

651
Mj



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL SERVICIO DE LA DISTRIBUCION
DE GAS EN MEXICO**

T E S I S

**PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:
GONZALO RAZO ROJAS**

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

PROLOGO.....	I
CAPITULO I .- ANTECEDENTES DE LA INDUSTRIA EN MEXICO	
1.- Los hidrocarburos como propiedad de La nación	1
a).- El gas como recurso natural	17
2.- La industria del gas en México y su importancia	21
3.- El aprovechamiento del gas, sus implicaciones económicas y sociales	38
a).- Industrial	41
b).- Doméstico	43
CAPITULO II.- EL SERVICIO DE DISTRIBUCION DE GAS EN MEXICO	
1.- Las plantas de almacenamiento	55
a).- Características Generales	55
b).- Autorización de Sistemas de Transporte de gas	58
c).- Vehículos tanque	61
d).- Recipientes portátiles	63
2.- La prestación del servicio	
a).- El suministro de gas.....	66
Determinación de la zona del suministro	73
La regularidad en el servicio	75
La eficiencia en el servicio	76
La oportunidad en el servicio	77

CAPITULO III.- EL REGLAMENTO DE LA DISTRIBUCION DE GAS

1.- Constitucionalidad del Reglamento.....	79
2.- Objetivos y límites del Reglamento.....	87
3.- El artículo 65 del Reglamento : su observancia actual	91
4.- De la inspección y vigilancia del servicio de distribución de gas.	
a).- Requisitos Constitucionales	98
b).- Las visitas domiciliarias.....	102
5.- Medio de defensa que tiene el particular con base en este Reglamento	
a).- Recurso de inconformidad	105
b).- Sus límites y sus deficiencias.....	108
CONCLUSIONES.....	112
BIBLIOGRAFIA	116

P R O L O G O

La noción del servicio público, a través del tiempo se ha pretendido explicar de diferente manera pero siempre llegando a una característica esencial, que es el de cubrir una necesidad colectiva y es el caso que en el presente trabajo hago un desarrollo histórico legislativo del gas como recurso natural, producto del subsuelo que por el avance cultural del hombre se aprovecha y gracias a la tecnología adquirida por la sociedad llegó a cubrir las necesidades de esa colectividad, como un producto de primera necesidad, es importante el planteamiento y la presentación de éste trabajo porque llegamos a una propia definición de lo que es servicio público y el ordenamiento jurídico que se requiere para regular el servicio que tiene por nombre la distribución de gas.

A partir de los años cuarentas del presente siglo, se inicia la industria gasera en México, ya que anteriormente no se le había encontrado utilidad a este producto porque lo que propiamente se utilizaba como energético, era el petróleo y más aún, éste producto no tenía una legislación propia porque estaba contemplado dentro de la legislación minera.

El momento histórico importante que dá un cambio absoluto e inmediato al aprovechamiento de los hidrocarburos es aquel cuando la sociedad los tribunales, el Congreso de la Unión y el Presidente de la República se unen para asestar un golpe mortal a la inversión extranjera que dominaba el petróleo y sacaba la riqueza del país, "La expropiación petrolera".

El gas por sí mismo en nuestros días ocupa un lugar primordial dentro de los productos de primera necesidad por ser un energético de uso común, dejando atrás a otros como es el caso del carbón y el petróleo.

El servicio público de la distribución de gas se ha quedado estancado, por cuanto a como se transporta, como se almacena y como se distribuye porque no obstante que se obseran las medidas mínimas de seguridad, éstas no la garantizan de una manera estable.

Además la forma en que se prestan el servicio propiamente, no es idóneo para los intereses de los consumidores poruqe debiendose prestar en un tiempo, de una forma, y en un lugar, esto en la práctica a quedado al arbitrio de los distribuidores, por no existir un ordenamiento jurídico, que regule esta

prestación del servicio. De aquí el interés de avocarnos a este estudio, concluyendo esta breve exposición en señalar de una manera clara y general las bases para propugnar una nueva legislación que otorgue seguridad y garantía al consumidor al momento de requerir el servicio y procesalmente exigir una aplicación de estas disposiciones jurídicas a las autoridades administrativas competentes, y lograr así una pronta y expedita justicia administrativa.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA INDUSTRIA DEL GAS EN MEXICO.

1.- LOS HIDROCARBUROS COMO PROPIEDAD DE LA NACION.

Los hidrocarburos para el diccionario de la real Academia de la Lengua Española son: "Los carburos de hidrógeno" (1).

Los hidrocarburos son combustibles líquidos, sólidos o gaseosos y se componen de uno o más gases simples, en proporciones variables.

Los gases más comunes, todos mezclas de carbono e hidrógeno son: propano, metano, propileno, benceno, butano y butileno, se encuentran en el subsuelo, en depósitos de gas natural y en depósitos de petróleo, son además fuentes de energía misma que ha evolucionado a través del tiempo, en razón a la capacidad tecnológica y económica para su aprovechamiento social.

(1)-"Diccionario de la Real Academia de la Lengua" Española
Madrid, 1970, Edici'n 1976.

En la actualidad dadas las necesidades de la población, podemos señalar como la más importante fuente energética con que cuenta México al petróleo, porque gracias a sus características no tiene desperdicios porque sus derivados son utilizados en cientos de formas, cabe aclarar que "el petróleo es el compuesto más complejo de los hidrocarburos"(2) y su significado etimológico proviene del latín: Petra-piedra y oleum-aceite, es decir aceite de piedra concepto que ha sido superado porque actualmente está comprobado que el origen del petróleo proviene de la descomposición de residuos animales y vegetales y su fosilización.

Esta génesis del petróleo es la que le da sus características, de entre las cuales podemos mencionar las siguientes: Se encuentra en el subsuelo impregnado en formaciones calcáreas; asume los tres estados físicos dependiendo de su composición y temperatura; de color oscuro y olor fuerte; su densidad es menor a la del agua, lo que hace que se encuentre sobre una capa de agua y bajo una de gas.

(2).-PEMEX.-"El petróleo una crónica 1968". México 1968,
pag.9

Para obtener los productos del petróleo se sigue un proceso de refinación fraccionada llamada también destilación primaria, consistente en el calentamiento del crudo para destilar todos los ingredientes volátiles, mismos que se condensan a diferentes temperaturas" (3).

La refinación del petróleo es una etapa importantísima pues significa la transformación de un elemento en multitud de recursos.

Los productos que se obtienen entre otros, por señalar sólo algunos, sin dejar de lado "la clasificación que hace Don José Sotelo Noriega en su obra Influencia de los Hidrocarburos en la Industria de México" (4), son: El hule, extinguidor de incendios, amoniaco, parafinas, disolventes, pinturas, perfumes, tintes, insecticidas, grasas lubricantes, refrigerantes, asfaltos, soldaduras, hielo seco, gasolinas, vaselinas, goma de mascar, materias primas para la petroquímica y gas licuado de petróleo. "...el gas sirve como materia prima en la manufactura de fertilizantes y el etano que contiene es la base del etileno y de

(3).-Idea. pág. 49.

(4).-Sotelo Noriega José.-"Influencia de los hidrocarburos en la industrialización en México" Banco de Mexico S.A. 1944, pág. 62.

los productos petroquímicos derivados de éste" (5), el gas es un recurso generador de energía pues determina en gran medida el aprovechamiento de otro recurso y el desenvolvimiento de casi todas sus funciones, verbigracia citaremos que los residuos del gas L.P. en los cilindros portátiles que son usados como medio de transporte para su aprovechamiento, se extraen y dan origen "al coque", mismo que es utilizado como filamento de los focos de arco eléctrico.

Los hidrocarburos son además recursos naturales no renovables entendiéndose por recurso natural a "los elementos de la naturaleza que los hombres pueden aprovechar para satisfacer sus necesidades (sin que en la producción de aquellos haya contribuido el hombre)"(6).

El agotamiento de estos recursos es inevitable, la incosteabilidad de la explotación, la falta de mercado o el descuido humano es lo que propicia la destrucción de los recursos naturales. El estado es una entidad permanente en todo estado de

(5).-Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas".-Boletín No. 12°. Marzo, 1976.- pág. 20

(6).-Zinvecan. E.W.-"Recursos e industrias del mundo". F.C.E. pág. 26.

derecho, dice Jellineck: "El estado es una entidad dotada de un poder de mando originario"(7), misma que debe justificarse en su actuar ante los gobernados, sus fines son siempre superar las miras de los particulares, por ello todas las funciones económicas relacionadas con recursos naturales no renovables deben estar bajo su tutela pues "la valoración de los recursos del medio debe... ..ampliarse o modificarse tomando en cuenta los objetivos sociales"(8), asimismo el estado rector de su economía mantendrá reservas de energéticos como el petróleo y el gas, para cimentar su industria; consecuencia de su economía futura.

El estado mexicano de manera exclusiva opera su industria básica, por lo que no permite que los intereses particulares extingan los recursos naturales; que la iniciativa privada monopolice la economía en el sector de hidrocarburos y se enriquezca manejando condiciones al comercializar este producto de primera necesidad, por la importancia y el impacto en la vida económica, social y política del país crea la empresa pública "PEMEX", para utilizar los recursos energéticos naturales,

(7).-Serra Rojas Andrés.-"Teoría General del Estado".
Pozzúa México, 1964, primera edición, pág. 198.
(8).-Zimmerman E.V. Op. cit. pág. 32.

garantizando así una racional operación, con los menores precios posibles para el consumidor y una adecuada y equitativa satisfacción de las demandas nacionales.

Petróleos Mexicanos es una institución pública y de servicio público, que funciona como medio para poner al alcance de los consumidores el elemento energético básico del México actual: El petróleo y sus derivados; manteniendo una conciencia de recursos cuidando de las reservas y dejando satisfechas las exigencias de los consumidores, justificando lo anterior se expone que "el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas extratéticas que se señalan en el artículo 28 párrafo 4o. de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan"(9).

Ahora bien, la tesis patrimonialista, que es uno de los fundamentos clásicos de la propiedad originaria de la nación, "establece el dominio eminente del estado sobre el subsuelo de su territorio"(10), en el siglo XVI el territorio era considerado

(9).-SENIP.-"Cuadernos Jurídicos No. 6 Disposiciones en Materia de Petróleo" México 1985, pág. 13 y 14.

(10).-Decerra Haria.-"Derecho Minero de México". Editorial Litusa-Miller S.A. 1963, pág. 5.

propiedad de la corona, se hablaba del real patrimonio en el cual se incluía al subsuelo y a la riqueza que en él se encontraba, de aquí que todas las disposiciones jurídicas existentes hasta la época de la Nueva España tuvieron este criterio, por lo que al hacer nuestro estudio necesariamente tenemos que hacer esta referencia sobre la legislación española, porque en ella se encuentran perfectamente bien cimentados los fundamentos de nuestro derecho:

"Desde las siete partidas en el siglo XIII, la propiedad de las minas estaban tan estrechamente unidas a la corona que la concesión que se otorgaba para explotarlas, sólo tenía validez durante la vida del rey que la otorgaba.

En el ordenamiento real de Castilla Alfonso XI en el siglo XIV decretó que todas las minas y sus productos eran de la corona y que no podían beneficiarse sin una licencia o concesión.

Más tarde Juan I, Carlos V y Felipe II confirmaron el dominio real, radical y directo sobre las minas y los minerales, a través de la real cédula de 9 de diciembre de 1526, asimismo en las ordenanzas del nuevo cuaderno de minería de 22 de agosto de 1569."(11).

(11).-Becerra María, Op. cit. pág 21 y 22.

Los principios de las ordenanzas del viejo y del nuevo cuaderno quedaron plasmadas en las ordenanzas de Aranjuez de 22 de mayo de 1763, expedidas por Carlos III y fueron la primera legislación minera dictada en forma exclusiva para la Nueva España. "Entrando de lleno a 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 concepto tradicional que arranca de las leyes de la colonia, aún cuando el petróleo no se hubiera descubierto; pero su caso se puede asimilar al de las minas, cuya propiedad correspondía a la real Corona Española, quien la cedió en beneficio de la nación al establecerse el gobierno independiente" (12).

En el articulado de las ordenanzas, se estipulaba con toda claridad que el Rey era el dueño de las minas, que sin separarlas de su patrimonio podía conceder su explotación a los particulares; dentro de las materias de esa explotación se comprendía también a los bitúmenes o jugos de tierra.

(12).-Manterola Miguel.- 'La Industria Petrolera Mexicana'. Conferencias en conmemoración del XX aniversario de la expropiación petrolera. México, pág 4.

"En efecto, según el texto de las ordenanzas sobre minería de la Nueva España dictadas en Aranjuez el 22 de mayo de 1763, en el título 5o. artículo 1o. se previene que las minas sean propiedad del soberano, el que podía entregarlas a sus vasallos en determinadas condiciones pero sin dejar de pertenecer al soberano"(13).

Llegada la independencia se siguió aplicando, dejando la legislación colonial sólo que sustituyendo en cuanto a la propiedad la Nación Mexicana a la Corona Española, y las juntas de minería o departamentos de fomento a las autoridades mineras subordinadas al Rey. El 24 de agosto de 1821, el virrey de la Nueva España y el jefe del Ejército Mexicano suscribieron el tratado de Córdoba, declarando el reconocimiento de la independencia doméstica y que el gobierno provisional actuaría en todo según las leyes en vigor, hasta que fuera redactada la Constitución. Cuando la Constitución fue redactada no se afectaron en forma alguna las leyes civiles anteriores y así quedó prorrogada la vigencia de las Ordenanzas de Aranjuez.

(13).-Op. cit. pág. 5.

Cuando España reconoció en el tratado de 1836 la Independencia de México; cedió a favor del gobierno mexicano todos los derechos que había tenido sobre la Nueva España y en esa forma la República adquirió para la nación la propiedad de todos los terrenos y aceptó continuar en vigor las leyes existentes. "Después de realizada la independencia, los derechos pertenecientes a la corona española pasaron a la nación mexicana, de acuerdo con el tratado de paz, firmado entre México y España el 22 de diciembre de 1836"(14). En conclusión tenemos que "la nación mexicana sustituyó al soberano español en sus derechos y en sus dominios"(15), en sentido estricto la población de un estado puede comprender a la nación y ésta dice Don Ignacio Burgoa: "Comunidad natural culturalmente uniforme, es sólo no anterior al estado, sino la causa originaria de su creación"(16), por lo que tiene pleno dominio sobre su territorio y demás elementos que lo constituyen incluyendo al subsuelo y los yacimientos de gas y petróleo dentro de su patrimonio.

(14).-Op. cit. pág 9.

(15).-Becerra María.-Op. cit. pág 17.

(16).-Burgoa Ignacio.-"Derecho Constitucional Mexicano". Porrúa México, 5a. Edición, 1984, pág 98.

El patrimonio de la nación es un elemento de existencia del estado en donde quedan comprendidos los bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al mismo, para realizar sus fines a través de las diferentes áreas y órganos que lo componen y dado que los hidrocarburos son recursos naturales no renovables que se encuentran en el subsuelo en depósitos de gas no asociado y en yacimientos de petróleo dentro del territorio nacional, pasamos a su estudio como propiedad de nación.

"Al promulgarse en la república la Constitución de 1917, en su artículo 27 se atribuyó al dominio directo del estado la propiedad del subsuelo de conformidad con la tradición jurídica mexicana que arraiga como hemos visto desde el tiempo del virreinato. Ello quería decir que la explotación de hidrocarburos por empresas privadas quedaba sujeta a la autoridad del gobierno y subordinada al interés de la nación"(17), esto porque históricamente las leyes de México en materia de petróleo han sostenido la propiedad del subsuelo por la nación, excepto en el lapso porfirista cuando en función de intereses económicos

(17).-Lobato López Ernesto.-"La Industria Petrolera Mexicana sus finanzas". Op. cit. pág. 71.

externos se subvirtió esta tradición, permitiendo así la inversión extranjera en la industria petrolera y la fuga masiva de la riqueza nacional.

Las grandes empresas petroleras establecidas en el país, al ver sus intereses fuertemente afectados por el artículo 27 Constitucional, durante once años estuvieron discutiendo con el gobierno y ejerciendo sobre él presiones diplomáticas y de otro orden, hasta lograr que en 1928 se promulgara una legislación que de hecho dejaba el subsuelo petrolero fuera del régimen constitucional. Estaban así las cosas cuando en 1937 el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que agrupaba al personal de las empresas radicadas en el país, de acuerdo con nuestras leyes acudió al arbitraje de los Tribunales Laborales para solir en toda la industria nuevas y uniformes condiciones de trabajo y de remuneración. "La Junta de Conciliación y Arbitraje dictó el laudo favorable a los trabajadores, las empresas no lo acataron y lo recurrieron con su inconformidad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual confirmó la legalidad del laudo emitido por la junta; una nueva rebeldía de las empresas al negarse a acatar el fallo del más alto Tribunal del país, puso en peligro de paralización a la industria y amenazó colocar en

entredicho la autoridad del estado y el respeto a nuestras leyes. El 18 de marzo de 1938 el Presidente de la República, Lázaro Cárdenas del Río decretó por causa de utilidad pública la expropiación de los bienes de las empresas petroleras, fue un acto inolvidable de soberanía que tuvo y sigue teniendo el más decidido y entusiasta respaldo del pueblo mexicano."(18).

Casi tres meses después surgió a la vida "PEMEX" creada por decreto presidencial el 7 de junio de 1938, para encargarse del manejo de los bienes de las compañías petroleras y quedó como administrador público de la industria mexicana de los hidrocarburos en todos sus aspectos.

Petróleos Mexicanos de acuerdo con el ordenamiento que le dió origen, se creó como una institución pública, autónoma, con personalidad legal propia, con amplias facultades para llevar a cabo todos los aspectos jurídicos que se requieran en el cumplimiento de sus fines que son: realizar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, como son: "la exploración, explotación, refinamiento, el transporte y el almacenamiento."(19), así como distribución y enajenamiento del

(18).-Lobato López Ernesto.- Op. cit. pág. 77.

(19).-Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.-"Artículo 2", publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 1971.

petróleo y sus derivados, pertenecientes a la nación sea que provengan de los bienes expropiados o de los que se habían asignado a la administración general del petróleo nacional o bien que tengan otro origen. Señalamos en este momento que la fuente directa de la propiedad de los hidrocarburos en favor de la nación mexicana es la propia ley.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la que expresamente señala a los hidrocarburos como propiedad de la nación al establecer en su párrafo 4o. que "corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales que en vetas, mantos, masas, yacimientos, depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos tales como.... ...el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos"(20). Asimismo este artículo es el que indica en su párrafo 6o. "Que el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y que sólo podrían hacerse concesiones por el gobierno federal a los particulares, a sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, siempre que se establezcan trabajos regulares de explotación y que se cumplan los demás requisitos que prevengan las leyes"(21).

(20).-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."Artículo 27". Edición 1988. Porrúa México.

(21).-Manterola Miguel.-Op. cit. pág 9.

El dominio inalienable de la nación garantiza que la propiedad sobre el petróleo y todos los hidrocarburos, sea conservada siempre por la nación a efecto de que pueda responder a los fines del interés social a los cuales se encuentra afectada. "El régimen sobre esta propiedad inalienable es un régimen de derecho público en el que se reconoce que hay una afectación de los bienes a la satisfacción de ciertos fines sociales como son: La necesidad de satisfacer exigencias de carácter general, de suprimir las cargas que los propietarios del suelo representan para un aprovechamiento regulado por el interés social, esta afectación es el fundamento de la inalienabilidad.

El dominio imprescriptible: Este principio es la condición en cuanto se establece con fin de asegurar a la administración pública, de modo exclusivo, intangible y perpetuo, la disponibilidad de estos bienes que constituyen su riqueza, en cuanto tiende a defender los bienes de la invasión de cualquier voluntad diversa de la voluntad política del estado o de obstrucciones privadas de hecho y que puedan transformarse en situaciones de derecho"(22).

(22).-Becerra María. Op. cit. pág. 459.

Los actos de la industria del petróleo dice la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo de petróleo publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de noviembre de 1956, en su artículo 3o. son: "La exploración, la explotación, la refinación, el almacenamiento y su distribución"(23).

La exploración: Es la actividad dedicada a la localización de los lugares en que puede encontrarse el petróleo.

La explotación: Es la actividad dedicada a extraer el petróleo del subsuelo.

La refinación: Es la aplicación de los procesos físicos y químicos que sirven para la obtención de los derivados del petróleo.

La distribución: Es la actividad de expender el petróleo y sus derivados al consumidor.

El almacenamiento: Es la manutención del petróleo y sus derivados en depósitos adecuados.

Para dar por terminado este primer punto de nuestro estudio manifestamos que el dominio directo a que se hace alusión en el

(23).-SEMIP.-Cuaderno jurídico No. 7.- "Disposiciones en materia minera". México, 1965, pág. 44.

artículo 27 de nuestra constitución vigente, se refiere a una propiedad real, radical, directa y bien definida sobre las sustancias minerales, además desde su promulgación se estableció de manera categórica la función social de los hidrocarburos que se hizo manifiesta mediante la institución pública llamada "PEMEX".

A).- EL GAS COMO RECURSO NATURAL.

"El gas, es único entre los combustibles comunmente usados porque bajo condiciones moderadas, y a temperatura ordinaria puede ser transportado y almacenado en forma líquida, pero cuando se libera de la presión atmosférica y a temperatura relativamente baja se evapora y puede ser manejado y usado como un gas"(24).

El gas es un recurso natural no renovable porque "se origina de fuentes orgánicas, se genera en la etapa catagénica cuando existe la relación de mayor profundidad-mayor presión"(25), se encuentra en el subsuelo en yacimientos, creaderos o depósitos minerales, proviene de la descomposición de residuos animales y

(24).-SECOM.-Dirección de Gas.-"Instructivo de diseño para plantas de almacenamiento de gas", México 1975, pág 6.

(25).-PEMEX.-Op.cit. pág. 3.

vegetales sometidos a la acción de la humedad y a la presión, además por encontrarse en el subsuelo es propiedad originaria de la nación, porque "el dominio directo a que alude el artículo 27 constitucional se refiere a una propiedad definida sobre las sustancias minerales"(26).

El subsuelo petrolero no sólo pertenece al estado mexicano sino que sólo éste puede llevar a cabo su explotación a través de la institución denominada "PEMEX", asimismo el gas es un producto natural dentro del territorio nacional y es un medio importantísimo para captar ingresos para el gobierno federal permitiendo también un provechoso desarrollo industrial al alcance de los mexicanos, dispensando combustibles baratos y abundantes.

En la actualidad dadas las condiciones industriales nacionales podemos señalar como fuente de energía más importante a los combustibles fósiles (petróleo y gas natural) los cuales son aprovechados principalmente mediante su combustión, dado que, la energía que producen está más concentrada, es más potente su

(26).-Serra Rojas Adrés.-"Derecho Administrativo" Tomo II.
Editorial Porrúa México, 1975. pág. 146.

aprovechamiento y se transforma con facilidad al usarse, verbigracia: El gas lo utilizamos como medio de presión inyectándolo en un pozo para que por desplazamiento brote el petróleo, pero de inmediato lo transformamos, si le agregamos fuego, de medio de presión el gas pasa a formar un medio calorífico.

El gas natural brota espontáneamente al ser perforados los yacimientos petrolíferos y tiene la cualidad de ser utilizado directamente como se extrae del pozo, sin necesidad de un proceso de refinación o limpieza.

De las mezclas de los hidrocarburos propano, butano y butileno principalmente se obtiene el gas L.P. y dada su manejabilidad, ha permitido que se convierta en energético de primera necesidad, de uso común.

En nuestro estudio debemos entender que todo recurso está encaminado a satisfacer necesidades colectivas.

La cultura del hombre le permite superar sus características y convertir los elementos naturales en recursos, se entiende por recurso en materia petrolera "al volumen total de hidrocarburo existente en las rocas del subsuelo"(27).

(27).-COMACYT.-"El petróleo en México y en el Mundo". México 1960, pág. 366.

A partir de la expropiación petrolera, el manejo de esta industria y de sus derivados han quedado en manos del gobierno mexicano, y es precisamente éste quien a través de su "Derecho Real Institucional"(28), ha trazado los intereses nacionales en base al desarrollo petrolero. con esto nos referimos a que los hidrocarburos y en específico el gas; sea natural o licuado de petróleo, son entre otras, piezas fundamentales en la economía del país, por ser productos del subsuelo la federación los utiliza de manera exclusiva como medio de subsistencia y de arranque para el desarrollo esencial que México pretende lograr.

2.- LA INDUSTRIA DEL GAS EN MEXICO Y SU IMPORTANCIA.

Antes de iniciar el desarrollo historico-legislativo de la industria del gas en México es necesario hacer la aclaración de que tiene su nacimiento con el desarrollo de la industria petrolera, ya que como anteriormente hicimos referencia, el gas es un hidrocarburo y en la medida que el petróleo se fue industrializando de igual forma se descubrió que el gas servía como materia prima para infinidad de productos por lo que también se industrializó, además no es sino hasta recientemente cuando se separa el petróleo del resto de la legislación minera, creando así un régimen propio que habremos de analizar a continuación.

Las más antiguas nociones que se tienen en nuestro país acerca del conocimiento y aprovechamiento del petróleo, procede del imperio azteca ya que a sus afloraciones las conocían como

(28).-Burgos Ignacio.-Op. cit. pág 158-159.

"chapoteras" y el asfalto que sacaban de estos yacimientos era utilizado fundamentalmente en las ceremonias religiosas, como medicamento y con otros propósitos diversos "antes de 1521 la población precolombina emplea al petróleo como medicamento, brea, pegamento, unguento e incienso en sus ritos religiosos. Bajo la dominación española, en los siglos XVI y XVII se sigue empleando el petróleo en especial para calafatear embarcaciones"(29).

Desde su llegada los conquistadores hicieron uso de las posibilidades más elementales de aprovechamiento del petróleo y se empleó principalmente en la construcción naval.

En las reales ordenanzas de la minería el rey de España le concede mucha importancia pues declara que todos los hidrocarburos o bitúmenes son propiedad de la corona española y por lo tanto sólo pueden ser explotados cuando el virrey en el caso de la Nueva España, concede permiso expreso, "este es el antecedente jurídico original de que la industria petrolera pertenece a la nación mexicana"(30).

(29).-CONACYT.-Op. cit. pág. 243.

(30).-Becerra María.-Op. cit.17.

El tratado de paz y amistad firmado por España y México, culminó la lucha que inició Don Miguel Hidalgo y Costilla en 1810, la Independencia de México y finiquitó el traspaso de las propiedades del poder español a la soberanía de la nación mexicana; entre los derechos que ésta adquirió se incluyen los minerales existentes en el subsuelo del territorio independizado, acordándose también que se seguiría aplicando la legislación colonial, las ordenanzas de Aranjuez, hasta que se promulgara una constitución.

La Suprema Corte de Justicia en 1862 declaró que todos los problemas relacionados con las minas y su explotación se regían por las ordenanzas de Aranjuez que aunque dictadas antes de la independencia eran hasta entonces la única legislación aplicable en nuestro país. En fallo diverso, dictado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia Mexicana en 1881 y en otro, del propio Tribunal en 1882, se sostuvo el mismo criterio.

Con anterioridad en 1863 durante el gobierno del presidente Juárez, su Ministro Alcaraz había declarado que los yacimientos y las minas estaban bajo el dominio directo de la nación y que ésta le concedía su explotación en los términos de dichas ordenanzas. También el emperador Maximiliano expidió en el año de 1865 una "orden ejecutiva" en la que "disponía que nadie podría explotar minas de petróleo sin haber obtenido antes la concesión expresa y formal de las autoridades competentes citadas en las ordenanzas"(31).

La Constitución de 1857 facultó a los estados locales para legislar en materia de minería en la que se incluía a los hidrocarburos, sin embargo el fracaso minero que duró toda la mitad del siglo XIX llegó a una reforma constitucional el 14 de diciembre de 1883, dándole así atributos al Congreso de la Unión para que legislara en toda la República Mexicana en materia de minería y el 22 de noviembre de 1884 se expidió el primer código

(31).-Manterola Miguel.-Op. cit. pág. 5.

minero federal; rechazando el criterio sostenido por las ordenanzas de Aranjuez, que como lo explicamos con anterioridad atribuían al estado derechos patrimoniales sobre el subsuelo y "sostuvo en cambio que esos derechos pertenecían exclusivamente al propietario del suelo y que podía explotar el petróleo sin ningún permiso especial"(32), vino a quebrantar "el patrimonio de la nación puesto que en su artículo 10 estipulaba que eran de la propiedad exclusiva del dueño del suelo, entre otras sustancias: el petróleo"(33), y reconoció que el propietario del terreno, el superficiario podía profundizar su derecho hasta donde quisiera y podía hacerlo.

Ocho años después el dictador Porfirio Díaz expidió una nueva ley minera la del 4 de junio de 1892, manteniendo el mismo sentido que el anterior código; la exclusividad del superficiario para explotar el petróleo sin necesidad de denuncia, sin concesión especial en ningún caso, de esta forma dada la exposición desde que se "expidió el código minero de 22 de noviembre de 1884, se dá por terminada definitivamente la vigencia de las ordenanzas de Aranjuez"(34).

(32).-CONACYT.-Op. cit. pág. 245.

(33).-Manterola Miguel.-Op. cit. pág. 6.

(34).-Becerra María.-Op. cit. pág. 19.

El 24 de diciembre de 1901 se expidió la primera ley especial sobre el petróleo y se autorizaba al ejecutivo federal (Porfirio Díaz) a conceder permisos para exploraciones en busca de petróleo en las tierras, aguas, lagos y lagunas de jurisdicción federal, igualmente podía expedir patentes para hacer las explotaciones del mismo, con duración de 10 años.

"Las concesiones se otorgaban mediante ciertas obligaciones de inversión estableciéndose una renta de 5 centavos por hectárea y la obligación de pagar 7% a los gobiernos de los estados locales donde se encontraban las zonas federales concesionadas. Esta ley se basaba en el mismo criterio del código minero de 1884, asimilaba la propiedad del suelo y subsuelo, reconociéndole expresamente a los dueños de la propiedad privada el privilegio de explotar petróleo" (35).

A mayor abundamiento este ordenamiento jurídico vino a crear un régimen de privilegios exorbitantes para las compañías; se establece la autorización para expropiar los terrenos de particulares cuando el propósito de utilización inmediata sea la

(35).-PENEF.-Op. cit. pág. 20.

ejecución de trabajos petroleros o bien que se trate de establecer edificios de las compañías, se permite la libre importación de maquinaria, libre de impuestos por el lapso de 10 años, entregandoles además tierras de baldíos nacionales, se exime de todo impuesto a los productos naturales, refinados o elaborados; el capital invertido esta libre de todo impuesto federal, como se observa claramente se presentó un fenómeno exagerado de entreguismo de la ley a intereses extranjeros no obstante ir en contra de la Constitución de 1857 en la cual se prescribían las rebajas de los impuestos que significaban disminuciones en el ingreso fiscal y prohibían la formación de monopolios y condiciones monopolicas de competencia.

El 25 de noviembre de 1909 se expidió una nueva ley minera en la que prevaleció el principio de la ley de 1892 declarándose al petróleo como propiedad exclusiva de los propietarios de la superficie. "Al triunfo de la revolución de 1910 el presidente Madero decretó el primer impuesto del timbre para gravar la producción del petróleo de 20 centavos por tonelada. Este acto de la más elemental soberanía fue impedido en la práctica por la intervención diplomática que tuvo como origen la queja del embajador de Estados Unidos en México Henry Lane Wilson,

protestando que el impuesto era demasiado alto, en 1912 se expidió otro decreto aumentando los impuestos y el 11 de julio de ese mismo año se exigió a las compañías petroleras que se registrarán, tal disposición no fue atendida"(36), pues la colaboración del embajador Wilson, los intereses capitalistas y la reacción conservadora provocó el asesinato de Madero, suspendiendo entonces las compañías todos los pagos, la situación de manos libres en que desarrollaban sus actividades las empresas desapareció en 1914 al triunfo de Carránza.

Don Venustiano Carránza primer jefe de la revolución constitucionalista, tuvo una visión muy clara sobre el asunto petrolero consideró que esa riqueza debía pertenecer a la nación y se propuso devolverla a través de las leyes adecuadas, además busco preservar esa riqueza por medio de una legislación estricta. Decretó el 21 de junio de 1914 el impuesto llamado "derecho de barra" de 10 centavos por tonelada de petróleo crudo de exportación.

Al promulgarse en la república la Constitución del 5 de febrero de 1917 el poder constituyente reivindicó a favor de la

(36).-PENEX.-Op. cit. pág. 22.

nación mexicana todos los derechos sobre el subsuelo, convirtiéndose en punto céntrico a través del cual el suelo adquirió una función social en concordancia con el interés público "ello quería decir que la explotación de hidrocarburos por empresas privadas quedaba sujeta a la autoridad del gobierno y subordinada al interés de la nación"(37).

El artículo 27 Constitucional no fue retroactivo así lo expreso la Suprema Corte de Justicia ,de la Nación fundamentando su actuar en el principio que establece que los derechos que la sociedad crea, puede ella misma abolirlos; una nueva Constitución puede modificar los derechos de la ciudadanía garantizando por una Constitución anterior además, expresó que una ley puede tener efecto retroactivo sólo cuando sea en bien del interés público, quedando reservada la facultad de definir al estado lo que se debe entender por interés público. "Las dificultades terminaron en 1936 cuando el presidente Lázaro Cárdenas del Rio decretó la expropiación de todas las compañías petroleras extranjeras y éstas pasaron a Petroleos Mexicanos"(38).

(37).-Lobato López Ernesto.-Op. cit. pág. 71.

(38).-COMACTY.-Op. cit. pág. 323.

Siguiendo los lineamientos establecidos en el artículo 27 de nuestra Constitución vigente se expide la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo de petróleo publicada el 31 de diciembre de 1925, pero fechada el 26 de diciembre de 1925, esta ley declara a la industria petrolera de utilidad pública, de jurisdicción federal todo lo relativo al petróleo y excluye de participar en esta industria a los gobiernos extranjeros. El reglamento de esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 8 de abril de 1926 (reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo).

El 3 de mayo de 1926 se expidió la ley de industrias minerales misma que estableció la duración de las concesiones en ese ramo por 30 años como término, y acabo así con la duración indefinida prescrita por la ley anterior, para efectos de nuestro estudio hacemos mención a esta ley porque es significativo que por primera vez en toda la legislación general el petróleo y los demás hidrocarburos dejan de ser regulados por leyes mineras, así lo expresa esta ley.

Por decreto de 7 de junio de 1938 se creó la institución pública Petroleos Mexicanos, organismo descentralizado con personalidad jurídica y un patrimonio propio, con una desvinculación jerárquica de los órganos gubernamentales, creado para llevar cabo de manera exclusiva los actos de la industria petrolera a saber: La explotación, la explotación, la distribución, la refinación y el almacenamiento del petróleo y sus derivados.

La nueva ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional de 3 de mayo de 1941 considera de utilidad pública a la industria petrolera, pero permite concesiones hasta por 50 años en favor de los mexicanos para refinerías, oleoductos y redes de gas. Incorpora al patrimonio de "PEMEX" el gas artificial, con esta base se expide en 1950 el reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, para la distribución de gas L.P. (Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1950), que se ocupa principalmente del régimen de concesiones.

Este ordenamiento petrolero es abrogado con la expedición el 27 de noviembre de 1958 de otra ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, Diario Oficial de la

Federación de 29 de noviembre de 1958 determinando que sólo la nación podrá llevar a cabo la explotación de la industria petrolera, y las ventas de primera mano del petróleo, el gas y sus productos refinados, terminando así con toda clase de concesiones.

En 1960 se reforma el artículo 27 Constitucional en lo relativo a hidrocarburos, Diario Oficial de la Federación de 20 de enero de 1960 para quedar en los términos en que se encuentra actualmente "tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos ni subsistirán los que se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos"(39).

El 9 de abril de 1960 se publicó el acuerdo que dispone que corresponde a "PEMEX" de manera exclusiva la elaboración de diversos productos de petroquímica básica.

Como consecuencia de la transformación industrial del país y la necesidad de desarrollo tecnológico en materia petrolera por decreto expedido en el Diario Oficial de la Federación de 26 de agosto de 1965 se crea el Instituto Mexicano del Petróleo

(39).-Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.-
"Artículo 27 párrafo 6o.". Porra México 1968.

"Organismo descentralizado que tiene por objeto la investigación y el desarrollo tecnológico requerido para las industrias petroleras, petroquímicas y químicas así como de la prestación de servicios técnicos a las mismas"(40).

Por último señalaremos que la ley reglamentaria del artículo 27. Constitucional en el ramo del petróleo en su artículo 8o. faculta al ejecutivo federal para establecer reservas petroleras mismas que pueden ser: reservas posibles, probables y probadas. Las primeras se calculan considerando las condiciones favorables o desfavorables que presenta una región que puede producir hidrocarburos, determinando la posibilidad de yacimientos que no se conocen en base a los ya conocidos; las reservas probables son las reservas primarias estimadas que se localizan en zonas cercanas a las productivas pero calculadas conforme a métodos simples, debido a la falta de información; las reservas probadas son las que se encuentran localizadas y determinadas con precisión en base a estudios geológicos y técnicos.

Terminado el esbozo legal general que plasmamos brevemente de la industria petrolera en México, en nuestra opinión se ha llegado: al punto de contar con una legislación nacionalista que antepone el interés público al privado y hacemos la referencia de

(40).-SENIP.-Cuaderno jurídico No. 6.-Op. cit. pág. 189.

que sólo se puede hablar de la industria gasera en México, propiamente a partir de 1936 cuando es creado el organismo descentralizado del gobierno federal; "PEMEX", para hacerse cargo directamente de la industria de los hidrocarburos en beneficio de la nación mexicana como consecuencia directa de la expropiación petrolera, ya que como hemos visto hasta antes de esa fecha las compañías extranjeras económicamente poderosas sustraían las riquezas del subsuelo nacional para beneficio propio "la producción petrolera de estas tres décadas 1900-1930 fue exportada en su totalidad y los beneficios que de ella obtuvo el país fueron insignificantes"(41), originando con ello un estancamiento y desplome de la economía nacional al sacar el capital del país además de que, no obstante que las leyes expedidas en esa época tenían un deseo enorme de controlar, de regular esas actividades, de ser rígidas en su aplicación, no tenían validez alguna porque los intereses extranjeros fueron muy poderosos teniendo el respaldo de sus gobiernos asimismo supieron aprovechar el desequilibrio interno que existía en todo el país por causa de la revolución armada de 1910, y no fue sino hasta que el poder constituyente de 1910 redactó la Constitución vigente y reivindicó de manera total con la redacción del artículo 27 al patrimonio de la nación, la gama de riquezas que representa para todo estado moderno sus hidrocarburos. En el

(41).-Baptista César D.-Conferencia dictada el 27 de junio de 1956.-Op. cit. pág.106.

período presidencial de Lázaro Cárdenas el temple y la decisión no sólo del hombre sino de la nación al ser apoyado por toda la población desdijo el acto más puro de la soberanía del estado que representaba. "La expropiación petrolera" porque todo estado de derecho se justifica por su propia autodeterminación, en la aplicación de su propio ordenamiento jurídico.

El incremento de la participación del estado en esa actividad industrial no sólo debe entenderse como un triunfo que debe perdurar y acrecentarse, sino como la búsqueda del equilibrio de desarrollo de la misma sobre bases justas para la nación y económicamente posibles para el país.

"El desarrollo fundamental de la industria del gas comenzó en el año de 1943, cuando se inicia una intensa campaña de exploración en diferentes partes del país, entre ellos en el noreste de México y se estructuró un plan para la obtención de gasolina y gases licuables, a partir del gas que se producía en el campo de Poza Rica"(42), se originaron éstas agradables consecuencias gracias al decreto de 8 de agosto de 1940 que desaparece a la distribuidora de petróleo mexicano y a la administración general del petróleo nacional adquiriendo así,

(42).-Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas.-Op.cit. pág. 4.

"PEMEX" el manejo total de la industria no obstante que los equipos y las instalaciones de las compañías extranjeras heredadas a raíz de la expropiación petrolera estaban obsoletas, y completamente inútiles "fue que se inicia el verdadero crecimiento y desarrollo de la industria nacional y para el año de 1945, ya se habían superado los niveles de producción del año de la expropiación"(43).

"En el año de 1945 se descubre en la zona noreste del país el primer campo de gas; en 1946 por primera vez se abastece de gas, natural mexicano a la ciudad de Monterrey por medio de ductos"(44).

La industria gasera registra un ascenso constante en los años posteriores a 1947, ya que una parte se exporta, otra se transforma en gas L.P. para uso doméstico y algo más se consume en estado natural. El gas ha cobrado gradualmente vital importancia dejando atrás a otro tipo de combustibles fósiles como el carbón y al mismo petróleo; de aquel desperdicio al que era sometido porque no se conocía su utilidad, ya que el hombre no tenía la cultura necesaria para ponerla a su servicio al no

(43).-Padilla Aragón Enrique. Conferencia dictada el 17 de junio de 1956.-Op. cit. pág. 53.

(44).-COMACVT.-Op. cit. pág. 248.

contar con los instrumentos para su aprovechamiento, de aquellos tiempos de quema irracional al que era sujeto al perforarse los pozos de petróleo dista mucho en la actualidad, día a día viene sirviendo en mayor grado no sólo como iluminante, calefactor o combustible sino que se ha convertido en materia prima de una nueva y muy importante rama de la industria petrolera, dando origen a infinidad de productos de consumo general, como el gas "comienza la era de la petroquímica"(45).

(45).-CONACYT.-Op. cit. pag 249.

3.- EL APROVECHAMIENTO DEL GAS, SUS IMPLICACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES.

La utilización del gas en provecho de la sociedad mexicana es muy reciente data propiamente del año de 1938, cuando se llevó a cabo la expropiación petrolera y se le dió origen a "PEMEX", hasta antes de esa fecha no se había destinado un uso, ya hemos explicado que se desperdiciaba al ser extraído del subsuelo porque unicamente se quemaba pero es a partir del proceso de refinación llevado a cabo por la industria petrolera nacional ("PEMEX") cuando adquiere el carácter de recurso energético; porque es a partir de ese momento cuando se emplea en funciones productivas.

El estado mexicano al expedir el artículo 25 Constitucional consideró la propiedad del subsuelo y suelo como una función social en concordancia con el interés público, estableció el dominio directo de la nación sobre los hidrocarburos y se reservó para sí la exclusiva facultad de explotar el subsuelo en nuestro territorio en materia de petróleo, a través de "PEMEX", organismo descentralizado por servicio, de esta forma se plasmó la política aplicable a los recursos naturales de imposible reproducción por cuanto a que se impide la formación de monopolios, el control del

mercado con fines de lucro y el acaparamiento de los productos petroleros destinados a esa industria, y permitiendo en cambio un provechoso desarrollo industrial al alcance de los mexicanos incluyendo a los que no dispongan de grandes capitales lo que en el sentir del ejecutivo federal es un nuevo y muy importante modo de que los nacionales se beneficien no sólo disponiendo de combustibles baratos y abundantes, sino también estableciendo y desarrollando las diversas industrias de transformación que utilizan como materia prima los derivados del petróleo.

Como hemos visto a través del desarrollo de nuestro estudio la intervención del estado es fundamental para garantizar el aprovechamiento social del hidrocarburo (el gas) como fuente de energía fijando directrices en sus servicios en otras palabras el gas es aprovechado por los mexicanos porque pertenece al patrimonio del estado y este tiene exclusividad en las organizaciones y desarrollo de los energéticos para satisfacer necesidades prioritarias.

De 1936 a la fecha "México se ha convertido en un gran consumidor de derivados del petróleo, de un país que prácticamente sólo utilizaba combustóleo para mover sus ferrocarriles de vapor, ha llegado a ser un gran consumidor de gasolinas y de gas natural, éste utilizado para operar las fábricas de cemento y plantas termoeléctricas: Industrias pesadas.

México cuenta en la actualidad con cuatro fuentes principales de energía: El carbón mineral, la fuerza hidráulica y los derivados líquidos del petróleo y el gas natural"(46).

Don José Sotelo Noriega estudioso de los hidrocarburos nos dice que "existen dos razones para lograr la industrialización eficiente y económica en las cuales interviene en forma directa el petróleo y el gas. En primer lugar dice: Las industrias funcionan a base de combustibles o energía eléctrica y el precio

(46).-Baptista César O.-Op. cit. pág. 108-109.

de ellos es afectado por la introducción del petróleo y el gas, pues tienden a abaratarlo. La otra razón es la que el mismo petróleo y gas natural permiten la elaboración de una infinidad de productos indispensables para las industrias"(47).

Los usos principales del gas para nuestro estudio son de dos tipos: Industriales y domésticos.

A).- INDUSTRIAL.

Los usos industriales del gas "Son muy importantes ya que en los mismos campos petrolíferos, se usa una cantidad considerable del gas en diversas maquinarias empleadas en las perforaciones, en el bombeo y en las compresoras. Otros consumos dignos de mencionar, los que hacen las refinerías del petróleo, los de las plantas generadoras de energía eléctrica, los de las manufactureras de cemento, vidrio y yeso, las industrias de acero y la cerámica"(48).

El gas natural ya dijimos brota espontáneamente al ser perforado el yacimiento de petróleo y tiene los siguientes usos: Se utiliza en calderas, motores de explosión, calefacción, alumbramiento, se aprovecha también en las plantas siderúrgicas y en los motores en general, de la industrialización del gas

(47).-Sotelo Noriega.-Op. cit. pág. 19-20.

(48).-Sotelo Noriega José.-Op. cit. pág. 23.

natural se obtiene acetileno que es un gas de flama de muy alta temperatura, apto para la soldadura y productos químicos "Los pozos petroleros son esencialmente campos de gas; en la tierra existen más gases que petróleo, mientras buscamos campos petrolíferos y anotamos nuestros descubrimientos en barriles lo que realmente encontramos es gas, al que está asociado una cantidad subordinada de petróleo"(49).

El gas natural es fuente de energía termoeléctrica misma que consiste en el calentamiento de agua para la producción de vapor capaz de mover turbinas y generadores eléctricos con la característica de que el calor es producido por la combustión del gas natural.

El más importante uso que tiene el gas natural es el de ser materia prima para la petroquímica, dando como resultado los siguientes productos de uso generalizado, (por ser demasiados sólo citaremos unos cuantos): Detergentes, hules sintéticos, fertilizantes, amoníaco, polietileno, dodecibenceno, butadieno, estireno, azufre ácido sulfúrico, insecticidas, acetona, fenol, fibras sintéticas, baquelita, derivados de vinilo, bencol, gasolinas, pinturas, resinas, cloruro de etilo, cloruro de etileno, etc...

(49).-Casahuga Vinar Antonio.-Traducción de "Una geografía económica del petróleo" de Peter Odell. Dikols-Tav S.A. 1a. Edición Castellana. pág. 235.

Por último cabe señalar que de la utilización del gas natural en la refinación del petróleo, se dá origen al gas motivo de nuestro estudio: El gas licuado de petróleo para uso doméstico.

B).- DOMESTICO.

"El gas L.P. es único entre combustibles comunmete usados porque bajo condiciones moderadas, y a temperatura ordinaria puede ser transportado y almacenado en forma líquida, pero cuando se libera de la presión atmosférica, y a temperatura relativamente baja, se evapora y puede ser utilizado como un gas"(50).

Es de uso genérico, porque viene a proporsionar beneficios sociales al ser utilizado en los hogares mexicanos como energético principal para las labores culinarias ya que sirve principalmente para la cocción de alimentos, y es utilizado para iluminación "sirve como combustible térmico en estufas y es usado para la calefacción"(51).

(50).-SECOM.-Dirección de gas.-"Instructivo de diseño de instalaciones de gas de tipo doméstico y comercial" México 1974. pág.7.

(51).-PEMEX.-Op. cit. pág. 27.

Como se ha visto el uso del gas L.P. es más restringido en comparación del gas natural pero ambos son muy necesarios. Ya para concluir este capítulo podemos afirmar, que el desarrollo de la industria gasera ha contribuido a que México no sea un país sumamente atrasado tanto en lo económico, lo político y lo social, porque dados los avances tecnológicos a nivel mundial, de los países desarrollados, les permite a su población recibir beneficios inmediatos al utilizar el gas, y de no ser así, la población tendría que utilizar todavía otro energético, como puede ser el carbón, pero por cuestión de tiempo y de efectos (resultados), los miembros de la comunidad han podido aprovechar en menor tiempo mayor energía, para también así modificar su estructura económica, al cambiar sus industrias, del mismo modo estas nuevas situaciones debieron ser reguladas por nuevas disposiciones jurídicas por una sociedad de nuevos intereses y con otras inclinaciones de tipo político.

C A P I T U L O I I

EL SERVICIO DE LA DISTRIBUCION DE GAS EN MEXICO

La noción del servicio público, es una de las más discutidas del Derecho Administrativo, es multívoca e imprecisa, la divergencia en la determinación del concepto: servicio público reside en la dificultad interpretativa de sus elementos, basta con consultar nuestra Constitución Federal para percibir que este término se emplea con significados diversos pero siempre en relación al estado " no sólo hay discrepancia en lo que atañe a las funciones propias del estado, sino también al concepto de ellas. " (52). Esta circunstancia es consecuencia de la influencia poderosa de la teoría realista de la escuela de servicio público que creara León Duguit y que cambió la idea del estado que manda (soberanía) por la del estado que proporciona servicios, se encontró que era ahí donde estaba la justificación del estado y los funcionarios dejaron de ser autoridades para convertirse en servidores públicos. Sin embargo, es evidente que la actividad del estado no se agota en la prestación de servicios públicos, cuya creación siendo importante es una de las atribuciones con que cuenta el estado moderno.

(52) Bielsa Rafael.-"Ciencia de la Administración Social " .
Librería de S. La Jovaney, la. Edición.- Rosario Argentina, 1937,
pág. 107.

La noción doctrinal de servicio público surgió en Francia a principios de siglo con los trabajos de Duguit, y algunos antecedentes de la jurisprudencia francesa, él sostuvo que " los servicios públicos y no la soberanía eran el fundamento esencial del Derecho Público ". (53), este tratadista francés definió los servicios públicos como " toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental " (54), como podemos observar el servicio público para la teoría realista o escuela de Duguit significó el fundamento y límite de la actividad del estado.

En el mismo sentido convino Gastón Jéze definiendo al estado moderno como " el conjunto de servicios " (55), afirmando también que el derecho público es el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos, esta definición significa que toda actividad de la administración debe ser considerada como servicio público y que " los agentes públicos tienen como única misión hacer funcionar lo mejor posible los servicios públicos " (56).

(54).- Burgoa Orihuela Ignacio "Derecho Constitucional". Tomo II pág 61. Citado por Gabino Fraga.- El Derecho Administrativo pág. 17.

(55).- Jéze Gastón .- "Principios Generales de Derecho Administrativo" Tomo II Editorial de Palma .- Traducción directa de la tercera edición por Juan Sanellán, Buenos Aires, 1948 pág 4.

(56).- Jéze Gastón sup. cit. p'g'ca.

Bonnard sigue las mismas tendencias que Duguit y Jéze y hace una comparación organicista, afirma que: " los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del estado, son celdillas componentes del estado que considerado desde el punto de vista realista, se presentan como una entidad constituida por el conjunto de servicios públicos, en fin que los autores de la llamada escuela del servicio público llegaron a identificar a los servicios públicos con la administración " (57).

Esta afirmación del servicio público ha sido superada, ya que no es cierto que sea el servicio público la única actividad de la administración y mucho menos del estado.

Sin embargo, siendo imprecisa esta noción, los autores de derecho público en general y de derecho administrativo en particular, no han podido sustraerse completamente a ella. En la doctrina mexicana también se han propuesto diversas definiciones de servicio público en sentido estricto.

Gabino Fraga considera que el servicio público es " la actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga

(57).- Bonnard .-"Principios de Derecho Administrativo",-Paris 1935 p'g. 235.

adecuación, regularidad y eficiencia " (58) y señala que " únicamente se han logrado caracterizar al servicio público como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y afirma que aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y que la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del estado, lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación " (59).

Para Jorge Olivera Toro el servicio público " es la actividad de la que es titular el estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas de una manera regular, uniforme y continua " (60) .

Miguel Acosta Romero asegura que " es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad, esta actividad puede ser prestada por el estado y por los particulares " (61).

(58).- Babino Fraga "Derecho Administrativo".- 5a. Edición 1973, Porrúa México. pág. 249

(59).- Idem.

(60).- Olivera Toro Jorge.- Op. cit. pág. 54.

(61).- Acosta Romero Miguel.- "Teoría General de Derecho Administrativo". 1a. Edición, México 1974 p'g. 191

Andrés Serra Rojas, ha enseñado que " es una actividad directa del estado o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular y continua y sin propósito de lucro la satisfacción de necesidades colectivas de interés general y de carácter material, económico y cultural y sujeta a un régimen de policía y por ahora a un régimen de derecho privado, en los servicios públicos, concesionados en los que se refiere a sus relaciones con el público " {62}; pero ha modificado su definición para decir que es " una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública, activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar, de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general sujeta a un régimen especial de derecho público " {63}.

Siguiendo este orden de ideas, de la doctrina mexicana encontramos que la necesidad colectiva es el elemento esencial del servicio público, " presta un servicio la empresa oficial o privada destinada a satisfacer necesidades colectivas del público " {64}, y se le ha definido a éstas como " la suma de las necesidades individuales " cita {65}, pero sin que forzosamente se sumen la totalidad de la sociedad.

{62}.- Serra Rojas Andrés.- "Derecho Administrativo" .4a. Edición México 1964, pág. 69.

{63}.-Serra Rojas Andrés.- "Derecho Administrativo" 6a. Edición México 1977, pág 102.

{64}.- Palomar de Miguel Juan.- "Diccionario para Juristas". Mayo Ediciones, Editorial Francisco Barrutieta, México 1981 pág. 245.

{65}.- Serra Rojas Andrés.- Op. cit p'g. 99.

Ahora bien, diremos que el segundo elemento inmediato es la presencia de la necesidad; es la acción por parte del estado a satisfacerla ya sea por sí o por particulares que adquieran la autorización o concesión respectiva. Cabe añadir que sólo estamos en presencia de un servicio público cuando el interés general prevalece sobre el particular en otras palabras, cuando los perjuicios de la colectividad sean menores al beneficio obtenido, verbigracia el correo y el transporte urbano de ruta 100.

El órgano legislativo es el único que puede decidir que actividades son consideradas servicios públicos; cuándo se crean, cuándo se modifican y cuándo se extinguen, justificando que exista una necesidad colectiva, que haya una actividad destinada a satisfacerla y cuándo se haga imperar el interés general sobre el particular.

El servicio público puede ser prestado por la administración pública centralizada o por organismos descentralizados y en su caso por particulares mediante autorización o concesión .

El estado sujetándose a las leyes podrá concesionar la prestación de servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo las excepciones que ella

misma prevenga. En la prestación de los servicios públicos la aplicación de normas de derecho público serán derogatorias de las normas de derecho privado, creando un régimen jurídico especial que proteja y regule la prestación del servicio público en beneficio de los usuarios. Se reconoce al particular el derecho subjetivo relacionado con la obligación de la administración la posibilidad de exigir el cumplimiento del servicio por medio de los órganos legalmente competentes.

A mayor abundamiento para nuestro estudio cabe señalar que la legislación mexicana también expresa que las prestaciones que los particulares realizan a favor del estado son servicios públicos. En ésta acepción se comprenden tanto los servicios obligatorios como los voluntarios.

Los obligatorios son considerados como cargas públicas y los voluntarios son consecuencia de las relaciones laborales o de función pública.

Carga pública: son servicios personales a favor del estado, cuya prestación se impone a los gobernados mediante disposiciones de carácter general y " En atención al interés público " (66), la noción incluye " toda prestación material o intelectual efectuada

(66).- Burgos Ignacio.- "Las Garantías Individuales". 6a. Edición Porrúa México 1970. Págs. 35.

en el interés del estado" (67). Las Cargas públicas son obligatorias por mandato de Ley, son por naturaleza breves, son personalísimas, implican una forma de cooperación cívica atribuyen una condición de dignidad exclusiva al obligado y por lo general son gratuitas, además siempre persiguen un fin de interés público (representantes de casilla en período electoral o jurados populares) y atendiendo a la defensa nacional (servicio militar obligatorio para los ciudadanos mexicanos).

Ahora bien, el estado necesita al elemento humano para llevar a cabo sus funciones, debe a través de él, otorgar voluntad propia al órgano, personificarlo y entre el estado y los funcionarios y empleados que los sirven, se crea una "relación jurídica, que se forma con el conjunto de derechos, deberes y situaciones que se generan entre ellos y que se denominan función pública" (68).

La noción de función pública se unió al concepto de servicio público, ya desde la teoría realista "los individuos que organizan y hacen funcionar los servicios públicos son los gobernantes, los agentes públicos y los funcionarios públicos" (69).

Rafael Bielsa también significó que el servicio público es el contenido de la función pública, "la causa general de todo

(67).- Bielsa Rafael.- "Derecho Administrativo" . Tomo II. Librería de S. Lajovaney, 1a. Edición. Argentina 1937 pág. 31.

(68).- Serra Rojas Andrés.- Op. cit. pág. 351-352.

(69).- J'ze Gast'n. eOp.cit. p'g.104.

nombramiento de funcionario público es la realización de una función pública" (70).

Asimismo, don Ignacio Burgoa dice: que en un " régimen democrático los titulares de los órganos del estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse servidores públicos" (71).

La actividad de la distribución de gas, materia de nuestro estudio, ofrece una panorámica tan amplia que sin lugar a dudas se adecúa perfectamente a cualquiera de las nociones de servicio público mencionadas por los estudiosos; sin temor a equivocarnos señalamos, que la actividad que se comenta es un servicio público, por cuanto está encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general que es regulada por el gobierno federal, y es concesionada al particular después de satisfacer éste una serie de requisitos determinados.

Además, el poder legislativo determina a través de su función, que la distribución de gas es un servicio público.

En este momento afirmamos que el gas es propiedad de la nación, y en el suministro de gas, con lo que se comercia es con el servicio

(70).- Bilsa Raizel.- Op. cit. pág. 3

(71).- Burgoa Ignacio.- Op. cit. pág. 629

no con el producto, aunque para la ley de 1958 en el ramo del petróleo se establece que a partir de la venta de primera mano si es posible comercializar el producto.

1.- DE LAS PLANTAS DE ALMACENAMIENTO.

A).- CARACTERISTICAS GENERALES.

Al tenor de lo dispuesto por el artículo 60. inciso a) del reglamento de la distribución de gas vigente, se entiende por planta de almacenamiento "un sistema fijo y permanente para almacenar gas L.P., que mediante instalaciones apropiadas haga el trasiego de éste utilizando recipientes adecuados" (72).

Las partes integrantes de una planta de almacenamiento de gas L.P. son: zona de almacenamiento, zona de trasiego, zona de circulación y zona de estacionamiento de vehículos.

Zona de almacenamiento: contienen tuberías y conexiones de tomas de recepción y de suministro, tanques de almacenamiento y maquinárias.

(72).- Reglamento de la Distribución de Gas.- Artículo 60, inciso a). Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de Marzo de 1960.

Zona de trasiego: contiene muelle de llenados (llenaderas y básculas), tuberías conexiones y mangueras.

Zona de circulación: contienen las espuelas de ferrocarril edificios y cobertizos.

Zona de estacionamiento: contienen propiamente al estacionamiento y a los talleres para reparación de vehículos y servicios sanitarios.

Las plantas de almacenamiento se ubicarán fuera de las zonas residenciales y lugares densamente poblados ó construidos. Su ubicación requerirá aprobación previa de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como de la Secretaría de Salubridad (actualmente de Salud).

Las construcciones y los predios colindantes deberán estar libres de riesgos probables para la seguridad de las plantas y no se permitirán que en ellos se establezcan esos riesgos.

Para la ubicación de las plantas de almacenamiento al margen de carreteras federales se necesitará autorización de la Secretaría. Cuando exista un riesgo probable deberán construirse diques o bardas para encausar la ventilación del gas de la planta hacia zonas no

peligrosas. "todo el perímetro del terreno de la planta de almacenamiento deberá delimitarse con muros, o como mínimo con una cerca de alambres y postes. Cuando la planta de almacenamiento esté dentro de los límites urbanos deberá tener un espacio ó zonas de protección, hasta una distancia no menor de tres metros" (73).

Los tanques de almacenamiento con que cuente la planta podrán ser de dos tipos : el de interperie y el de tipo subterráneo, mismos que deberán observar medidas de seguridad mínimas como son: tener conexión a tierra, protección con cercas y topes.

Los recipientes de tipo intemperie se podrán proteger contra la acción directa de los rayos solares mediante cobertizos de material aislante e incombustible. Los tanques subterráneos se localizarán a una distancia mínima de 0.6 metros bajo el nivel del piso (medida desde la parte superior del tanque).

Los muelles de llenado, llenaderas y básculas están destinados a satisfacer las necesidades de los consumidores a través de recipientes portátiles y estos tendrán dentro de las plantas de almacenamiento sistemas para vaciado, limpieza, pintura y sustitución de válvulas cuando se efectúen el llenado de los mismos.

(73).- SECOM.- Dirección General de Gas.- "Instructivo del Diseño de Instalaciones de Gas de Tipo Doméstico". México 1974 P'g. 78.

Dentro de los límites de las plantas de almacenamiento existirán líneas de conducción eléctrica ocultas o subterráneas protegidas, con un tubo apropiado evitando humedad, además debe ser resistente a la corrosión.

B).- AUTORIZACION DE SISTEMA DE TRANSPORTE DE GAS .

La autorización de estos sistemas, la otorgan la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, únicamente a los particulares mexicanos y a las sociedades mexicanas constituidas de acuerdo a nuestras leyes, (íntegramente por mexicanos).

Se deberá presentar por triplica a la Secretaría referida; los nombres y los domicilios de los solicitantes; el objeto de la autorización; la ubicación de la planta de almacenamiento o de la estación de gas en su caso; la zona de servicio de dicha planta; el plazo probable para la iniciación del servicio y el otorgamiento a satisfacción de esta Secretaría de las garantías necesarias. Esta autorización dá derecho a la operación de alguno o algunos sistemas de transporte de gas L.P.; que pueden ser vehículos tanque, remolques tanque, carros tanque de ferrocarril y cilindros portátiles.

Para el movimiento de cada uno de los sistemas mencionados por las carreteras federales, se requerirá autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, del mismo modo en los carros tanque de ferrocarril este sistema se regulará por los reglamentos ferrocarrileros vigentes.

Estas autorizaciones "dan derecho a establecer y operar sistemas de transporte para la conducción de gas L.P. de las fuentes de producción, elaboración o abastecimiento a las plantas de almacenamiento" (74).

Del mismo modo al expedirse tales autorizaciones se determinará al prestador de este servicio público el señalamiento de la zona de servicio en que pretendan operar.

Las autorizaciones de transporte sólo se otorgarán respecto a zonas o lugares que requieran satisfacer esa necesidad, para atender plenamente la demanda del mercado, o cuando los servicios existentes no sean bastantes para cubrir las necesidades.

Podrán ser traspasadas las autorizaciones de los sistemas de transporte de gas únicamente, a personas que reúnan los requisitos antes mencionados ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y constituyan a plena satisfacción de ésta nuevas garantías.

(74).- Reglamento Citado "Artículo 13".

"El transporte y entrega de recipientes con gas L.P. a los usuarios, se efectuarán exclusiva y directamente por las personas que cuenten con la autorización" (75).

Los recipientes para gas L.P.; vehículos tanque, carros tanque, remolques tanque y cilindros portátiles, deberán sujetarse a pruebas periódicas de resistencia y observar las normas oficiales de calidad respectivas.

Por último, señalaremos que las "causas de revocación" para los sistemas de transporte de gas L.P. son: el suspender o interrumpir por más de diez días consecutivos o treinta días acumulados el servicio sin causa justificada, a juicio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; traspasar en todo o en parte el titular su autorización, a personas que no satisfagan los requisitos que ella misma debió satisfacer para que se le otorgaran; perder el titular de la autorización su nacionalidad mexicana y por invadir el titular de la autorización, por sí o por interpósita persona la zona, zonas o lugares no amparados por su autorización.

(75).- Reglamento Citado.- "Artículo 91"

C).- VEHICULOS TANQUE.

Los vehículos tanque son medios de transporte con recipientes fijados permanentemente a ellos, para conducir gas a las fuentes de producción, elaboración o a las plantas de almacenamiento, y a sus puntos de distribución.

Para que los particulares tengan la facultad de utilizar este sistema de transporte de gas L.P., es necesario la obtención de la autorización respectiva emitida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, dichas autorizaciones se otorgarán para garantizar debidamente que el servicio de distribución cubre las necesidades existentes de los consumidores.

La aprobación de uso de los vehículos tanque se otorgará a quienes demuestren a juicio de esta secretaría que cumplen con los requisitos establecidos en las normas oficiales de calidad respectiva.

"el equipo para el transporte y manejo de gas L.P. debe ser previamente aprobado y autorizado por la Secretaría de Comercio" (76).

176).- Idea. "Artículo 55, 1er párrafo"

Para que los vehículos tanque transiten con libertad por las carreteras federales necesitarán autorización por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

El reglamento de la Distribución de Gas vigente prohíbe la utilización de sistemas de transporte que no hayan sido aprobados y autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Los vehículos tanque ostentarán en lugar visible; el nombre del titular autorizado, su capacidad máxima y el número de autorización (garantizando así que cumple con los requisitos exigidos tanto por la norma oficial de calidad mexicana que lo regula, como por los instructivos que para el efecto son publicados en el Diario Oficial de la Federación), por la SECOFI.

Durante las maniobras de carga y descarga de los sistemas de transporte, como en el momento de suministrar gas L.P. a los usuarios, deberá quedar conectado eléctricamente a tierra y protegido con banderas, rótulos y otras señas que sean claramente visibles. que indiquen peligro y prohíban acercarse. Asimismo, el personal que maneje el vehículo tanque vigilará constantemente la maniobra de suministro desde el momento en que la planta estacionaria (tanque estacionario) y el sistema de transporte queden conectados, hasta que se haga su desconexión, esto con el fin de evitar accidentes.

La carga y descarga de los vehículos tanque debe hacerse a plena luz del día, para evitar así la utilización de lámparas o alumbrado eléctrico que represente un riesgo inminente, tanto para los bienes de los alrededores como para las personas que ahí se encuentran.

D).- RECIPIENTES PORTATILES.

El aprovechamiento de gas L.P. por los consumidores se hace a través de instalaciones destinadas a contener, conducir y utilizar ese gas, dichas instalaciones deben estar previamente aprobadas por la SECOFI cumpliendo los siguientes requisitos "a).- que los recipientes se encuentren en la intemperie; b).- que se cuenten con los medios adecuados para desalojar los gases quemados que representen riesgo de intoxicación; c).- que las tuberías conductoras de gas estén a salvo de riesgos previsibles y d).- aquellas otras medidas de seguridad que determinen la Secretaría de Comercio" (77).

Los recipientes portátiles son: cilindros de lámina de acero de calibre 11, destinados a contener gas L.P.

(77).- Op. Cit. "Artículo 36"

Los cilindros portátiles que en toda instalación se utilicen, deben observar las disposiciones de fabricación de la norma oficial mexicana NOM X5.

Los recipientes para gas L.P. obligatoriamente pertenecerán a la empresa que realicen el suministro, para que de esta forma se regule el servicio, ya que únicamente podrá proveer al usuario, exclusiva y directamente el particular que cuente con la autorización de distribución y que se identifique a través de su razón social con los cilindros portátiles.

Los cilindros portátiles "utilizados por los usuarios llevarán inscrito con características claramente distinguibles el nombre del proveedor de gas" (78).

Los recipientes para gas L.P. se sujetarán a las pruebas periódicas de resistencia que señalen la norma oficial, estas pruebas serán publicadas por la SECOFI en el Diario Oficial de la Federación estableciéndose el lugar y el plazo para llevarla a cabo.

"Los recipientes que se utilizan en zonas secas... tienen una vida útil, máxima hasta de 10 años. Los recipientes que se utilizan en zonas costeras... tienen una vida, útil máxima hasta de 7 años" (79).

(78).- Op. cit. "Artículo 59"

(79).- Diario Oficial de la Federación de 5 de Septiembre de 1963, p'g. 21, "Punto 9.2"

El proveedor de gas tiene estricta obligación de vigilar el buen estado y las condiciones de seguridad de los recipientes portátiles para gas L.P. Los recipientes de las instalaciones de aprovechamientos de gas, se situarán fuera de las construcciones o donde la ventilación sea amplia y natural.

Por último, en nuestro estudio diremos que el llenado de cilindros se llevará única y exclusivamente en las plantas de almacenamiento, nunca en vía pública y deberán salir con la carga neta marcada. Ahora bien, cabe aclarar que el contenido máximo de un recipiente para gas L.P., está relacionado con su capacidad de agua.

2.- DE LA PRESTACION DEL SERVICIO.

A).- EL SUMINISTRO DE GAS.

Ya en la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo del 3 de mayo de 1941, su artículo 15 consagraba expresamente que "el transporte, el almacenamiento, la distribución y la refinación del petróleo constituyen servicios públicos" (80), y señalaba también que estos actos a su vez forman la industria petrolera. En el mismo sentido el artículo 2o. transitorio del decreto de 7 de junio de 1938 que crea la institución pública "PEMEX", faculta a ésta para llevar a cabo de manera exclusiva la explotación de la industria petrolera, esto con fundamento en el artículo 27 constitucional párrafo 4o. que establece que corresponde a la nación el dominio directo... del petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos.

(80).- Diario Oficial de la Federación de 16 de Diciembre de 1941. "Artículo 5" p'g. 114.

Ahora bien, la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de petróleo de 29 de noviembre de 1958, a todos los hidrocarburos naturales que se encuentren en territorio nacional, cualquiera que sea su estado.

Siguiendo este orden de ideas al expedirse el reglamento de la distribución de gas vigente, de manera expresa manifestó en su considerando, que se seguiría manteniendo el sistema de exclusividad del estado en materia de hidrocarburos por cuanto a que "no se afectará la distribución de primera mano del producto, que exclusivamente corresponde a "PEMEX" y solo se afectará la distribución de segunda mano realizada por particulares, cuando directamente venda a los usuarios o consumidores el producto para su consumo inmediato" (81).

(81).-Oficio de la Secretaría de Energía y Petróleo del 29 de Marzo 1960 1960
p'g. 43g. 14.

Asimismo, en su artículo 10. dicho reglamento dispone que "la distribución de gas licuado de petróleo para usos domésticos, industriales y comerciales constituyen un servicio público" (82).

Como hemos visto la distribución de gas es un servicio público por determinación de un orden jurídico.

Pero no desaprovechando la oportunidad que en este estudio se nos presenta exteriorizamos nuestro punto de vista: afirmamos que la distribución de gas es un servicio público por cuanto implica una actividad en origen exclusiva del estado que a través de una concesión a los particulares (*), tiene por objeto la satisfacción de una necesidad de interés general que se encuentra reglada y es vigilada por entidades federales, entre otras, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, dependencia que asegura a través de la aplicación del reglamento de la distribución de gas, la regularidad, eficiencia y oportunidad de este servicio, quedando facultada además, para imponer sanciones y en el caso de que no se satisfaga la necesidad, revocar el acto que le dió origen a esa actividad.

(82).- Idem.

(*).- Los particulares deben reunir una serie de requisitos, para obtener esa concesión.

En México el servicio de la distribución de gas se lleva a cabo con un producto manejado en exclusividad por petróleos mexicanos. Es además de jurisdicción federal y únicamente se lleva a cabo el suministro por personas debidamente autorizadas en atención al reglamento de la distribución de gas vigente.

"La distribución de gas L.P., por empresas particulares requerirán autorización de la Secretaría de Industria y Comercio" (83). Las autorizaciones que otorga la SECOFI de suministro, deben previamente satisfacer los requisitos sanitarios ante la Secretaría de Salud.

Toda vez que el suministro se lleva a cabo con un producto de dominio exclusivo propiedad de la nación, las autorizaciones recaerán únicamente en mexicanos, ya sean personas morales o físicas.

Llegado el caso que por las necesidades de la colectividad a las que se les suministre el gas L.P., el distribuidor podrá ampliar sus instalaciones previa autorización de la SECOFI, para la mayor eficiencia en la prestación del servicio.

Para llevar a cabo un buen servicio el distribuidor necesitará celebrar contrato de suministro con el consumidor, este contrato

(83).- Op. cit. pág. 16.

deberá ser aprobado previamente por la SECOFI y además antes de prestar el servicio deberá verificar las instalaciones del usuario.

El contrato de suministro de gas L.P. deberá contener : el nombre del usuario; su domicilio; el tipo de servicio que requiera (de tanque estacionario o de recipiente portátil, esto con la finalidad de conocer qué tipo de vehículo le enviarán, ya sea el vehículo tanque o el vehículo de recipientes portátiles); los datos de la instalación: reporte de verificación de distribuidor con número y fecha, reporte a la SECOFI con número, fecha y técnico responsable. la aprobación de uso y funcionamiento de la SECOFI con número y fecha, la capacidad del tanque en litros, su marca y año de fabricación; las cláusulas de suministro y obligaciones del usuario, previa autorización de la SECOFI; fecha del contrato y firma tanto del distribuidor como del usuario.

Los sistemas de transporte que utilice el prestador del servicio deben estar autorizadas debidamente por la SECOFI.

La distribución de gas se llevará únicamente en la zona que para el efecto se autorice, bajo pena de revocación del servicio, por traspasar una zona no autorizada por la SECOFI (esto se hace con el fin de garantizar la preferencia de quien ostenta la autorización, y es oponible a terceros).

"Los titulares de las autorizaciones sólo podrán vender gas L.P. a los usuarios cuyas instalaciones hayan sido autorizadas por la Secretaría de Industria y Comercio" (84).

Las plantas de almacenamiento para la distribución de gas deberán estar permanentemente bajo el cuidado de un técnico responsable.

Los recipientes de gas L.P. que se utilicen en el servicio de distribución de gas deberán guardar la posición vertical cuando estén llenos, no importando que se encuentren en las plantas de almacenamiento o en los transportes de suministro.

Todos los proveedores autorizados están obligados a abastecer de gas a los consumidores, con regularidad, oportunidad y eficiencia y "dentro de un plazo máximo de 72 horas a los usuarios con quienes tengan celebrado contrato" (85).

Serán responsables los titulares del suministro de gas, de los equipos, sistemas para el manejo y uso de gas y de los trabajos que desarrolle el personal bajo su mando.

Para la mejor prestación del servicio de distribución de gas, dada la naturaleza explosiva e inflamable del producto con que se

(84).- Reglamento de la Distribución de Gas.- Op. cit.
"Artículo 39"

(85).- Op. cit. "Artículo 40"

comercia, están obligados los técnicos, los operarios y los usuarios a vigilar constantemente las instalaciones de aprovechamiento de gas L.P.

Cuando se llegue el caso de que en alguna zona amparada por autorización de suministro de gas L.P. queden, sin distribución de combustible, se le otorgarán facilidades por parte de la SECOFI para que en la medida de sus posibilidades otro distribuidor autorizado se haga cargo del servicio, ésto únicamente para no dejar insatisfecha una necesidad de carácter general, dado el uso generalizado de ese producto.

Una medida de control sobre el suministro de gas que tiene la SECOFI es el de requerir en cualquier tiempo a los titulares de la autorización de distribución de gas, los datos, informes y documentos sobre las actividades de la industria que representan.

Ya para concluir este punto señalaremos que todas las autorizaciones que para suministrar gas se presenten a la SECOFI, caducarán cuando: no se inicie el servicio en la fecha fijada; cuando las instalaciones para la distribución no hayan sido concluidas según el proyecto aprobado dentro del plazo para ello señalado, salvo en caso fortuito o fuerza mayor, a criterio de la Secretaría de Industria y Comercio.

DETERMINACION DE LA ZONA DE SUMINISTRO.

Para el reglamento de la distribución de gas la zona de suministro o zona de servicio es: "La región geográfica debidamente precisada en cada autorización dentro de cuyos límites el titular tiene el derecho y la obligación de proporcionar el servicio objeto de la propia autorización " (86).

La zona de suministro estará íntimamente ligada a la capacidad de las instalaciones de almacenamiento y a los sistemas de transporte con que cuente la persona física o moral, que tenga la autorización respectiva, porque en ello se verán los límites o la amplitud con que pueden satisfacer la necesidad de los consumidores, cabe añadir que además el crecimiento desmesurado de la población obligará a que concurren dos o más distribuidores en una zona específica delimitada geográficamente.

Para que se determine la zona de suministro deberá acompañarse a la solicitud de autorización de distribución de gas, el contrato celebrado entre el particular que desea prestar el servicio y "PEMEX", para demostrar con ésto que se tendrá en todo momento el abastecimiento suficiente del producto.

(86).- Op. cit. "Artículo 4o inciso I"

Los particulares que solicitan la autorización para prestar el servicio, presentarán un proyecto de inversión, el cual contendrá los aspectos técnicos de sus instalaciones; administrativos refiriéndose al plan de organización y económicos: el capital disponible para la realización de sus proyectos, sin dejar de lado la clasificación posible de los consumidores con la estimación de sus respectivos consumos y el señalamiento de la zona de servicio que pretendan operar para que así, en el caso de otorgársele la referida autorización, la SECOFI le determine "la zona dentro de la cual podrá y deberá suministrar el servicio" (87).

Sólo se ampliará la zona de suministro: a petición por escrito del interesado debidamente autorizado; cuando cumpla satisfactoriamente con los requisitos que la SECOFI exige para instalaciones de almacenamiento y distribución más grandes y más complejas; teniendo como fin ser más eficiente la prestación del servicio y que la zona geográfica inicialmente precisada se encuentre plenamente satisfecha.

(87).- Op. cit. "Artículo 21 punto 6."

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial al establecer la zona de suministro, tomará en cuenta las siguientes prevenciones: que no se monopolice la prestación del servicio en una circunscripción territorial; que no se fomente la competencia ruinosa entre los prestadores del servicio.

LA REGULARIDAD EN EL SERVICIO.

Como hemos visto la distribución de gas tiene por objeto hacer llegar al consumidor el gas L.P., pero este establecimiento debe ser regulado, en el sentido semántico de la palabra, por cuanto implica una característica de los servicios públicos.

Para el diccionario de la real academia de "la lengua española la regularidad significa "todo lo ajustado o conforme a la regla; exacta observancia de la regla; ordinariamente o comunmente" (88).

La regularidad en el servicio público de la distribución de gas se exterioriza porque está sujeta a un régimen de derecho público, que asegure la satisfacción de la necesidad.

(88). - "Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española"
México 1976 Madrid España. p. 1124.

Así tenemos que la regularidad es un principio de la institución jurídica denominada servicio público y se manifiesta como una secuencia temporal en la prestación del mismo.

LA EFICIENCIA EN EL SERVICIO.

Se hace presente la eficiencia en la distribución de gas por cuanto es "una facultad para lograr un efecto determinado, un intento o propósito" (89).

Ya el maestro Alfonso Nava Negrete en sus apuntes del curso de Derecho Administrativo II; expresó que la eficiencia son: los conocimientos o las técnicas que se poseen para lograr óptimos resultados dentro de una actividad.

Este término aplicado al punto al cual nos avocamos, significa que el concesionario tiene la obligación de satisfacer el interés general con los adelantos técnicos que sean de su propiedad en el momento en que lleva a cabo el suministro de gas, agrga el distintivo de calidad en el servicio.

(89).- Op. cit. pág. 504

LA OPORTUNIDAD EN EL SERVICIO.

Esta característica del servicio público de la distribución de gas significa la exigencia en tiempo, y conveniencia, en favor del consumidor para que en el momento justo se les satisfaga la necesidad que está esa actividad destinada a servir.

La importancia jurídica que tienen los tres principios a los que nos hemos referido se ve plasmada en el texto del reglamento de la distribución de gas vigente, toda vez que los señala expresamente al indicar que los proveedores de gas L.P., debidamente autorizados tienen la obligación de abastecer de gas con regularidad, eficiencia y oportunidad a los consumidores dentro de un plazo no mayor de 72 horas, con quien tengan celebrado contrato, y el no cumplimiento de estos deberes será causa de revocación de la prerrogativa que ejercen.

Como hemos visto en el transcurso del desarrollo de nuestro trabajo. El servicio público es creado, organizado, fomentado, controlado, y modificado por el legislador quien lo somete a un régimen de derecho público, para así asegurar que tal actividad satisfaga la necesidad colectiva que está destinada a cubrirla.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial al establecer la zona de suministro, tomará en cuenta las siguientes prevenciones: que no se monopolice la prestación del servicio en una circunscripción territorial; que no se fomente la competencia ruinosa entre los prestadores del servicio.

C A P I T U L O I I I

EL REGLAMENTO DE LA DISTRIBUCION DE GAS.

1.- CONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO.

El reglamento es una "norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder ejecutivo en uso de su facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo" (90).

En nuestro estado de derecho la única fuente que otorga competencia a los órganos que lo componen es la propia ley, sea por atribución expresa, por delegación de facultades o por convenio.

Ahora bien, el presidente de la república al ocupar su cargo debe protestar "guardar y hacer guardar la constitución y las leyes que de ella emanen" (91), y entre las obligaciones y facultades que la misma le confiere, está la de "promulgar y ejecutar las leyes que espida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" (92), pero no existe

(90) Gabino Fraga "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa México. Decimo quinta edición, 1973, pág. 101

(91) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "artículo 87"

(92) *idm.*, "artículo 89 Fracci"m I"

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

texto expreso que establezca que el ejecutivo federal tiene atribuciones para expedir reglamentos y por lo tanto fue necesaria la intervención de los tratadistas y la Suprema Corte de Justicia, que haciendo acopio de grandes esfuerzos, acidiendo a la interpretación gramatical y a la historia, se pronunciaron en el siguiente sentido "Reglamentos Federales, Competencia de la Segunda Sala: En efecto, el artículo 89 fracción I, de la constitución confiere al ejecutivo tres facultades: A).- La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; B).- La de ejecutar dichas leyes, y C).- La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Es esta última facultad la que determina que el ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión.

El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley

del reglamento en sentido estricto: éste último emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que parece común a los ordenamientos, que es su carácter general y abstracto se acentúa por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para ejercer una facultad que está en el aservo constitucional del ejecutivo: aplicar la ley a los casos concretos" (93).

Como hemos visto de la especial redacción del numeral 89 fracción I de la Constitución, se desprende que el reglamento sólo tiene por cometido explicar o desarrollar las leyes que emita el legislador sin que pueda contrariarlas o excederlas.

Además los reglamentos en particular deben reunir requisitos de validez formal y de validez material, en relación con la constitución y con las leyes en general.

Desde el punto de vista formal se exige que el reglamento provenga de un determinado órgano (Poder Ejecutivo", y que se ajusten

(93) Amparo en revisión 4613 /80. Armando Roblin Menchaca y otros (acumulados). 25 de junio de 1981. Ponente Eduardo Langley Martínez. 5 votos 7a. época vol'men 29 3a. Parte P'g. 51

a un procedimiento preestablecido, deben publicarse en el "Diario Oficial" de la Federación y estar "firmados por el secretario de estado o jefes de departamento administrativo a que el asunto corresponda" (94).

Desde el punto de vista material se exige que el reglamento no contrarie ni exceda el texto constitucional, ni a la ley que pretenda aplicar o desarrollar: es evidente que la ley es el alcance, justificación y medida de todo reglamento.

Para concluir diremos que reconocemos que la atribución para expedir reglamentos está contenida en la fracción I del artículo 89 de la Constitución y es una facultad originaria del Presidente de la República, no facultad delegada por el Congreso de la Unión y además el ejecutivo puede ejercitarla discrecionalmente y no cuando expresamente lo señale el legislador.

Asimismo, la expedición de los reglamentos aligera la tarea del poder legislativo y existe un contacto más íntimo entre el ejecutivo y el medio en que se va a aplicar, sin dejar de lado que se tienen mayores facilidades para su modificación.

(94) Constitución citada. "artículo 92"

La importancia de la facultad reglamentaria y la coincidencia de la jurisprudencia y la doctrina hacen que ya nadie la discuta, apoyando nuestro dicho se transcribe la siguiente tesis jurisprudencial "Facultad Reglamentaria sus límites: Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria, conferida en nuestro sistema constitucional únicamente al presidente de la república y a los gobernadores de los estados en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste exclusivamente dado el principio de la división de poderes que imperan en nuestro país, en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen como objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle sus normas, pero sin que a título de su ejercicio, pueda excederse al alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación " (95).

Por último, en nuestra opinión incrementamos, que el reglamento es un acto de autoridad de competencia originaria del ejecutivo, una norma que crea una situación jurídica, general, abstracta e impersonal, que es jerárquicamente inferior a la ley y su fundamento radica en el texto constitucional.

(95) Apéndice de jurisprudencia. 3a. Parte. Segunda Sala, 1917-1985, México, 1985, pág. 705

Siguiendo este orden de ideas afirmamos que el reglamento de la distribución de gas publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de marzo de 1960, tiene su base constitucional precisamente en el artículo 89 fracción I de la constitución, y concurre con el reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, difundido en la gaceta oficial de 25 de agosto de 1959, para explicar y desarrollar la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo vigente (Decreitada por el Congreso de la Unión en atención a las facultades que le competen al tenor del artículo 73 fracción X de nuestra carta magna, en relación con el artículo 27 párrafo 4o. del mismo ordenamiento legal).

La ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo señala expresamente que corresponde a la nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de los hidrocarburos que se encuentren en territorio nacional; que llevará a cabo la explotación exclusiva de ellos a través de "PEMEX"; que la industria petrolera es de jurisdicción federal y que abarca: "La exploración, explotación, refinación, el transporte, la distribución, el almacenamiento y las ventas de primera mano del petróleo, el gas y

demás productos que se obtengan de la refinación de éstos" (96), y establece también que el ejecutivo federal dictará las disposiciones relacionadas con la vigilancia de los trabajos petroleros y las normas técnicas a que deberá estar sujeta la explotación, es por ello que el presidente de la república expidió el reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo y dicho reglamento en su artículo I fracción II último párrafo otorga atribuciones a la Secretaría de Industria y Comercio para tener relación con la industria petrolera y disponen en otros numerales que petróleos mexicanos "llevará a cabo la distribución de los productos de su propiedad hasta el momento y el lugar en que efectúe la venta de primera mano" (97), y que el transporte, almacenamiento y distribución de los productos anteriormente citados deberán sujetarse a las condiciones que establezcan los "reglamentos especiales vigentes y los que expida el ejecutivo federal con intervención de las Secretarías de Estado competentes" (98).

Como hemos visto tanto la ley como el reglamento a que hacemos alusión, señalan que corresponde a petróleos mexicanos llevar a cabo de manera exclusiva los actos de la industria petrolera, pero

Únicamente hasta el momento en que se "se efectúen las ventas de primera mano "en contrario sensu" debemos entender que las afectaciones de segunda mano de esa industria no quedan reservadas a la nación y no interfieren si se comercializan con los hidrocarburos, la función de exclusividad que tiene "PEMEX", por ello y en atención a las facultades que le confieren la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Ejecutivo Federal emitió el reglamento de la Distribución de Gas, ordenamiento que viene a regular la Distribución de aquél producto en cuya materia tiene competencia la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (antes Secretaría de Industria y Comercio) desde el momento que el artículo 60. fracción I de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, vigente en el momento en que fue publicado este reglamento, manifestó que le corresponde intervenir en la distribución y consumo cuando afecten la economía general del país, como sin duda sucede con el negocio del gas y sin que ello signifique interferir en las actividades propias de "PEMEX", puesto que se seguirá manteniendo el sistema que al respecto establece nuestro derecho en cuanto a la distribución de primera mano del producto que en origen corresponde a la nación mexicana y es manejada por esa institución.

2.- OBJETIVOS Y LIMITES DEL REGLAMENTO.

El reglamento de la distribución de gas, fue expedido para regular el almacenamiento, transporte, el suministro y la comercialización de ese producto (servicio público de distribución de gas), llevada a cabo ésta actividad ya no por "PEMEX", sino por particulares debidamente autorizados, así lo expresa el "considerando" del referido reglamento al establecer que ante el ineludible deber del poder público, de velar por la seguridad general, frente a cualquier riesgo destaca el concerniente al almacenamiento, transporte y suministro de materias explosivas e inflamables que son altamente peligrosas, como en especial lo es el gas L.P. de tan generalizado uso; y ante la obligación que tiene del mismo modo el estado de garantizar los intereses colectivos; no sólo controlando y vigilando el servicio público de distribución, sino también desde el aspecto de garantizar los intereses de los usuarios en la prestación a su favor de esa actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva, se tuvo a bien expedir ese reglamento.

Efectivamente con la publicación del reglamento de la distribución de gas el ejecutivo federal se fijó como objetivo: establecer un servicio público, por cuanto existía una necesidad a

satisfacer con un producto de uso generalizado que requería ser cubierta, así lo señala claramente dicho ordenamiento: " la distribución de gas L.P. para usos domésticos, industriales y comerciales, constituyen un servicio público " (99).

Además permitió la concurrencia en esa actividad a los particulares, para ser prestada previa autorización (cuando garanticen que cuentan con instalaciones adecuadas para el almacenamiento y cuando tengan un aceptable sistema de transporte para gas y justifiquen que tienen contrato de abastecimiento de gas con "PEMEX", para así asegurar el cumplimiento de la actividad, del mismo modo deben presentar la estimación de los consumos por el público a quien va destinado el servicio).

Dicho reglamento establece también que distribución de gas es de jurisdicción federal y van encaminados sus preceptos a asegurar a la colectividad la satisfacción de su necesidad.

Trata de evitar riesgos tanto en la prestación del servicio como en el aprovechamiento que del producto se hace.

Vigila que el servicio sea prestado exclusivamente por mexicanos, personas físicas o morales, dejando satisfechas las medidas sanitarias establecidas para tal efecto.

(99) Reglamento de la distribución de gas citado "artículo 100"

Crea cuerpos de inspección, para asegurar que se preste debidamente el servicio; que no se afecte la economía del país con el surgimiento de monopolios.

El reglamento va encaminado a que se observen las medidas de seguridad mínima para evitar riesgos.

Límites del reglamento de la distribución de gas; actualmente dada la demanda existente por la población, del gas se observa que el reglamento a través de sus preceptos se ocupa más de que se lleve a cabo la actividad (servicio público), y deja que el servicio sea prestado sin plena satisfacción del consumidor, esto es, al estado lo que le interesa es que no sea interrumpida la prestación del servicio, sin detenerse a observar que tal actividad deja mucho que desear, por cuanto a que la mayoría de los cilindros no están en buen estado y no son llenados a su capacidad.

El reglamento permite que se monopolice el mercado de la distribución de gas, ya que no existen límites establecidos para que un mismo particular, siendo mexicano pueda adquirir dos o más autorizaciones de suministro.

Las plantas gaseras del D.F. y zona metropolitana están ubicadas en zonas urbanas (el reglamento señala expresamente que "se ubicarán

fuera de las zonas residenciales y lugares densamente poblados" (100), pero en el mismo ordenamiento no se especificaron ni se desarrollaron los medios idóneos de control para evitar estos asentamientos humanos indebidos.

Este ordenamiento no cuenta en su estructura con los instrumentos necesarios para que las plantas almacenadoras y distribuidoras observen debidamente el reglamento en lo relativo a que se preste el servicio únicamente a las instalaciones de los consumidores que se encuentren debidamente aprobadas, esto es; que cumplan con las medidas de seguridad indispensables (este problema radica en los recipientes de tipo portátil y esporádicamente en los tanques estacionarios que reciben el suministro).

El servicio de distribución que se presta en el distrito federal es deficiente por cuanto a que los propietarios de las autorizaciones de suministro sin tomar en cuenta los riesgos buscan un lucro excesivo, alterando precios oficiales, y dando la prestación del servicio en forma caprichosa, sin la debida regularidad, eficiencia y oportunidad; esto generalmente sucede porque no existe un cuerpo de inspección calificado y en la cantidad numérica que se necesita.

(100) Reglamento citado "artículo 65"

3.- EL ARTICULO 65 DEL REGLAMENTO : SU OBSERVANCIA ACTUAL.

El reglamento de la distribución de gas en su artículo 65 textualmente señala que " las plantas de almacenamiento se ubicarán fuera de las zonas residenciales y lugares densamente poblados. Las construcciones circundantes no deberán presentar riesgos probables para la seguridad de las plantas y no se permitirá que en los predios colindantes se establezcan esos riesgos " (101).

Sin pasar por alto que este reglamento fue publicado en la gaceta oficial el 29 de marzo de 1961 y que además se tienen antecedentes de que existían "concesiones para la distribución de gas en el distrito federal bajo el amparo de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo para distribución del gas licuado, de fecha 13 de diciembre de 1950" (102), ahora señalamos que el crecimiento urbano registrado en distintas zonas del país ha ocasionado que "algunas plantas de almacenamiento de gas L.P. se ubiquen en estos días en zonas densamente pobladas o construidas y por consiguiente, implican riesgos inminentes para la vida de las personas y para la propiedad" cita (103), todo ello porque los

(101) Reglamento citado "artículo 65"

(102) Diario Oficial de la Federación de 13 de diciembre de 1950 "artículo 5o."

(103) Diario Oficial de la Federación de 21 de noviembre de 1966 "p'g. 47"

conglomerados demográficos con sistemas de vinculación y determinación geográfica con sus elementos naturales y humanos, se asentaron en espacios que no estaban destinados a contener población alguna, se ubicaron y crecieron desordenadamente, trayendo aparejado este problema.

Hasta el año de 1971 se tenían registradas en SECOFI "38 plantas almacenadoras y distribuidoras de gas L.P." (104), pero fue a raíz del problema de la explosión de la planta almacenadora ubicada en San Juan Ixhuatepec cuando por fin se comprobó y se comprendió en toda su magnitud el riesgo inminente que representaba, tanto para la población como para los bienes materiales y como medida inmediata al problema, los secretarios de Salud y de Comercio y Fomento Industrial emitieron un acuerdo que fue publicado en el "Diario Oficial" buscando garantizar la seguridad de la población que circunda a las plantas de almacenamiento, se pronunció que "es necesario reubicar las plantas de almacenamiento de gas L.P. que se encuentren en esa circunstancia, lo que deberá efectuarse gradualmente a fin de no afectar el abasto del energético a la población, dándoseles de plazo para tal efecto un año contado a partir del día de la notificación, además de cumplir en los 30 días naturales a la notificación con las siguientes medidas de

(104) Diario Oficial de la Federación de 8 de marzo de 1971, pág.

seguridad: instalar sistemas de monitoreo o detección de fugas; reubicar las zonas de carga y descarga de auto-transportes; estudio técnico de las áreas de circulación; delimitar los linderos de las plantas de almacenamiento con bardas de 3 metros de altura como mínimo y enviar reporte mensual firmado por el técnico responsable" (105).

Como podemos observar el crecimiento desmesurado de la población en lugares no idóneos, produjo una catástrofe por ser el gas un producto de empleo delicado. La inobservancia del artículo 65 del reglamento de distribución de gas vigente, no por cuanto a las plantas de almacenamiento, sino por cuanto a los asentamientos humanos inadecuados e irregulares, trajo aparejada las condiciones para el grave accidente, en parte.

4.- DE LA INSPECCION Y VIGILANCIA DEL SERVICIO DE DISTRIBUCION DE GAS

El reglamento de la distribución de gas, dice que para "el cumplimiento de lo prescrito en este reglamento... la Secretaría de Industria y Comercio establecerá servicios de inspección y vigilancia en la fabricación, mantenimiento, uso y aprovechamiento de gas L.P. ... practicará inspecciones iniciales, periódicas y extraordinarias a las obras, instalaciones y sistemas a las fábricas de equipos, aparatos y accesorios para el manejo y uso de gas y para comprobar si se ajustan a las normas técnicas respectivas, sin perjuicio de la facultad de vigilancia e inspección que corresponden también a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

El personal de la Secretaría destinado a labores de inspección y vigilancia, previa identificación, tendrá libre acceso a los lugares donde existan equipos o instalaciones para el manejo y uso del gas y será obligación para los fabricantes, titulares de autorización, contratistas y usuarios, prestar a los inspectores todas las facilidades para que practiquen sus visitas, dar instrucciones a sus dependientes para que proporcionen esas facilidades. Los inspectores causarán los derechos que fijen las disposiciones legales relativas" (106).

(106) Diario Oficial de la Federación de 29 de marzo de 1960
*artículo 100F

Como podemos apreciar el reglamento de la distribución de gas es un acto jurídico, producto de la voluntad de un órgano del gobierno (ejecutivo federal) pendiente a producir efectos jurídicos y es un acto de autoridad porque reúne las características de unilateralidad, coercitividad e imperatividad, y en esta esfera de competencia, otorga facultades a la Secretaría de Industria y Comercio hoy SECOFI, para que practiquen diligencias de inspección por cuanto al servicio de distribución de gas, estas inspecciones pueden ser de tres tipos: iniciales, periódicas y extraordinarias.

Visitas de inspección iniciales:

Tienen por objeto comprobar que el proveedor realizó todas y cada una de las obras e instalaciones del proyecto aprobado, cumpliendo los requisitos técnicos y reglamentarios correspondientes y verificar asimismo que las instalaciones de aprovechamiento cubren las condiciones de seguridad necesarias para ser usadas.

"Las Secretarías efectuarán las inspecciones iniciales a las plantas de almacenamiento y bodegas de distribución y si encuentran

satisfechas las condiciones exigidas la Secretaría de Industria y Comercio expedirá inmediatamente la respectiva autorización de funcionamiento" (107).

Visitas de inspección periódicas:

Tienen por objeto verificar que se cumple con las disposiciones del reglamento de distribución de gas y del código sanitario. Las Secretarías fijarán la periodicidad de estas inspecciones.

"Las visitas de inspección extraordinarias:

Tendrán el mismo objeto que las periódicas, pero se realizarán cuando lo juzguen conveniente las Secretarías, o a petición de parte. En este último caso se practicarán a la brevedad posible" (108).

(107) Reglamento citado "artículo 103"
(108) ídem. "artículos 104 y 5"

Todas las inspecciones se practicarán por personal debidamente autorizado y provisto de la credencial necesaria para su identificación.

Cuando de la inspección apareciere solamente la necesidad de modificar o reparar en parte las obras o instalaciones o de evitar procedimientos o prácticas incorrectas en la prestación del servicio, el inspector actuante indicará al interesado lo que en su concepto deba hacerse, pero cuando del resultado de la diligencia de inspección se tenga conocimiento de que se dejan de satisfacer los requisitos de sanidad y de seguridad, se ordenará la suspensión de ese servicio y fijarán las Secretarías de Salud y de Comercio y Fomento Industrial un plazo prudente para la regulación.

Pero "cuando exista peligro inminente para la vida de las personas o riesgo grave para la propiedad, y no sea posible proteger una y otra tomando medidas de emergencia, cualquiera de ambas secretarías hoy SECOFI y SS, ordenará la suspensión del servicio en todo o en parte y en caso necesario mandará retirar el equipo o la instalación, cuyo uso ofrezca peligro comunicándolo así a la otra secretaría" (109).

(109) Reglamento citado "artículo 88"

Ya para concluir diremos que el reglamento de la distribución de gas dispone que de toda visita de inspección que se practique se levantará una acta, documento que deberá ser firmado por el inspector, el interesado y dos testigos.

En caso de que la persona ante la cual se lleve a cabo la inspección se negare a firmar, así se hará constar en el acta.

Hacemos la prevención de que dicho reglamento unicamente hace mención que se levantará un acta y ésta deberá estar firmada, por quiénes en ella intervinieron, sin que establezca claramente un procedimiento detallado del levantamiento de la misma, ni qué requisitos debe satisfacer.

A).- REQUISITOS CONSTITUCIONALES.

Todas las visitas de inspección en materia administrativa de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deben cumplir los siguientes requisitos: previa orden escrita de autoridad competente que funde y motive la causa legal del

procedimiento; objeto de la visita (comprobar que se cumple con la ley o reglamentos administrativos); la persona o personas que deben atenderla y el levantamiento de una acta circunstanciada "Levantada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar... o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia" (110).

El mismo criterio sostiene la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia en la siguiente tesis jurisprudencial "VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER: De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional la orden de visita domiciliaria expedida por autoridad administrativa debe satisfacer los siguientes requisitos: 1.- Constar en mandamiento escrito; 2.- Ser emitida por autoridad competente; 3.- Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse; 4.- Objeto que se persiga en la visita; 5.- Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. No es óbice a lo anterior lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto constitucional de mérito establece se refieren únicamente a las órdenes de visita expedidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pero no para las emitidas por autoridad

(110) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
"artículo 16 primer párrafo"

administrativa, ya que en la parte final del párrafo segundo de dicho artículo se establece, en plural "...sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos" y evidentemente se está refiriendo tanto a las órdenes de visitas administrativas en lo general como a las específicamente fiscales, pues de no ser así, la expresión se habría producido en singular" (111).

En el mismo sentido se pronuncia la tesis de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en la revisión No. 736/79 resuelta en sesión de 14 de octubre de 1980 que reza "VISITAS DOMICILIARIAS.- SOLO PUEDEN PRACTICARSE PREVIA ORDEN DE AUTORIDAD COMPETENTE: Conforme a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, toda visita de inspección que lleven a cabo las autoridades administrativas, en el domicilio de los particulares debe fundarse en previa orden escrita, emitida por autoridad competente, en la que se exprese el lugar que ha de inspeccionar, la persona con la que se deba entender la diligencia y el objeto de la misma; de donde se sigue que cualquier visita de inspección que carezca de este requisito, por no haberse demostrado

(111) Amparo en revisión 37/84 promovido por Regalos Encanto S.A. y otros (acumulados) 'apéndice de jurisprudencia 3a. parte Segunda Sala 1917-1985, p'g. 564. Tesis 332

que se haya emitido la orden respectiva, resulta violatoria de la garantía de legalidad contenida en el precepto constitucional en cita y debe anularse la resolución fundada en el acta correspondiente" (112).

Pero a todo esto Alfonso Nava Negrete se pronuncia en una crítica al numeral 16 de nuestra carta magna y dice " La consecuencia inmediata de reconocer el empleo propio y técnico de la palabra reglamento en el artículo 16 constitucional es evitar que se imponga a las leyes administrativas que prevén la práctica de visitas de inspección, el cumplimiento de las formalidades de los cateos que se exigen para las visitas domiciliarias en materia fiscal...

Es preciso el constituyente, al disponer en su segundo mandato del párrafo segundo, que las visitas domiciliarias en materia fiscal se gobiernen con su siguiente frase "...sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos" o sea, que las formalidades para las visitas domiciliarias fiscales serán aquellas que prevengan las leyes y las de los cateos que recogen el mismo artículo 16 constitucional, en su primer párrafo.

Estas dos fuentes de "formalidades" no se les pueden aplicar a las visitas aplicadas a propósito de los reglamentos citados.

En rigor, el dispositivo constitucional en su primer mandato sólo autoriza visitas domiciliarias respecto del cumplimiento de reglamentos sanitario y de policía, lo que quiere decir que no existe el mismo mandato si los ordenamientos son leyes o bien que se ocupen de materias diferentes a las de tales reglamentos.

Entendemos en consecuencia que si una ley o un reglamento administrativo autoriza la práctica de visitas domiciliarias éstas no tienen por que estar sujetas a las formalidades del cateo de que habla el artículo 16 constitucional, este compromiso o imperativo sólo es aplicable a visitas en materia fiscal" (113).

Para nosotros siguiendo este desarrollo nos inclinamos por retomar la interpretación que al respecto hace la Suprema Corte de Justicia sobre los requisitos constitucionales que debe contener toda visita de inspección, en materia administrativa.

B).- LAS VISITAS DOMICILIARIAS.

En el reglamento de la distribución de gas vigente se señala que los inspectores de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para cumplir con su función se presentarán a las plantas

almacenadoras y a los sistemas de transporte de gas, para que "previa identificación" tengan libre acceso a los lugares donde existan equipos o instalaciones para el manejo y uso de gas L.P. para que practiquen sus visitas... ..y de toda visita o inspección se levantará acta de la que se dejará copia al inspeccionado.

Esta acta deberá ser firmada por el inspector, el interesado y dos testigos. Si la persona ante la cual se lleva a cabo la inspección se negare a firmar, así se hará constar en el acta"

(114). Tal como lo dispone la tesis jurisprudencial que en este momento se incorpora "VISITAS DOMICILIARIAS, ACTAS LEVANTADAS CON MOTIVO DE LAS: Para que las actas relativas a las visitas domiciliarias practicadas por la autoridad administrativa tengan validez y eficacia probatoria en juicio, es necesario que satisfagan la existencia establecida por el artículo 16 constitucional, consistente en haber sido levantadas en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar visitado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia" (115).

En el mismo sentido la tesis jurisprudencial sustentada por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación "VISITAS DOMICILIARIAS, ACTAS LEVANTADAS CON MOTIVO DE LAS.- Actas de visita

domiciliaria que levanten los inspectores de la Secretaría de Industria y Comercio, deben ser firmadas por dos testigos propuestos por el ocupante del lugar visitado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia, siendo indispensable que se haga constar en forma expresa en las mismas actas la circunstancia de la ausencia o negativa antes mencionada; ello en acatamiento de lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, revisión No. 581/75/2794/70, resuelta en sesión de 10 de noviembre de 1978" (116).

Es un hecho notorio que las visitas de inspección practicadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en más de un 50% carecen de oficios de comisión específico, para llevar a cabo las diligencias, toda vez que no se señala el nombre del establecimiento comercial a quien va dirigido, ni mucho menos señala qué sujeto tendrá el cargo de visitado, transgrediendo con ello el artículo 16 constitucional en su párrafo conducente.

Esta dependencia del ejecutivo federal carece de un cuerpo de inspección debidamente capacitado, para llevar a cabo su función porque no obstante de que se les entregan "formatos preestablecidos de actas de inspección" para que únicamente llenen los espacios en

(116) Fernandez y Cuevas José Mauricio Opcit, pág. 22

blanco, en un gran número, dejan espacios sin utilizar, haciendo que con esto pierdan validez las referidas actas, y al tener este grave problema entre otras causas; se deja sin sanción a los comerciantes voraces que transgreden alguna o algunas disposiciones jurídicas de las que es titular en su aplicación la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Por último, diremos que en gran medida las diligencias de inspección practicadas por empleados de esta Secretaría, no se someten a los supuestos señalados en el artículo 16 párrafo 2o. de nuestra carta magna, por lo que en consecuencia son anticonstitucionales.

5.- MEDIO DE DEFENSA QUE TIENE EL PARTICULAR CON BASE EN ESTE REGLAMENTO.

A).- RECURSO DE INCONFORMIDAD.

Partiendo de que "El recurso administrativo es un medio ordinario y directo de defensa que tienen a su alcance los gobernados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos,

con el objeto de que éste sea revocado o cuando menos modificado, cuando sea demostrada la ilegalidad del acto" (117), porque "Los recursos constituyen el más acabado instrumento para la defensa de las situaciones individuales contra la acción administrativa ilegal. Son con mucho la institución mas característica de la justicia administrativa, ya que se presentan y se sustancian ante los órganos activos de la administración" (118).

Mencionamos que el reglamento de la distribución de gas en un sólo artículo contempla el único medio de defensa que otorga al particular para recurrir algún acto de autoridad emitido con fundamento en éstas disposiciones y que le causa perjuicio, lo establece en los términos siguientes: "Las personas afectadas por las resoluciones que la Secretaría de Industria y Comercio dicte con apoyo en el presente reglamento y disposiciones relativas, deberá de considerarlo pertinente solicitar dentro de los ocho días hábiles, la reconsideración de los acuerdos respectivos, aportando los datos y pruebas que estimen pertinentes" (119).

Cabe aclarar que el tipo de recurso a que se refiere este reglamento (de reconsideración) es aquel que tiene considerado la

(117) Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas "Justicia administrativa" Editorial Trillas México, 1987 pág. 26

(118) Garrido Falla Fernando " Tratado de Derecho Administrativo.

Vol. 3 La Justicia administrativa Madrid 1963 pág. 20 y 21

(119) Reglamento señalado art. 124

doctrina como "el que se somete para su resolución a la misma autoridad que emitió el acto que se impugna" (120).

Sin embargo, no obstante que se expresa el sentido semánticamente del término dentro del reglamento, no estatuye su naturaleza, pues ante la redacción empleada, conforme al acuerdo que Adscribe Unidades Administrativas y Delega Facultades a los Funcionarios de la SECOFI (vigente), la autoridad a quien le corresponde conocer del recurso que nos ocupa lo es el superior jerárquico de la impositora, lo que viene a romper con la naturaleza jurídica del recurso de reconsideración.

Asimismo dentro de este estudio señalamos que dada la naturaleza misma de ciertas resoluciones o actos administrativos, no siempre es posible satisfacer la audiencia previa para los particulares y entonces el recurso sirve para este propósito, antes de que los

(120) La justicia administrativa Op. cit. pág. 26

(121) Díez María M. "el acto administrativo" Segunda edición tipográfica. Editorial Argentina 1961 pág. 221

intereses legales discutidos salgan de la esfera de la competencia de la administración, ya que "la administración es competente para retirar sus actos del mundo jurídico" (121), en el mismo sentido tenemos que "bastaría tener en cuenta que el recurso administrativo, se considera un vehículo, jurídicamente idóneo para cumplir con la garantía de audiencia a fin de sostenerlo como institución vigente" (122).

Para concluir diremos que el recurso administrativo es un procedimiento que se sigue ante autoridades administrativas para inconformarse o impugnar un acto o una resolución administrativa, dictada por ellas o por sus inferiores jerárquicos.

B).- SUS LIMITES Y SUS DEFICIENCIAS.

Ahora bien, el reglamento de distribución de gas como ya lo hemos visto, no establece un procedimiento administrativo detallado para resolver el recurso de inconformidad que presentan los particulares contra los actos de autoridad que les causan perjuicios, limitando así la actividad resolutoria presentando deficiencias.

(122) La justicia administrativa Op. cit pág. 42

En efecto, dentro del reglamento de la distribución no se define un procedimiento, oficioso que puntualice todo el quehacer dentro del recurso administrativo, lo que en todo caso viene a construir un obstáculo para la pronta y expedita impartición de justicia, pues la resolución, se dictan sin premura alguna, por ello ante los límites y deficiencias marcadas, proponemos:

La inclusión dentro del nuevo ordenamiento relativo a la distribución de gas, de un procedimiento administrativo que contemple, el plazo para interponer; la materia sobre lo que puede versar; pruebas que puedan ofrecer previendo su desahogo o en su caso la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles; qué autoridad compete conocer y en su caso resolver dicho recurso; en que tiempo debe resolverse y sobre todo la configuración de una ficción jurídica que ante el silencio de la autoridad administrativa, dé seguridad jurídica al recurrente, figura negativa ficta; que transcurrido el tiempo que la autoridad tuvo para dictar su resolución presumirá por negada la pretensión del recurrente.

Así, el nuevo recurso de reconsideración tendrá las siguientes características, siguiendo la redacción del artículo 124 a saber: las personas afectadas por las resoluciones que la Secretaría de Industria y Comercio dicte con apoyo en el presente reglamento y disposiciones relativas, podrán solicitar dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación la reconsideración de los acuerdo respectivos, aportando los datos y pruebas que estimen pertinentes.

En el recurso de reconsideración se admitirán todas las pruebas excepto la confesional de las autoridades, cuando el recurrente no cuente con las pruebas que pretenda exhibir, previa exhibición de las constancias con las que acredite haber tramitado su obtención, la autoridad otorgará un plazo de ocho a veinte días hábiles para que el recurrente insista en su obtención, transcurrido dicho plazo las prácticas extraordinarias del recurrente previa acreditación, la autoridad que conozca del recurso proveerá su desahogo, solicitandolas a la autoridad a quien corresponda el expediente, siendo aplicable supletoriamente al aspecto de pruebas, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

El recurso habrá de ser resuelto en un plazo no mayor de un mes, excepto en aquellos asuntos donde se provea lo conducente respecto de las pruebas, en cuyo caso la resolución se dictara en un plazo de dos meses.

Transcurridos los plazos marcados, el recurrente podrá optar entre considerar conforme lo que dice la negativa ficta respecto de su pretensión o esperar a que la autoridad resuelva.

La resolución expresa con que se resuelve el recurso administrativo o la negativa ficta con que se configure, podrá ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

CONCLUSIONES.

- 1.-La industria petrolera es de total transformación, porque desde el pozo mismo se realizan cambios físicos y químicos decisivos para hacer posible la obtención de energéticos (petróleo y gas principalmente).
- 2.-El agotamiento de los recursos naturales es inevitable, la incosteabilidad de su explotación, la falta de mercado o el descuido humano es lo que propicia la destrucción de los recursos naturales.
- 3.-"PEMEX" no es un monopolio comercial porque no lucra ni fija los precios, esto lo hace la SECOFI y los ingresos son proporcionados para SHCP.
- 4.-La propiedad de la nación sobre el petróleo y demás hidrocarburos es un derecho real institucional, no propiedad desde el punto de vista civilista.

5.-Los servicios públicos deben estar regulados por un régimen de derecho público que además contengan estímulos para que el particular que realiza la actividad asegure la satisfacción de la necesidad de los consumidores.

6.-La fuente directa de la propiedad de la nación sobre el petróleo es la Constitución Federal.

7.-La facultad reglamentaria del ejecutivo federal está consagrada en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8.-El reglamento no puede ir más allá de lo que dice la ley.

9.-La facultad reglamentaria es exclusiva en nuestro derecho del titular del ejecutivo federal.

10.-El reglamento está subordinado a la ley por cuanto la explica y la desarrolla.

11.-No se puede reglamentar autónomamente en ninguna materia; le compete en exclusividad al poder legislativo emitir leyes, las cuales si pueden ser reglamentadas.

12.-La diferencia esencial entre la ley y el reglamento básicamente es que éste último es emitido por el ejecutivo federal.

13.-No existe obstáculo alguno para que concurren en la explicación de una ley, dos o más reglamentos.

14.-Cuando la ley de la cual se emite un reglamento es abrogada o derogada, aunque no se señale expresamente en el nuevo ordenamiento, el o los reglamentos se entenderán abrogados o derogados.

15.-La distribución de gas es un servicio público.

16.-Para que las visitas domiciliarias de inspección no resulten anticonstitucionales es necesario respetar las formalidades esenciales del procedimiento.

17.-Es vigente y conveniente una revisión del reglamento para la distribución de gas, principalmente en materia de recurso administrativo.

BIBLIOGRAFIA

- 1.-Acosta Romero Miguel. "TEORIA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO". 1a. Edición. Porrúa México 1974.
- 2.-Baptista César O. "LA INDUSTRIA PETROLERA MEXICANA". Conferencia dictada el 10 de junio de 1958, en conmemoración del XX aniversario de la expropiación petrolera. México 1958.
- 3.-Becerra María. "DERECHO MINERO EN MEXICO". Editorial Limusa Wiler S.A. México 1963.
- 4.-Bielsa Rafael. "DERECHO ADMINISTRATIVO". Tomo II, Librería de S. Lajovane y Cia. 1a. Edición, Argentina 1937.
- 5.-Bielsa Rafael. "CIENCIA DE LA ADMINISTRACION". Librería de S. Lajovane y Cia. 1a. Edición, Argentina 1937.
- 6.-Bonnard. "DERECHO ADMINISTRATIVO". Editorial Paris 1935.
- 7.-Burgoa Orihuela Ignacio. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". 1a. Edición Porrúa México 1973.
- 8.-Burgoa Orihuela Ignacio. "LAS GARANTIAS INDIVIDUALES". 6a. Edición Porrúa México 1970.

- 9.-Casahuga Vinar Antonio. traducción de una "GEOGRAFIA ECONOMICA DEL PETROLEO". de Peter Odell. Dikois-Tav. S.A. 1a. Edición Castellana 1940.
- 10.-Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas A.C. "JUSTICIA ADMINISTRATIVA" Editorial Trillas. 1a. Edición México 1987.
- 11.-Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas."BOLETIN No. 12". México, 1976.
- 12.-CONACYT. "EL PETROLED EN MEXICO Y EN EL MUNDO". México 1980.
- 13.-Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Edición 1979. Madrid.
- 14.-Diez María M. "EL ACTO ADMINISTRATIVO". 2a. Edición Tipográfica, Editorial Argentina S.A. 1961.
- 15.-Fernández y Cuevas José Mauricio. "JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 1977-1985." Modulo 1, Edición, Dofiscal-Editores 1985.
- 16.-Fraga Gabino. "DERECHO ADMINISTRATIVO". 15a. Edición Porrúa México 1973.

- 17.-Garrido Falla Fernando. "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO".
Volúmen III, La Justicia Administrativa, Madrid 1963.
- 18.-Instituto de Investigaciones Jurídicas. "DICCIONARIO JURIDICO
MEXICANO". Tomo VII. UNAM 1984.
- 19.-Jéze Gastón. "PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO
ADMINISTRATIVO". Tomo II, Editorial de Palma, traducción direct.
de la 3a. Edición por Juan San Millan Almagro. Buenos Aires 1948.
- 20.-Lobato López Ernesto. "LA INDUSTRIA PETROLERA MEXICANA".
Conferencia dictada el 20 de junio de 1958, en conmemoración de
XX aniversario de la expropiación petrolera. México 1958.
- 21.-Olivera Toro Jorge. "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO". Tomo
II, 4a. Edición, Porrúa México 1968.
- 22.-Palomar de Miguel Juan. "DICCIONARIO PARA JURISTAS". Mayo
Ediciones, Editorial Francisco Barrutieta, México 1968.
- 23.-"PEMEX". "EL PETROLEO UNA CRONIOCA 1968". México 1968.
- 24.-SECOM. "INSTRUCTIVO DE DISEÑO DE INSTALACIONES DE GAS DE TIPO
DOMESTICO" México 1974.

- 25.-SECOM. "INSTRUCTIVO DE DISEÑO PARA PLANTAS DE ALMACENAMIENTO DE GAS". México 1975.
- 26.-SEMIP. "CUADERNO JURIDICO No. 6 DISPOSICIONES EN MATERIA DE PETROLEO". México 1985.
- 27.-SEMIP. "CUADERNO JURIDICO No. 7 DISPOSICIONES EN MATERIA DE MINERIA". México 1985.
- 28.-Serra Rojas Andrés. "DERECHO ADMINISTRATIVO". Tomo II, 4a. Edición Porrúa México 1968.
- 29.-Serra Rojas Andrés. "DERECHO ADMINISTRATIVO". Tomo II, 8a. Edición, Porrúa México 1977.
- 30.-Serra Rojas Andrés. "TEORIA GENERAL DEL ESTADO". 1a. Edición Porrúa México, 1964.
- 31.-Sotelo Noriega José. "INFLUENCIA DE LOS HIDROCARBUROS EN LA INDUSTRIALIZACION EN MEXICO". Banco de México S.A. 1944.
- 32.-Zimmerman E. W. "RECURSOS EN INDUSTRIAS DEL MUNDO". Fondo de Cultura Económica. 1974.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA CONSULTADA.

- 1.-Apéndice de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tercera Parte. 2a. Sala 1917-1985.
- 2.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa-México 1988.
- 3.-Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de petróleo. 1958.
- 4.-Reglamento de La Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo. de 24 de agosto de 1959. (Diario Oficial de la Federación de 25 de agosto de 1959).
- 5.-Ley Orgánica de Petroleos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 1971.
- 6.-Reglamento de la Distribución de Gas, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de marzo de 1960.
- 7.-Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 1941.
- 8.-Diario Oficial de la Federación de 16 de septiembre de 1941.
- 9.-Diario Oficial de la Federación de 13 de diciembre de 1950.

10.-Diario Oficial de la Federación de 25 de agosto de 1959.

11.-Diario Oficial de la Federación de 8 de marzo de 1971.

12.-Diario Oficial de la Federación de 5 de septiembre de 1985.

13.-Diario Oficial de la Federación de 21 de noviembre de 1986.