo beneficios en la reducción de los costos de producción, en el consumo energético y en el incremento de la Producción.

El artículo 15 de la Ley orgánica de Petróleos Mexicanos establece lo siguiente:

"El órgano de vigilancia de cada uno de los organismos descentralizados, desarrollarán sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

Petróleos Mexicanos establecerá un órgano de control de la industria petrolera estatal que coordinará las actividades de los órganos internos de control de los organismos subsidiarios, y que podrá realizar la fiscalización directa de los mismos, conforme las disposiciones legales procedentes."

3.3.- SINIESTROS.

93

Los accidentes, acontecidos en diferentes fechas en el ámbito de la industria petrolera han sido calificados con arreglo a criterios que de manera directa influyen en la imagen institucional de Petróleos Mexicanos.

El accidente industrial se puede calificar como un acontecimiento indeseado, no planeado, que altera el desarrollo normal de las actividades y da por resultados perjuicios a la empresa, ya sea que cause daños materiales, pérdidas de insumos, de producto o de tiempo de producción; daño al entorno o que afecta la imagen pública de la Empresa, ⁽⁵²⁾ como ejemplo de estos accidentes podríamos mencionar a las fugas, incendios, explosiones etc. El accidente industrial también puede originar uno o más accidentes personales.

El accidente personal se puede definir como el acontecimiento registrado de acuerdo con los procedimientos establecidos por Petróleos Mexicanos para los casos en que ocurra daño a un trabajador en el desempeño de sus actividades y que de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo en su artículo 474 define como: "Toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se presente.

(52) Cfr. Estadística de Accidentes Personales de Trabajo e Industriales, Pemex, Gerencia de Seguridad e Higiene Industrial Institucional; Ed. Subdirección Técnica Administrativa, Coordinación Ejecutiva de Servicios Generales y Seguridad Industrial. México, 1999. Pág. 12.

Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél." Para el cálculo de los Índices de Frecuencia, Gravedad y Mortalidad no se incluyen los accidentes en trayecto.

Las consecuencias del accidente industrial, aparte de eventuales lesiones a personas, pueden manifestarse como daño a instalaciones, pérdida de insumos, de productos o tiempo de producción, sin importar la magnitud de éstas; dada la posesión preponderante que tiene Pemex en el país.

Puesto que dentro de ciertos rangos estas consecuencias son aleatorias e independientes de la naturaleza y origen del accidente, se consideró como un solo evento aquella serie de acontecimientos iniciados en un lugar, tiempo y condiciones específicas, independientemente de la cantidad de instalaciones o personas afectadas; o de la severidad del daño.

También se incluyen aquellos eventos en los cuales el daño preponderante es el personal fallecido, como es el caso de los percances de vehículos en carretera o las caídas de personal que trabaja en altura; es decir se considerarán todos los eventos llamados comunmente accidentes mortales, por considerar que generalmente resultan pérdidas que se ajustan a la definición de accidente industrial, ya sea por resultar afectado el patrimonio de la empresa o el tiempo de operación.

En los últimos años han mejorado significativamente los resultados de las medidas instrumentadas para aumentar la seguridad del personal de Petróleos Mexicanos. El índice de frecuencia de accidentes incapacitantes en la institución ha caído de seis en 1994 a 1.36 en 1999, en tanto que el de gravedad se redujo de 420 a 178 en el mismo periodo. En el último año el índice de frecuencia se redujo 49.3%, y el de gravedad en 44.2%. Esta reducción significativa es indicativa de mejores condiciones y prácticas de seguridad industrial, y pone de manifiesto la gran colaboración lograda entre los trabajadores y funcionarios en la exitosa implantación del Sistema Integral de Administración de la Seguridad y la Protección Ambiental S.I.A.S.P.A., en las diferentes Subsidiarias y en el Corporativo.⁽⁵³⁾

Las fugas y derrames se incrementaron 5.5% en el número de eventos, pero se redujeron 3.17% en su volumen respecto a 1998. De éstas un 39.0% se atribuyen a tomas clandestinas y/o terceros en el ámbito de Pemex Refinación, y un 4.0%, a actos de vandalismo en instalaciones de Pemex Exploración y Producción. Las áreas afectadas por las actividades petroleras y/o derrames a causa de tomas clandestinas y vandalismo, ascendieron a 193.7 hectáreas, 125.9 más que en el año anterior. De éstas se logró restaurar 130.4 hectáreas, 187 más que en 1998.⁽⁵⁴⁾

(53) Memoria de Labores, 1999. Ob Cit. Pág. 29.

(54) Ibidem. Pág. 31.

También podemos mencionar para efecto de complementación de este tema que los accidentes se presentan en la actividad de la Empresa como lo acabamos de ver, en las siguientes áreas:

- Producción primaria.
- Refinación.
- Petroquímica.
- Transporte marítimo y administración portuaria.
- Ventas.
- Distribución y transporte del producto.
- Proyecto y construcción de obras.
- Centros administrativos.
- Servicios médicos.
- Transporte aéreos.

Solamente mencionándolos ya que si se quiere conocer con más precisión los números estadísticos de accidentes ocurridos en cada una de éstas áreas se puede consultar el manual de estadística de accidentes personales de trabajo e industriales.

3.4.- LA PROBLEMÁTICA ACTUAL QUE ENFRENTA PEMEX.

Petróleos Mexicanos desde su creación a la fecha ha sufrido muchas dificultades para su desarrollo, pero las que a continuación se mencionan son en forma directa los que más la afectan para darle racionalidad y eficiencia y mantener a la industria petrolera como puntal básico de la economía estratégica de la nación mexicana.

Despilfarros, desperdicios, irracionalidad económica, social y ecológica de la actividad petrolera y para mover y llevar a la práctica una política que tenga como propósito el aprovechamiento y prolongar lo más posible en el tiempo, la vida de nuestras reservas de hidrocarburos. ⁽⁵⁵⁾

Otro problema es el aumento de la inversión en explotación, mantenimiento de instalaciones y desarrollo de la actividad petrolera y el combate sin cuartel contra la corrupción, para que esta industria pueda volver a ser conductora del esfuerzo de desarrollo independiente de nuestra economía.

Desafortunadamente, la grave crisis en la que se encuentra nuestro país se transformo en una brecha de penetración para que los intereses extranjeros respecto al petróleo mexicano encuentre una brecha de penetración, que representa un grave riesgo para la economía, la independencia y la sobe-

(55) Cfr. MANZO YEPES, José Luis. ¿Que Hacer con Pemex? Una Alternativa a la Privatización; Ed. Grijalbo, S.A. de C.V., México, 1998. Pág. 10.

nia nacional.

Así es como la codicia económica y la estrategia militar de nuestro vecino del Norte mantiene siempre vivo el peligro de que, de una u otra forma, la industria petrolera mexicana, totalmente estatizada, fuera fragmentada, debilitada o privatizada en aras de los afanes lucrativos de las grandes empresas transnacionales y para satisfacer los requerimientos estratégico-militar de Estados Unidos.

Hay un enorme peligro que para México representa la entrega de la industria petrolera a intereses extranjeros y los graves perjuicios que conlleva el haber otorgado la significativa fuente de divisas, la exportación de recursos petroleros, como garantía de reembolso de los fondos que utilice el actual gobierno federal al amparo del crédito otorgado por el Departamento del Tesoro Norteamericano en febrero de 1995, por 20 mil millones de dólares, ya que esto ¿No representa perjuicios al país en materia de soberanía, seguridad nacional y rentabilidad económica?

El auge de Pemex comenzó en la época del sexenio de José López Portillo hasta nuestros días y ha estado fuertemente influida por las necesidades de la economía estadounidense, particularmente en materia de petróleo crudo (es una mezcla de hidrocarburos naturales que en fase líquida existe en yacimientos del subsuelo; es la principal fuente de combustible

(56) Ibidem. Pág. 12.

para todo tipo de transporte ya sea terrestre, marítimo y aéreo, así como origen de otros energéticos para la industria y generación de electricidad). Estados Unidos es un gran consumidor de petróleo (25% en total en el mundo), pese a las investigaciones en ese país y otros más del mundo, desde varios años atrás, las nuevas fuentes de energías siguen siendo insustituibles frente al petróleo.

Es por esta razón que países como Estados Unidos tienen interés en asegurar su abasto suficiente, motivo por el cual surgen serias presiones económicas y graves riesgos para la soberanía y seguridad nacional de los países productores y exportadores de petróleo como México; que por sus importantes reservas es un blanco de la estrategia petrolera estadounidense, que busca forzarlo como una fuente confiable y suficiente de ese energético; lo peor es de que lo está logrando.

Aunado a todo esto existe el problema de la exportación, ya que, el objeto principal de la extracción de hidrocarburos es el satisfacer las necesidades de la población o satisfacer la demanda interna y solo los excedentes son los que se tendrían que exportar, cosa que al parecer se hace al revés.

En un estudio hecho en México demostró que el abasto interno de combustible ha sido un objetivo fácil de alcanzar, por consiguiente, el incremento en la producción de

petróleo crudo ha estado cada vez más en función de la demanda externa, no de la interna. En efecto las cifras entre 1977 y 1995 frente a un aumento significativo del volumen producido (167%), el consumo interno crece lentamente (69%), pero las exportaciones aumentan en forma explosiva (543%).⁽⁵⁷⁾

De esta forma Pemex se ha convertido en monoexportador de petróleo crudo; desde 1977, la participación en ese rubro en el valor total de las exportaciones de Pemex se ha mantenido prácticamente por arriba del 90%. El volumen exportado de crudo ha crecido significativamente; de 1,650 millones de barriles en todo el sexenio de José López Portillo, pasó a 3,084 millones en el de Miguel de la Madrid y a 2,898 millones en el régimen de Carlos Salinas.⁽⁵⁸⁾

De lo expuesto anteriormente se puede observar claramente en el sexenio de Miguel de la Madrid, ya que con el objeto de tener divisas para el pago puntual del servicio de la deuda externa, Pemex se vió presionada a incrementar el volumen exportado de petróleo crudo a pesar de que su precio estaba bajando contribuyendo así a saturar el mercado y a retroalimentar la tendencia descendente de los precios, creando un círculo vicioso que sólo beneficia a los países consumidores. Aquí se ve claramente que Estados Unidos ha venido enfocando a su favor los beneficios de la explotación petrolera mexicana ya que absorbe una parte creciente de esa producción (con lo

(57) Ibidem. Págs. 42 y 43.

(58) Pemex, Anuario Estadístico Varios Años; Ed. Unidad de Planeación Corporativa de Petróleos Mexicanos. México, 1999. Pág. 143.

que contribuimos a resolverles un problema de seguridad nacional); dicho problema de seguridad nacional consiste en el abasto seguro de petróleo; así tenemos que lo que paga Estados Unidos al Gobierno Mexicano por las exportaciones se regresa a ese país como pago del servicio de la deuda externa con lo que se contribuye a mantener a flote el sistema financiero internacional, del que son beneficiarios principales.

Por tal razón Pemex transfiere al Gobierno mexicano casi la totalidad de sus utilidades vía impuestos y éste, utiliza prácticamente la totalidad de las divisas petroleras no para promover el desarrollo nacional, ni tampoco para mantener a flote la infraestructura de la empresa petrolera, sino para realizar el pago puntual del servicio de la deuda externa, principalmente la contratada con acreedores estadounidenses.

Esto se tradujo en agotamiento prematuro de los yacimientos petroleros, despilfarros de los hidrocarburos extridos, práctico abandono de la infraestructura no ligada a la extracción de petróleo, bajos niveles de eficiencia y un gran número de siniestros y perjuicios ecológicos de elevado costo material y humano.

Uno de los problemas de más interes en este punto es el de la privatización de Pemex, ya que esta muy de moda y sobre todo en este año que es el de elecciones presidenciales.

Al respecto cabe hacerse la pregunta siguiente,

¿La privatización es acaso la única alternativa para modernizar e incrementar la eficiencia y productividad de las empresas que hoy se encuentran en manos del Estado?

Mediante un estudio realizado respecto a las últimas privatizaciones de ciertas empresas que pertenecían al Estado se apreciaron las desventajas que representan para el país, el hacer alianzas con compañías extranjeras.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari particularmente en el caso de la banca y Teléfonos de México la privatización arrojó resultados elevadamente negativos lo que demuestra que la privatización de las empresas públicas no es el camino para elevar su eficiencia y productividad. Por que (59) la privatización en realidad de lo que se trata es de transferir al sector privado todo lo que deja utilidad; ésta es la razón de fondo que está detrás de los procesos de privatización en México y otros países.

Un problema quizá más grave de los mencionados anteriormente es el daño que se le ha venido causando al medio ambiente y a los habitantes de las zonas petroleras; ya que Pemex ha venido minimizando los daños y rechazan o manipulan los estudios elaborados por especialistas de diversas Universidades y dictámenes de organismos federales, en los que se demuestra la devastación ambiental generada por la explotación petrolera. (60)

(59) MANZO YEPES, José Luis. Ob Cit. Pág. 19

(60) Ibidem. Pág. 62.

Por último, mencionaremos otro problema que enfrenta Pemex, es la insuficiente infraestructura para almacenar tanto los hidrocarburos extraídos como los productos que apartir de ellos alabora Pemex; problema que se agudizó al no recibir la adecuada atención. Como ejemplo de esto se puede observar las condiciones en que se manejan y exportan los pentanos producidos por Pemex, los cuales son una especie de gasolina natural que se utiliza como base para producir gasolinas comerciales. A dicha base se le van agregando diversos componenetes (también elaborados por Pemex); para alcanzar diferentes tipos de gasolinas comerciales que cumplen con las especificaciones del mercado (nova o magna sin por ejemplo).

Como Pemex no cuenta con la suficiente infraestructura de almacenamiento (tanques para guardar los pentanos y tanques para realizar las mezclas), ello le impide aprovechar la ventaja que le da poseer la materia prima para preparar volúmenes adicionales de gasolina. Por ello se ve obligada a exportar gran parte de su producción de pentanos, generalmete a compañías estadounidenses que se dedican a la fabricación o preparación de gasolinas comerciales.

Esta ineficiencia se agrava aún más ya que Pemex no produce el volumen necesario de gasolina para satisfacer la demanda interna (ya que su capacidad de refinación es insuficiente por la escasa inversión que se le canaliza), por lo que

se ve obligada a comprar en el exterior las cantidades faltantes, muchas veces a las mismas compañías a las que le vende sus pentanos. De esta forma aun cuando Pemex dispone de personal capacitado para elaborar gasolinas, la falta de unos cuantos tanques de almacenamiento y el equipo adicional (cuyo costo sería muy bajos) le impide aprovechar sus propios pentanos para fabricar volúmenes adicionales de gasolina y sustituir así los que importa actualmente, incurriendo en gastos de divisas que podrían evitarse.

3.5.- LA NECESIDAD DE REGULAR LA VERIFICACION DE LAS INSTALACIONES DE PEMEX.

En Petróleos Mexicanos existe como ya hemos visto, la necesidad de verificar las instalaciones para un mejor desenvolvimiento, desarrollo y un mejor funcionamiento de la misma, y sobre todo para una mayor seguridad no sólo para sus trabajadores sino también para las personas que habitan en las zonas aledañas a la industria.

Esto se logrará mediante propuestas primeramente, y no sólo en materia de sus instalaciones, puesto que esto se resolvería mediante una inversión ligeramente superior a los 400 millones de dólares (dicho monto se recuperaría en menos de dos años) y no destinar los recursos únicamente al pago de la deuda externa; ⁽⁶¹⁾ sino también en todos los problemas que aqueja y afectan desde todos los puntos de vista a Petróleos Mexicanos.

Esta inversión es necesaria dado los resultados en que las últimas cifras han demostrado las pérdidas en materia de Petróleo extraído (560 mil barriles diarios), de éstos el petróleo sale limpio de los yacimientos, pero se contamina en la superficie por deficiencias de las instalaciones, representando para Pemex una pérdida de 0.34 dólares por cada barril vendido a los clientes, equivalente a 70 millones de dólares

(61) Ibidem. Pág. 62.

(62)
anuales.

Lo más importante de esta propuesta es que para esta industria podría aumentar sus ingresos a partir de auténticos y significativos incrementos en sus niveles de eficiencia y rentabilidad.

Continuando con nuestro estudio, es sumamente importante recordar antes de abrirle nuevamente a nuestro vecino del norte las puertas de la industria petrolera nacional que a raíz del conflicto que culminó con la expropiación petrolera, estudios realizados por el Gobierno Mexicano demostraron que la presencia de empresas extranjeras en esa industria significó explotar irracionalmente el recurso, y que la nación prácticamente no tuvo participación en los beneficios obtenidos.

Esto debido a la idea de querer privatizar a la industria petrolera por los malos resultados obtenidos en los últimos tres sexenios. Pero todavía se está a tiempo de reorientar su operación y control para que su finalidad establecida en la ley se cumpla. Se puede realizar con otras naciones relaciones comerciales obteniendo para ambos, ventajosos beneficios y no sólo tener el papel de monoexportador de crudo; para lograrlo se requiere negociar en condiciones de igualdad frente al otro.

Así los directivos de Pemex deberían preocuparse por detener los graves daños ambientales y económicos que vienen

causando la explotación acelerada e irracional de los yacimientos, debiendo hacer ésta de una manera racional y ordenada, aplicando de inmediato las inversiones necesarias.

Pemex es y debe seguir siendo una empresa lucrativa y autosustentable en el futuro.

CAPITULO IV.

LOS DIFERENTES ENFOQUES
DE LA RESPONSABILIDAD JURIDICA
DE PEMEX.

4.1.- REPARACION DEL DAÑO

La gestión nacional del petróleo, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgó al Estado Federal por conducto de Petróleos Mexicanos, nunca se ha apartado del régimen de derecho que le dió existencia.

Desde el principio, su estatuto legal, al proveerla de una personalidad jurídica y patrimonio propios, correlativamente la sujetó a la asunción de su estabilidad y a los términos de su observancia.

La reciente aparición de nuevos bienes jurídicos, como la conservación y equilibrio del orden ecológico, que el derecho elevó a objeto inmediato de su tutela, compromete al Estado y la colectividad nacional dentro de la que y para la cual Petróleos Mexicanos debe realizar una intensa actividad orgánica y económica de la institución en materia de prevención de riesgos y reparación del daño a terceros y al medio ambiente en que opera, para alcanzar su actividad integral y alcanzar su plenitud como institución.

El propósito de las siguientes consideraciones es, en suma, ver cómo Petróleos Mexicanos, en tanto sujeto del ordenamiento, ha venido actuando en los distintos campos de su responsabilidad con apego al derecho, lo que equivale tanto como sostener que por este medio se reafirma la realidad social de nuestro Estado.

Así tenemos que, en la actividad humana en sus múltiples relaciones realizan actividades y actos de carácter lícito o ilícito, estos actos pueden ocasionar consecuencias dañosas a personas o a bienes ajenos, siendo fuente de obligaciones traduciéndose en la fórmula de que aquél que hiciera uso de cosas peligrosas, tiene obligación de reparar los daños que cause aunque haya procedido lícitamente.

Por lo que respecta a la obligación de reparar el daño causado por el acto o actos lícitos que se realizan, por el empleo de cosas consideradas como peligrosas ya sea por la forma en que se utilicen o porque sean peligrosas de acuerdo a su naturaleza, es indudable que existe la obligación de reparar los daños que resulten.

Haciendo un poco de historia, de la Reparación del Daño, encontraríamos que en el primer periodo del Derecho Penal se denominaba por los tratadistas como venganza privada; ésta venganza que en un principio carecía de freno, se detiene en Oriente con la Ley del Talión, y en el primitivo derecho germano con las composiciones pecuniarias.

Mediante el pago de determinada cantidad o la entrega de ciertos objetos se dió fin a la violencia producida al delincuente que cometía un delito ya que éste le ocasionaba la pérdida de la paz y del derecho, pudiendo ser atacado por el ofendido y su familia.⁽⁶³⁾

(63) Cfr. CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales del Derecho penal; Ed. Porrúa. S.A., México, 1991, Pág. 30.

Así tenemos que en el Diccionario de la Lengua Española reparar significa "Acción y efecto de reparar las cosas materiales mal hechas o estropeadas. Desagravio, satisfacción completa de una ofensa daño o injuria"; y por Daño, "Efecto de dañar o dañarse. Detrimento o destrucción de los bienes, a diferencia del lucro cesante".

Según Arturo Rocco, citado por el maestro Pavón Vasconcelos en su obra, nos dice que el daño "es todo lo que produce la pérdida o disminución de un bien, el sacrificio o la restricción de un interés ajeno garantizado por una norma jurídica sea objetivamente respecto al sujeto (interés o bien jurídico), sea subjetivamente, en la forma de un derecho subjetivo concedido mediante el reconocimiento jurídico de la voluntad individual que aquel interés persigue."⁽⁶⁴⁾

Carnelutti, considera lo que se altera con el daño no es el bien, sino el interés, y de ahí que defina el daño como "una lesión de interés."⁽⁶⁵⁾

Ernesto Gutiérrez y González, en su obra define el daño de la siguiente manera "Daño es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por conductas lícitas o ilícitas, que la Ley considera para responsabilizar a su autor"⁽⁶⁶⁾;

Es por ello que deben incluirse dentro del daño todos los perjuicios que el individuo, sujeto de derecho, sufra

(64) PAVON VASCONCELOS, Francisco. Los Delitos de Peligro para la Vida; Ed. Porrúa, S.A., México, 1971. Pág. 12.

(65) Ibidem. Pág. 13.

(66) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones; ed. 9na. Ed. Porrúa, S.A., México, 1993. Pag. 85.

en su persona, honor y bienes jurídicos.

En el año de 1967, se registra en el mundo un accidente por derrame de hidrocarburo en donde se aprecia el primer precedente en cuanto a la reparación del daño, sucedió mediante el naufragio del Torrey Canyon, de 118,000 toneladas, frente a las costas inglesas, se calcula que a raíz del accidente, se derramaron por lo menos 50,000 toneladas de petróleo crudo, esto dio lugar a que el 11 de noviembre de 1969 el armador propietario, (la Barracuda Tanker Corporation), y el fletador, (la Unión Oil Company), estuvieron de acuerdo en indemnizar a los Gobiernos Ingles y Francés con la suma de 3 millones de libras esterlinas y a los particulares afectados en ambos países, con 25,000 libras más.⁽⁶⁷⁾

En México los antecedentes de la reparación del daño se registran en el año de 1979, cuando ocurre uno de los accidentes más graves por derrame de hidrocarburos al estar perforando el pozo Ixtoc I, este accidente causó daños al ecosistema del gobierno estadounidense, por lo cual México tuvo que reparar los daños a través de una indemnización.

Así tenemos que siendo Pemex un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, de carácter técnico, industrial y comercial, como ha quedado establecido anteriormente, cualquier responsabilidad que se pretendiera fincar en su contra podría involucrar responsabilidad solidaria del Gobier-

(67) The New York Times, noviembre 12 de 1969. Pág. 1.

no de México. Además la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, establece que corresponde a la Nación el dominio directo de los carburos de hidrógeno que se encuentran en el territorio nacional, incluida la Plataforma Continental. Dispone dicho ordenamiento que la Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades que abarca la industria petrolera por conducto de Pemex, y que esta última podrá celebrar los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiera. La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos también previene que en todos los actos convenios y contratos en que intervenga Pemex, serán aplicables las leyes federales y que las controversias en que sea parte, cualesquiera que sea su carácter, serán de la competencia exclusiva de los Tribunales de la Federación.

Por otra parte el Artículo 133 de nuestra Carta Magna establece que "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión..."

A la luz de las anteriores disposiciones puede inferirse que la responsabilidad que pudiera imputarse a Petróleos Mexicanos y al Gobierno Federal puede originarse en tres diferentes fuentes:

a) Por la aplicación de un tratado internacional en el que México sea Parte Contratante.

b) Por sentencias dictadas por tribunales extranjeros cuando exista un conflicto entre los países que celebraron un tratado internacional.

c) Por resolución de los tribunales federales mexicanos, conociendo de demandas planteadas en este país, en los términos del Artículo 104, Fracciones I, II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Profundizando nuestro estudio de la reparación del daño tenemos que, con suma frecuencia hacemos alusión al daño y a su obligada reparación, conceptos jurídicos que son de especial importancia para Petróleos Mexicanos, donde cotidianamente se hace referencia a daños sufridos por la institución por accidentes, incumplimientos contractuales, comisión de actos ilícitos, etcétera, y por tanto a los problemas que se afrontan para obtener la reparación correspondiente.

Aquí tendremos una exposición, tratando sobre el daño y su reparación, tanto en el orden administrativo, penal y civil.

4.2.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Pemex está obligada a proporcionar seguridad, tanto a las instalaciones como a la población de los alrededores.

Con lo ocurrido en San Juan Ixhuatepec, las explosiones en Guadalajara y el último siniestro de mayor trascendencia en esta década el del Complejo de Cactus; queda demostrado que no es válido llamar accidentes lo que en realidad es el fruto del incumplimiento del deber estricto. Las investigaciones exhaustivas deben darse antes de que ocurran las catástrofes; esas son las investigaciones exhaustivas que se requieren ya que después esas investigaciones exhaustivas tienden a ser disculpas, falsos arrepentimientos, y deseos de apaciguar con palabras lo que no se logró con medidas técnicas o administrativas.

Los accidentes que con más frecuencia suceden tienen que ver con fugas o derrames de hidrocarburos, explosiones, incendios y otros; dentro de los cuales los principales problemas que el organismo ha detectado son fugas y derrames de hidrocarburos, emisiones a la atmósfera de humos y gases, y disposición inadecuada de grasa y aceites.

Aquí mencioné solamente los accidentes de mayor trascendencia, pero no hay que olvidar que con frecuencia o al menos en cada año se registran accidentes dentro de esta paraestatal; para apreciar esto con más claridad mencionaré

una pequeña lista de los accidentes ocurridos en los últimos tres años a la fecha, teniendo lo siguiente:

- El 20 de febrero de 1997, se registro un derrame en Minatitlán de dos millones de litros de gasolina nova, en el interior de la refinería Lázaro Cárdenas. ⁽⁶⁸⁾

- El 2 de mayo de 1997, hubo una explosión e incendio en instalaciones de Pemex en la colonia Granjas México, al Oriente de la capital de la República, provocando la muerte de dos personas y lesiones a otras tres. ⁽⁶⁹⁾

- El 27 de octubre de 1998, hubo fugas de gasolina en Acolman, por más de 100 mil litros, en un ducto de Pemex proveniente de Poza Rica. ⁽⁷⁰⁾

- El 18 de noviembre de 1998, se presentó una colisión de dos helicópteros en la sonda de Campeche, dejando un saldo de 22 muertos. ⁽⁷¹⁾

- El 16 de julio de 1999, hubo una explosión de gas en la planta de Pemex Elizondo, no registrándose víctimas. ⁽⁷²⁾

- El 23 de febrero del 2000, Explota un ducto de Pemex en la zona norte de Chiapas, dejando como saldo siete personas heridas y cuantiosos daños materiales a la agricultura y ganadería, al dañarse un área de 20,000 metros cuadrados. ⁽⁷³⁾

Como podemos observar los accidentes ocurridos en

(68) Vid. La Jornada. México, 21 de febrero de 1997. Pág. 1.

(69) Vid. Excelsior. México, 2 de mayo de 1997. Pag. 1.

(70) Vid. La Jornada. México, 28 de octubre de 1998. Pág. 1.

(71) Vid. Ibidem. 18 de noviembre de 1998. Pag. 1.

(72) Vid. El Universal. México, 16 de julio de 1999. Pág. 1.

(73) Vid. El Economista. México, 23 de febrero del 2000. Pág. 1.

su gran mayoría se debe a la falta de mantenimiento de las instalaciones. El uso óptimo de los recursos requiere de una planeación y programación de modo tal que los imprevistos se reduzcan al mínimo, dando ciertos lineamientos que al consultarlos, dirijan en forma segura, además de plantear otras alternativas de solución; cumplir con lo que se ha establecido anteriormente, es decir seguir una planeación de las operaciones.

Dentro de la reparación administrativa entra conforme a lo que hemos visto en este punto, la responsabilidad de los servidores públicos como punto fundamental, ya que es en ellos (los servidores públicos) que tienen la máxima responsabilidad de ejercer con rectitud y el más honesto desempeño sus cargos.

Esta responsabilidad está regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de acuerdo con el artículo 2º que a la letra dice: "Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."

Así tenemos que desde el Director General, hasta el empleado de menor rango dentro de Pemex está obligado a desempeñar perfectamente sus deberes, ya que como se ha demostrado

esta paraestatal es de suma importancia para el desarrollo del país pero no sólo eso sino que además no puede seguir registrándose accidentes en donde se ponga en peligro el bien jurídico tutelado ya que es lo más importante, puesto que una vida humana no tiene precio.

De acuerdo con lo anterior la responsabilidad administrativa por actividades ultrarriesgosas es un problema práctico y requiere de soluciones; ya que la responsabilidad tiene que basarse en el riesgo y no en ningún tipo de culpa o negligencia.

Los servidores públicos no deben olvidar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47 les transfiere obligaciones sobre todo en lo referente en sus fracciones I, II y III; dicho artículo a la letra dice: "Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honestidad, 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, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sean encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión

que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tengan acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos."

El incumplimiento de estas disposiciones y todas las demás a que hace referencia el artículo 47 de la mencionada ley serán sancionadas por el artículo 53 de la misma que a la letra dice: "Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública;

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica, y

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

Así tenemos que conforme a lo que establece el artículo 113 de la Constitución Política, los servidores públicos determinarán sus obligaciones por las leyes sobre responsabilidades administrativas, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; también señalará dichas leyes las sanciones por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicar las mencionadas sanciones.

Para terminar con este punto podríamos decir que es responsable el que asume las consecuencias de un hecho jurídico o en quién debe recaer la sanción en caso del incumplimiento de una obligación; ya que debe de ser tema de preocupación la responsabilidad por actividades ultrarriesgosas debiendo de ser esta la de proteger, a todos aquellos sujetos que pudieran llegar a ser víctimas.

Resulta importante poner de relieve la obligación que tiene el Estado de responder de los daños causados por sus servidores en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas. En esta responsabilidad, la obligación del Estado es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva, cuando el funcionario directamente responsable carezca de bienes suficientes para responder del daño causado.

La falta de intención de causar daño, no impide que

un funcionario público sea responsable de los daños y perjuicios que sean consecuencia de los actos que en el desempeño de sus funciones realice, cuando los mismos son ilícitos por no haberse realizado conforme a lo mandado por la Constitución y la Ley.

4.3.- RESPONSABILIDAD PENAL.

Toca el turno el hacer un análisis en lo referente al, ámbito penal, en el artículo 109 de la nuestra Carta Magna en su fracción II nos dice: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y de las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal."

El mismo artículo nos dice que "Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pueden justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan."

Se dice que cuando el infractor ocasiona un "daño

a la paz social", éste debe retribuir mediante el sufrimiento de una pena, misma que se regula por un ordenamiento jurídico como lo es el Derecho Penal.

Sobre el particular recordemos que los ilícitos previstos por el Código Penal dan lugar a delitos cuya sanción la integran la pena corporal y la pecuniaria y de esta última forma parte la reparación del daño.

A efecto de señalamiento atendiendo lo previsto en el artículo 30 del Código Penal vigente, en lo referente a la reparación del daño tenemos lo siguiente: "La reparación del daño comprende:

I.- La restitución de la cosa obtenida por el delito y si no fuere posible, el pago del precio de la misma;

II.- La indemnización del daño material y moral causado, incluyendo el pago de los tratamientos psicoterapéuticos y curativos que, como consecuencia del delito, sean necesarios para la recuperación de la salud de la víctima; y

III.- El resarcimiento de los perjuicios ocasionados.

Tratándose de delitos que afecten la vida y la integridad corporal, el monto de la reparación del daño no podrá ser menor del que resulte aplicándose las disposiciones relativas de la Ley Federal del Trabajo."

4.4.- RESPONSABILIDAD CIVIL.

En materia civil podemos considerar al daño como la expresión con que aludimos al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que se provoca de cualquier forma, mas también aquel que se ocasiona a otro, aun cuando la conducta no implique culpa o dolo.

En el artículo 2108, del Código Civil establece que: "Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación."

Es importante señalar que los hechos u omisiones ilícitos, pueden producir daño moral cuya reparación obligatoria se cumple mediante el pago de una indemnización en dinero, determinada por el Juez, independientemente de los daños materiales causados, que puedan dar lugar a responsabilidad contractual o extracontractual; de acuerdo con el artículo 1916 del Código Civil, párrafo segundo.

La responsabilidad contractual y de la subjetiva proveniente de la omisión ilícita de hecho, el Código Civil vigente en su artículo 1913, establece la llamada Responsabilidad Objetiva o Teoría de Riesgo Creado. El artículo que a la letra dice: "Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que

conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima."

Nuestro Supremo Tribunal ha manifestado que la persona que use el mecanismo o aparato peligroso tiene obligación de reparar el daño por ese solo hecho, aun cuando no obre ilícitamente, pues la responsabilidad extracontractual por el uso de instrumentos peligrosos es independiente de que haya o no contrato, ya que sería contrario a la equidad, que dicha responsabilidad estuviera sujeta a otras y distintas normas, por el hecho de que en un caso hubiese contrato y en otro no.

En la responsabilidad contractual, se atiende a la culpa y al incumplimiento del contrato, mientras que en la responsabilidad objetiva, basta el uso de instrumentos peligrosos para que deba repararse el daño causado y el obligado únicamente podrá librarse del pago de la indemnización, si demuestra que el daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Como se indica, hay casos en que concurren los dos tipos de responsabilidades: la derivada del simple incumplimiento del contrato y la proveniente del uso de instrumentos peligrosos. Al igual, la responsabilidad objetiva puede darse simultánea con la derivada de hechos u omisiones ilícitos, ya

que ambos no se excluyen y pueden coexistir.

Por consiguiente, el actor en un juicio de responsabilidad civil puede válidamente intentar las acciones derivadas de los artículos 1910 y 1913 del Código Civil, puesto que no son contradictorias y podrá ejercitar a la vez la acción derivada del simple incumplimiento del contrato y la proveniente del uso de instrumentos peligrosos.

El artículo 1910 literalmente expresa: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima."

Debemos destacar que el artículo 1913 del Código Civil transcrito, sólo regula situaciones en que el daño no sea resultado de un acto ilícito, pues cuando la acción causal es ilícita cobra aplicación el artículo 1910 del propio ordenamiento. Así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así tenemos que el fundamento de la responsabilidad objetiva no es el contrato, sino la Ley que la ha establecido para los casos de daños que se causen por el uso de instrumentos peligrosos por sí mismos.

En los casos de responsabilidad objetiva, de ninguna manera se requiere recurrir a la licitud del acto, al dolo

o a la culpa grave, para establecer que la persona que causó un daño con instrumentos peligrosos por sí mismos debe repararlos, independientemente de que el causante esté vinculado o no con la víctima en forma contractual.

Consecuentemente, cuando una de las partes contratantes incurre en una responsabilidad extracontractual, que es además objetiva por haber empleado instrumentos peligrosos por sí mismos, el fundamento de esta responsabilidad será la Ley y de ninguna manera el contrato. Reiteramos que quien hace uso de instrumentos peligrosos por sí mismos, está obligado a responder del daño que cause aunque, no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que el daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

De lo anterior expuesto se concluye que el daño y la responsabilidad consecuente, está previsto en tres figuras jurídicas en materia Civil, a las que habrá que agregar lo relativo al daño moral y tratar por separado la reparación como parte de penas impuestas por la comisión del delito.

- El incumplimiento de las obligaciones y la responsabilidad contractual.

- De las disposiciones establecidas por el Código Civil para el caso de daños provenientes de hechos ilícitos, o responsabilidad subjetiva.

- Daños que surgen del riesgo creado y la responsabilidad objetiva.

- El daño moral y su reparación.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La expropiación petrolera fué un acto de valentía, decisión, y amor a México, ya que de esta manera se dió por terminada una época de explotación irracional de nuestros recursos naturales; pero toda vía se está impidiendo el desarrollo económico de nuestro país.

SEGUNDA.- México ha sido cuna de grandes hombres, que brindan su lealtad al país mediante un compromiso patriótico, ejemplo de ello es el General Lázaro Cárdenas por su brillante participación en la expropiación petrolera; hombres así es lo que necesita no sólo Pemex sino todo México.

TERCERA.- Es sumamente necesario seguir examinando paso a paso la situación y los movimientos que realiza la OPEP ya que a pesar de todos los problemas que ha sufrido, permanece como un actor fundamental del mercado petrolero.

CUARTA.- El artículo 90 constitucional y la relación de los artículos 1º párrafo tercero, 3º fracción I y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 14 fracción I de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 2º y 3º del Decreto que crea la Institución Petróleos Mexicanos de

7 de junio de 1938 y 1º de su Ley Orgánica, permite concluir que, como sujeto de derecho, Pemex es responsable directamente de los daños a terceros que cause su actividad, tanto en el ámbito administrativo, penal y civil.

QUINTA.- Hay que analizar con un amplio criterio constructivo la administración de la industria, con un sólo objetivo, el de su perfeccionamiento, así como formular un plan mediante amplios estudios que apunten soluciones en temas como el financiamiento de la industria, las cargas fiscales que soporta, sus obligaciones en el pago de la deuda, etc.

SEXTA.- Los siniestros ocurridos en las últimas fechas, o mejor dicho los ocurridos desde siempre tienen que plantear la transparencia en Pemex en cuanto a la utilización de sus recursos, y los fondos que destina para evitar estas desgracias.

SEPTIMA.- En lo tocante a la privatización de Pemex, sería un gran error el hacer dicha maniobra pues ha quedado demostrado através de la historia que es una solución falsa, al evidenciar que la nación prácticamente no tiene participación en lo beneficios obtenidos.

OCTAVA.- La reparación del daño consiste principalmente en la obligación que se desprende por la comisión de un hecho lícito o ilícito, teniendo como consecuencia una responsabilidad, ya sea administrativa, civil o penal; que se constituye en el pago de los daños y perjuicios cuando no sea posible la restitución se solicita la indemnización.

NOVENA.- Concluiremos proponiendo que existe una gran necesidad de que intervengan instituciones que no dependan de Pemex como podría ser la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México; para llevar a cabo en conjunto con la paraestatal ciertas funciones como la revisión y evaluación del estado que guardan las instalaciones petroleras, certificar si Pemex destina los recursos necesarios y cumple la normatividad en cuanto a seguridad industrial, supervisar con regularidad los programas de mantenimiento para reducir los índices de accidentes etc., y dar a conocer los resultados a la opinión pública.

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

DOCTRINA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. ed. 8va., Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1988.
- BACH Y DE LA PEÑA, M. México y su Petróleo. Síntesis Histórica. Ed. México Nuevo., México, D.F., 1938.
- CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales del Derecho Penal. Ed. Porrúa S.A., México, D.F., 1991.
- CORONA, Gustavo. Lázaro Cárdenas y la Expropiación de la Industria Petrolera en México. Ed. México Taller de Impresiones Tipograficas., México, D.F., 1975.
- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo IV, Ed. Porrúa S.A., México, D.F., 1985.
- DOMINGO LAVIN, José. Petróleo. Pasado Presente y Futuro de una Industria Mexicana. Ed. Ibero America de Publicaciones, S.A., México, D.F., 1976.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. ed. 28a., Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1989.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Dercho de las Obligaciones. ed. 9na. corregida y actualizada, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1993.
- LOBATO LOPEZ, Ernesto. El Petróleo en la Economía. Ed. Fondo de Cultura Económica., México, D.F., 1970.

- LOPEZ PORTILLO Y WEBER, José. El Petróleo de México. su Importancia, sus Problemas =México=. Ed. Nuevo México., México, D.F., 1988.
- MANZO YEPEZ, José Luis. ¿Que hacer con Pemex? una Alternativa a la Privatización. Ed. Grijalbo, S.A., de C.V., México, D.F., 1996.
- MEYER, Lorenzo. México y EE.UU. en el Conflicto Petrolero. 1917-1942. Ed. El Colegio de México., México, D.F., 1972.
- MORALES MORENO, Isidro. La Formación de la Política Petrolera en México. Ed. Programas Educativos., México, D.F., 1988.
- PAVON VASCONCELOS, Francisco. Los Delitos de Peligro para la Vida. Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1971.
- RODRIGUEZ, Antonio. El Rescate del Petróleo. Ed. El Caballito. México, D.F., 1975.
- SERRA ROJAS, Andres. Derecho Administrativo. ed. 13va Tomo I, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985.
- SILVA HERZOG, Jesús. La Expropiación del Petróleo. 1936-1938. Ed. Fondo de Cultura Económica., México, D.F., 1981.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil.

Código Penal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.

Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional.

ECONOGRAFIA.

COMERCIO EXTERIOR. Núm. 11, Vol. 45, Editada por La Gerencia de Información y Relaciones Públicas de Petróleos Mexicanos, México, D.F., Noviembre de 1995.

COMERCIO EXTERIOR. Núm., 8 Vol. 36, Editada Por La Gerencia de Información y Relaciones Públicas de Petróleos Mexicanos, Agosto, 1996.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. ed. 19na., Tomo III, Ed. Espasa-Calpe, S.A., Madrid España, 1970.

EL FORO. Núm. 18. Sexta Epoca, Editada por el Organo de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, 18 de Julio-Septiembre., 1999.

ESTADISTICA DE ACCIDENTES PERSONALES DE TRABAJO E INDUSTRIALES, PEMEX, GERENCIA DE SEGURIDAD E HIGIENE INDUSTRIAL INSTITUCIONAL., Editada por la Subdirección Técnica Administrativa, Coordinación Ejecutiva de Servicios Generales y Seguridad Industrial, México, D.F., 1999.

PEMEX, ANUARIO ESTADISTICO VARIOS AÑOS., Editada por la Unidad de Planeación Corporativa de Petróleos Mexicanos, México, 1999.

PETROLEOS MEXICANOS, MEMORIA DE LABORES 1999. Editado por la Unidad de Planeación Corporativa de Petróleos Mexicanos, México 12 de Marzo del 2000.