

446



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARACÓN

LA ILEGALIDAD DEL CONSEJO DE
ADMINISTRACIÓN DE PETRÓLEOS
MEXICANOS.

3002977

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GUILLERMO SÁNCHEZ ROSAS.

ASESORA:
LIC. JANETT YOLANDA MENDOZA GANDARA.

MÉXICO,

2001.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTO

A la Escuela Nacional Preparatoria y a la Universidad Nacional Autónoma de México nuestra Alma Mater, que renace cada día, que se opone a la ignorancia, que encuentra caminos en debate incruento, que cobijará inteligencias que la culparán de sus fracasos, aquella que hace hombres y mujeres a partir de niños, esa en eterna espera y permanente entrega, la de cuerpo viejo con el alma joven, la que parió después de la larga noche de los cuatrocientos cincuenta años y volverá a parir pues ello es necesario.

Construida por las manos morenas de los dioses de la vida, la muerte, el agua, la tierra, el viento y el fuego, cimentada con sangre de corazones humanos de guerreros águila y jaguar, nunca redimidos. La orgullosa la generosa la sapiente.

La que siempre vivirá en el alma de su pueblo, la única, la mejor, la insustituible, la fusión mágica de materia y espíritu, aquella que siempre comienza no pudiendo nunca terminar su obra. La Penélope homérica que teje y desteje.

Esa, ella siempre generosa, que alguna vez me abrió sus brazos, para por años enseñarme, que jamás podré llegar en mi ignorancia, a saber un poco de algo sin estar consciente de que el uno que aprendo se convierte en mil dudas y preguntas.

La Helena de Troya que con su belleza nos toma en brazos en el viaje eterno, ese para el cual nos preparamos.

RECONOCIMIENTO

A ustedes compañeros estudiantes y profesores, integrantes del elenco, que a diario ensaya la más grande obra, la que nunca han visto ojos humanos, los que insatisfechos dicen: Fallamos nuevamente, la obra es imperfecta, no es igual que aquella que soñamos, busquemos nuevas formas y mejores materiales, el agua, el viento, la tierra y el fuego no nos satisfacen, debemos de encontrar con gran urgencia, como darles cuerpo a etéreos sueños y aspiraciones fantasmales.

En tanto seguimos insistiendo, nuestras fuerzas menguan lentamente, unos descansan para siempre, otros nuevos se agregan al esfuerzo, todos siempre motivados por ese algo que nos dice claramente: espera, detente, detén tu búsqueda incesante, no es ahí, ni a tu alcance, ni lejano, donde está aquello que soñaste, es adentro, forma parte de tu cuerpo, carente de forma, color o sabor alguno está ahí, es igual en todos, lucha por hacerte grande. Es exactamente del tamaño de tu espacio interno y sin embargo, vives sin apenas percibirlo.

Lástima que oigas y no puedas escucharlo, naciste sordo, por que eso hará que por siempre ensayes la gran obra que representar, has intentado.

DEDICATORIA

AL CREADOR

Jesús de Nazareth, como el filósofo y el revolucionario combinación perfecta para quedar en la mente y en el corazón de la humanidad.

A LA LIC. JANETT YOLANDA MENDOZA GANDARA.

Quien después de una excelente trayectoria académica y científica, creyó en mi y tuvo la bondad de asesorar el presente trabajo.

IN MEMORIAM. 1986, 1988, 1999, 2000

A mi padre el señor Víctor Sánchez Várela, a mi Tío Alfredo Sánchez Várela, a mi abuelito el señor Rodolfo Gómez Carrasco y de mi abuelita Evangelina Várela Vda. de Sánchez. La flor de la palabra no muere, aunque en silencio caminen nuestros pasos. En silencio se siembra la palabra. Para que florezca a gritos se calla. La palabra se hace soldado para no morir en el olvido. Para vivir se muere la palabra. Naciendo y viviendo nos morimos. Gracias por compartir con nosotros sus últimos días. Nunca los olvidare.

A MI MADRE

La señora Irene Livia Rosas Vda. de Sánchez, la ilusión de los padres por ver a su hijo ser alguien aún la desconozco, pero se que existe. La certeza de que el hijo lo sea no existe pero se anhela. Mi motivación por no defraudarte no se termina con esto, tan sólo continua. Gracias por tu confianza y el apoyo en todo momento. Con respeto y admiración.

A MI ABUELITA

La señora Leovarda Jimenez Laureano, a quien no podré pagar ni con las riquezas más grandes que el mundo pueda ofrecer, a quien sin escatimar esfuerzo alguno pudo demostrar que no hay nada que el esfuerzo constante y perseverante no puedan lograr, y que fue mi motivo de superación personal.

A MIS TIOS Y TIAS

A quienes doy gracias por su apoyo, comprensión, paciencia y consejos, elementos fundamentales dentro de la escuela de la vida.

A MIS PRIMOS, PRIMAS Y HERMANO

La familia es la célula de la Sociedad, gracias por todos esos momentos en los que hemos estado juntos, aún en la adversidad, por ese compañerismo que siempre ha caracterizado a esta gran familia, este logro también es suyo.

A MIS SOBRINOS Y SOBRINAS

Esos pequeños seres, que son el motor para el cambio, y que nos hacen recordar que la vida tiene sentido.

A MIS AMIGOS Y AMIGAS SINCEROS

De quienes omito sus nombres por temor a olvidarme de alguno de ellos. Quienes han dado antes que recibido, quienes me han otorgado una de las riquezas mas valiosas que puede recibir el ser humano. La amistad incondicional.

A LOS OBREROS Y CAMPESINOS

Hoy, mas temprano que tarde, nuevamente se abrirán las alamedas a los hombres y mujeres libres, ¡viva la patria, vivan los trabajadores del campo y la ciudad!

Hoy decimos:

¡Aquí estamos!

Somos la dignidad rebelde, el corazón olvidado de la patria!

"Todos aquellos pueblos, todos esos que trabajan la tierra, a los que nosotros invitamos que se reúnan a nuestro lado y nosotros daremos la vida a una sola lucha, para que nosotros andemos con ayuda de vosotros.

Que sigamos luchando y no descansemos y propiedad nuestra será la tierra, propiedad de gentes, la que fue de nuestros abuelitos, y que dedos de patas de piedra que machacan nos ha arrebatado, a la sombra de aquellos que han pasado, que mucho mandan: Que nosotros juntos pongamos en alto, con la mano en sitio elevado y con la fuerza de nuestro corazón, ese hermoso que se toma para ser visto, se dice estandarte de nuestra dignidad y nuestra libertad de nosotros trabajadores de la tierra; que sigamos luchando y vencamos a aquellos que de nuevo se han encumbrado, de los que ayudan a los que han quitado tierra a otros, de los que para sí gran dinero hacen con el trabajo de los que son como nosotros, y de aquellos burladores en las haciendas. ése es nuestro deber de honra, si nosotros queremos que nos llamen hombres de buena vida, y bien en verdad buenos habitantes del pueblo.

Ahora pues de algún modo, más que nunca se necesita que todos andemos unidos, con todo nuestro corazón y con todo nuestro empeño, en ese gran trabajo de la unificación maravillosa, bien verdadera, de aquellos que empezaron la lucha, que guardan en su corazón puros esos principios y no pierden la fe de la vida buena.

Nosotros rogamos a aquel a cuya mano se acerque este manifiesto que lo haga pasar a todos los hombres de esos pueblos".

"Reforma, Libertad, Justicia y Ley"

El General en Jefe del Ejército Libertador del Sur

Emiliano Zapata.

(Manifiesto zapatista en náhuatl)

“LA ILEGALIDAD DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE PETRÓLEOS MEXICANOS”

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1 CONCEPTOS GENERALES

	Pág.
1. Concepto de Administración Pública Federal.....	1
1.1 Formas de Administración en México.....	6
1.1.2 Centralizada.....	8
1.1.3 Paraestatal.....	14
1.2 Concepto de Organismo Público Descentralizado.....	21
1.3 Concepto de Empresa Pública.....	24

CAPÍTULO 2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE PETRÓLEOS MEXICANOS

2. El Petróleo en la Época Precortesiana.....	30
2.1 El Petróleo durante la Época de la Dominación Española.....	33
2.2 El Petróleo a partir de 1821.....	35
2.3 El Código de Minas de 1884-1933.....	40
2.4 La Expropiación Petrolera.....	62

CAPÍTULO 3 PETRÓLEOS MEXICANOS Y SU RÉGIMEN JURÍDICO

3. Regulación Constitucional.....	67
3.1 Regulación en la Legislación Federal.....	76
3.2 Petróleos Mexicanos.....	90
3.2.1 Exploración.....	94
3.2.2 Refinación.....	96
3.2.3 Gas y Petroquímica Básica.....	98
3.2.4 Petroquímica.....	99

CAPÍTULO 4 LA ILEGALIDAD DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE PETRÓLEOS MEXICANOS

4. Facultades del Poder Ejecutivo Federal.....	104
4.1 Fundamento Jurídico del Consejo de Administración.....	111
4.2 Sujetos que pueden integrarlo.....	117
4.3 Distinción entre Autoridad y Poder.....	122
4.4 El deber de Obediencia y sus Límites.....	132
CONCLUSIONES	138
BIBLIOGRAFÍA	141
LEGISLACIÓN	143

INTRODUCCION

Petróleos Mexicanos es un organismo público descentralizado, que forma parte del sector paraestatal de la administración pública federal. La Ley Federal de Entidades Paraestatales señala las normas que deben aplicarse para organizar, operar y controlar las entidades paraestatales. En su artículo 9 dicha Ley señala que los representantes del Estado que pueden participar en el Consejo de Administración de una entidad paraestatal son los siguientes: a) un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; b) También podrán participar representantes de otras secretarías de Estado y entidades paraestatales, que tengan relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate.

Como se observa, la Ley Federal de Entidades Paraestatales sólo considera a servidores públicos como posibles representantes del Estado para formar parte del Consejo de Administración de una entidad paraestatal. Y considerando que el Presidente de la República puede hacer sólo lo que la ley le permite, queda excluida la posibilidad de que pueda nombrar a los particulares para desempeñar esa función.

Por su parte, el artículo 6 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos señala que su Consejo de Administración estará integrado por once miembros, seis representantes del Estado que serán nombrados por el Presidente de la República, y cinco representantes del sindicato petrolero. Con base en ello y en el artículo 9 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los seis representantes del Estado en el Consejo de administración de Petróleos Mexicanos eran hasta hace unos días, los siguientes servidores públicos: el

Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Energía y los directores generales de las cuatro subsidiarias de Petróleos Mexicanos, a saber: Exploración y Producción, Gas y Petroquímica Básica, Refinación y Petróleos Mexicanos Petroquímica.

El presidente Fox sólo puede nombrar a servidores públicos como miembros del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos. Esto lo corrobora el artículo 20 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales , que señala que el Consejo de Administración de una entidad paraestatal sesionará validamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública Federal. De permanecer el esquema definido por Fox sucedería que en el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos sólo existen dos representantes de la Administración Pública Federal , (El Secretario de Hacienda y el Secretario de Energía), por lo que es imposible que tengan mayoría como lo exige el artículo 20 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Pareciera que con su propuesta, Fox busca precisamente lo contrario: asegurar que nunca, bajo ningún escenario, los dos únicos representantes del Gobierno Federal puedan ser mayoría y por lo tanto sean los empresarios privados y los miembros del sindicato los que definan el rumbo de Petróleos Mexicanos.

Por lo anterior, al designar a cuatro empresarios privados como miembros del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos el presidente Vicente Fox violó, al menos, dos de las normas legales (las ya señaladas) que rigen el funcionamiento y administración de Petróleos Mexicanos. Por muy Buenas

intenciones que tuviese Fox al obrar de este modo, está legalmente impedido para hacerlo. Los nombramientos realizados, en favor de los cuatro empresarios privados no tienen validez jurídica. Un principio elemental en Derecho señala que los actos que se realicen contra las normas legales vigentes son nulos de pleno derecho.

Para el presente trabajo utilizaré el método científico, por ser el más adecuado tratándose de una investigación de carácter universitaria.

Así mismo se hace la invitación a la crítica constructiva del lector.

CAPITULO 1

CONCEPTOS GENERALES

1. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Los seres humanos, seres racionales y libres, desde la época primitiva se integraron en sociedad para de esta forma, al contrario de vivir aisladamente, poder hacer frente a las fuerzas naturales o a sus enemigos; así a decir de Aristóteles, el hombre que se une en sociedad, como factor integrante de ese ente jurídico llamado Estado, es un ser "de naturaleza social, es decir un ser que, por una parte, necesita de la vida social para poder subsistir, pero, por otra, es un ser que se perfecciona dándose a los demás".

Es importante el agregar que sociedad también se refiere, de un modo general al espacio geográfico históricamente determinado llamado país, esto es un grupo social de mayor amplitud, perfectamente determinado en un territorio, en el que se dan un sin fin de relaciones entre los individuos que lo integran, entre éstos y su gobierno, a la inversa y de ambos hacia el exterior.

Es durante el modelo económico esclavista de Egipto y posteriormente de Roma cuando el Estado se tiene que organizar para satisfacer necesidades colectivas, y delegar funciones en sus distintos órganos ubicados en sus respectivas provincias. pero sin desconocer al Faraón o al Emperador como titulares absolutos del poder.

El término "administración" generalmente es utilizado con diferentes significados. Objetivamente es una acción, una realización de actividades para un fin mientras que subjetivamente la administración implica una estructura

orgánica, un ente o pluralidad de entes a los que está atribuida la función de administrar. Dependiendo de la adopción de uno y otro sentido, variará la conceptualización de la Administración Pública.

"Administración" deriva de la palabra latina *administratio*, que significa "servir a", o bien de la contracción de *ad manus trahere*, cuyo significado es "traer a manos, manejar", que para el caso, cualquiera de ellos implica la idea de "prestación de servicios" o "manejo de intereses dirigidos a un fin". Por ello, desde el punto de vista jurídico, se conceptualiza a la Administración Pública como la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos. Para los seguidores del criterio subjetivo, la Administración Pública consiste en el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro del Poder Ejecutivo, por lo cual quedan fuera de tal concepto los órganos de los Poderes Legislativo y judicial que realizan funciones administrativas.

Cuando utilizamos el término Administración con inicial mayúscula, nos referimos al concepto subjetivo, al órgano que tiene a su cargo la función administrativa, a diferencia de la utilización en minúsculas cuando hacemos referencia a la actividad.

La Administración Pública Federal materializa concretando, la actividad del Estado, mediante actos administrativos que amplían, modifican o extinguen

situaciones jurídicas particulares, concretas e individuales, a través de actos de administración, llevando a cabo la prestación de servicios públicos.

Para Acosta Romero la Administración Pública Federal "Es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y según Colmeiro¹, acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre".

"La administración de un país está evidentemente enmarcada en su historia, tradiciones y por las tendencias políticas así como las necesidades que ella entraña".²

Para Gabino Fraga la Administración Pública Federal, "Es la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa que se realiza fundamentalmente por el estado". Para ese objeto se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa. La organización especial de que hablamos constituye la Administración Pública Federal, que debe entenderse desde el punto de vista formal como "El organismo Público que ha recibido el poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales", y que desde el punto de vista material es "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como los particulares para la ejecución de su misión".

¹ Colmeiro Manuel. Derecho Administrativo Español. 3a. Edición. Interamericana. Madrid 1985. tomo I p 8.

² F. de Beaque. Administration Centrale de la France. Colección U. Librairie Armand Colin. Paris 1973. p 73.

Desde el punto de vista formal la Administración Pública es parte, quizá la más importante, de uno de los Poderes, en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, en el Poder Ejecutivo.

La Administración Pública no tiene, como tampoco la tienen ni el Poder Ejecutivo ni los demás Poderes, una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad del Estado.

Para Faya Viesca el concepto de la Administración Pública Federal es el siguiente: "La Administración Pública es aquella actividad del Estado que no es legislación ni justicia".

Serra Rojas dice que La administración Pública Federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos.

La Administración Pública es una estructura político - jurídica reconocida en la Constitución. El Artículo 69 de la misma ordena que el presidente de la República rinda al Congreso de la Unión, un informe sobre el estado general que guarda la Administración Pública del país. Por ello afirma la neutralidad política de la administración.

La Administración Pública o conjunto de instituciones administrativas, comprende toda la actividad estatal, salvo las funciones legislativas, judicial o la de gobierno.

Tiene a su cargo la ejecución concreta de la ley por medio de actos jurídicos o materiales. Los órganos públicos deben tener señalada legalmente su competencia en forma expresa. Materialmente la Ley puede atribuir, por mera excepción, la facultad de realizar actos administrativos a los otros poderes.

No todos los fines del Estado corresponden a la Administración Pública Federal, porque la distribución de competencias en nuestro régimen Federal, asigna tareas a otros Órganos Públicos - Federales, locales o municipales - ,y a los propios particulares. Así mismo continúa que la "Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las Leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación".

Simplificando la idea anterior, la Administración Pública Federal está constituida por órganos administrativos de carácter centralizado y paraestatal que la Constitución política del país y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal instituyen formalmente como auxiliares en las tareas del Ejecutivo Federal.

El sustentante establece como concepto de Administración Pública Federal, al "conjunto de medios de acción sean directos o indirectos, humanos morales o materiales, de los cuales dispone el Gobierno Federal, para realizar actividades que no realizan las empresas privadas o los particulares y que tienen como finalidad satisfacer el bien común".

1.1 FORMAS DE ADMINISTRACION EN MEXICO.

Las Formas de la organización administrativa están en íntima relación como las de la Administración pública Federal, y en muchos aspectos, con la Administración Pública de las entidades federativas.

Los tratadistas de Derecho Administrativo se uniforman al sostener que las formas en que se realiza la Administración Pública, son: La Centralización, la Desconcentración y la Descentralización.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, sobre el particular, señala: "La administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y definirá las bases generales de la creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

"Las leyes determinarán las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos".

Los términos de la redacción del artículo transcrito no dejan lugar a dudas sobre la naturaleza de la Administración Pública Federal. Sin embargo, aún cuando no las cita expresamente con el nombre conocido teóricamente, también contempla a la Desconcentración y a la Descentralización.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 29 de diciembre de 1976 y que entró en vigor el 1o. de enero de 1977, es la Ley a que se refiere el artículo

constitucional citado, y en consecuencia, la que trata todo lo relativo a la Administración Pública Federal.

Organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin, u obtener un objetivo. La Administración Pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, a través de la evolución de la Administración Pública, de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado. Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

1. Centralización.
2. Desconcentración.
3. Descentralización.
4. Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.

La realidad administrativa impone muchas veces variantes a estas formas, ya que no existe una precisión absoluta, ni una definición clara entre ellas; y aún la doctrina discute sus caracteres esenciales. Es más, las necesidades cambiantes del Estado lo obligan a recurrir a distintas formas de administración y corresponde al Derecho proporcionar el marco jurídico para ellas. El hecho de que se señalen las anteriores formas de organización administrativa, o que, inclusive, se den variantes de las ya expuestas, confirma que en este sentido, no hay cuestiones de dogmatismo; las formas de administración de la Administración Pública, no son equivalentes a las formas del Estado y a las

formas de gobierno, pues estas últimas se refieren: La primera, a la entidad misma del Estado y, la segunda, a los órganos que ejercitan el poder en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo, Judicial); en cambio las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, el Poder Ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen, directa o indirectamente.

La forma centralista de gobierno que se da, por ejemplo, en la República Francesa, no es equivalente a la centralización administrativa, forma de estructura del Poder Ejecutivo en México. La organización administrativa, es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.³

1.1.2 CENTRALIZADA.

La centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración.

Esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman.

Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad

³ Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Porrúa, S.A. México 1995 Pp 276-277.

superior⁴. La centralización administrativa consiste en que siempre hay algunos poderes últimos de decisión. Estos poderes, de una serie de poderes inferiores e intermedios para decidir, se encuentran localizados en número muy reducido de órganos, que son los únicos que pueden dictar resoluciones técnicas, administrativas y legales. La gran complejidad de la Administración Pública no detiene su marcha a pesar de que sean pocos los órganos, que puedan decidir en última instancia. Esto es posible porque existen muchos órganos inferiores que preparan el terreno para que los órganos de decisión tomen una resolución definitiva.

La Centralización Administrativa estructura de tal manera su aparato administrativo, que sólo ciertos funcionarios tienen la facultad de decidir en los asuntos más serios de las finanzas y el personal. A fin de hacer cumplir ciertas determinaciones, el poder de manejo de la fuerza pública se da a escasos funcionarios siendo esto un elemento característico de la centralización. Gabino Fraga, en su obra *Derecho Administrativo*, comenta que la relación de jerarquía implica una serie de poderes de los órganos superiores sobre los inferiores. Dice Fraga: "Dichos poderes, que se refieren unos a la persona de los titulares de los órganos jerarquizados, y otros a los actos que realizan, son los siguientes:

- a) Poder de nombramiento;
- b) Poder de mando;
- c) Poder de vigilancia;

⁴ Fraga, Gabino. Panorama del Derecho Mexicano Síntesis de Derecho Administrativo. 19a. Edición Una. México 1985. p166.

- d) Poder disciplinario;
- e) Poder de revisión, y
- f) Poder para la resolución de conflictos de competencia"

Carlos S. Fayt, en su obra de Derecho Político, afirma: "Hay Centralización administrativa, cuando la actividad de los órganos que desempeñan la función ejecutiva responden a un centro de coordinación según los principios de unificación". Además señala: "El gobierno central o nacional asuma la dirección de los servicios públicos".

La centralización de la Administración Pública Federal organiza los órganos que auxilian al Presidente de la República bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos. La Administración Centralizada es como una pirámide en la que el Presidente de la República ocupa el vértice y de allí hacia abajo, los distintos planos o niveles van siendo ocupados por los Secretarios, Oficiales Mayores, etc.

La jerarquía administrativa es uno de los elementos esenciales de la Centralización. Sólo es posible poner orden en las líneas de mando gracias a una estricta jerarquía que hace factible la vinculación jurídica de los diversos órganos y funcionarios públicos, precisando el grado de subordinación y de autoridad a que se encuentran sometidos. Esta jerarquización es lo único que da congruencia y unidad a las políticas de un órgano, a pesar de la variedad y multiplicidad de sus funciones, de allí que la jerarquización de mando concentrado ordene y permita la unidad en la acción.

En la Centralización administrativa, las autoridades superiores tienen poder jurídico, administrativo y técnico. Los órganos superiores asumen el control para imponer determinaciones que impliquen el uso de la fuerza pública; son los únicos que resuelven sobre asuntos de organización y de cuestiones técnicas. No obstante existen órganos periféricos en los distintos Estados, aquellos son simples delegados con funciones muy específicas, que dejan la resolución de los asuntos más importantes siempre en las autoridades del centro, las que invariablemente tienen el mando sobre dichos órganos.

Vivero de Castro afirma que la Centralización aniquila las libertades locales e individuales y que mata los elementos de orden moral. Aunque la opinión de este tratadista es respetable, creo que la centralización administrativa, a pesar de sus inconvenientes, tiene virtudes indiscutibles que se han probado a través del tiempo. Las desventajas de la centralización administrativa pueden atenuarse con la creación de nuevos mecanismos legales, administrativos y técnicos, que reduzcan considerablemente el excesivo centralismo. Pienso que los primeros pasos se han dado con el acuerdo mediante el cual el presidente de la República ordenó la formulación del Plan Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal. La Base de la estructura administrativa, es el artículo 90 de la Constitución: "La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación . Las

leyes determinarán las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos".

Debemos referirnos a la Administración Pública Federal, enunciando los organismos que la forman y que actúan en toda la República o en el Distrito Federal, en materia federal. Ellos son los siguientes, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Federal: 29 de diciembre de 1976, que establece las siguientes bases de organización de la Administración: Centralizada y Paraestatal. Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: 31-XII-1980. Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: 30 de diciembre de 1982. 30 de diciembre de 1983. 7-VII-1984. 21-I-1985. 26-XII-1985. 14-III-1986. La Administración Pública Federal de acuerdo a los artículos 10 a 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal está integrada por:

1. La Presidencia de la República. Arts. 80 a 93 de la Constitución y 1 de la Ley Orgánica.
2. Consejo de Ministros. Desaparece con la reforma al artículo 29 de la Constitución, adquiriendo nueva importancia la reunión de ministros, y jefes de Departamentos administrativos, atento el segundo párrafo del artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Pero actualmente ya no existen los Departamentos Administrativos.
3. Secretarías de Estado. Arts. 90 a 93 de la Constitución y 2. 26 a 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

4. Departamentos Administrativos. Artículos 92 a 93 de la Constitución Artículos 2, 26, 37, 43, 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

5. Procuraduría General de la República.⁵

6. Gobierno del Distrito Federal. Art. 73, fracción VI de la Constitución y art. 5 de la Ley orgánica. 29-XII-1978. Reglamento interior. 23-VIII-1985.

7. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

8. Dependencias administrativas centralizadas. Tit. II, Cap. I de la Ley Orgánica.

9. Dependencias administrativas desconcentradas, Art. 17 de la Ley Orgánica.

10. Comisiones especiales: Comisiones administrativas internacionales. Artículo 21 de la Ley Orgánica, creadas por acuerdo presidencial.

11. Delegaciones administrativas. Art. 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Reforma del 30-XII-1983.

12. Comisiones administrativas Internacionales. Artículo 28 Fracción III de la Ley Orgánica.

Acuerdo que determina la fecha en que las dependencias oficiales de la administración Pública Centralizada, deberán enviar los proyectos de iniciativas que formulen, correspondientes a sus respectivas esferas de competencia. Diario Oficial de la federación 18 de marzo de 1983.

La existencia de materias que requieren una atención especial por parte de la Administración Pública, ya sea por lo delicado de su celeridad en su tratamiento, ha hecho necesaria la creación de órganos dentro de los órganos,

⁵ La Procuraduría General de la República no es autoridad administrativa federal Ejecutoria. Bol. de Inf. Jud. Año XVII, núm. 173, p 18

que gozan de cierta libertad técnica y administrativa, sin liberarse de la relación jerárquica de la organización.

Nuestra Legislación reconoce la existencia de los Órganos Administrativos Desconcentrados dentro de la Administración Centralizada, "para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia", con facultades para resolver en razón de la materia y del territorio.

El establecimiento de los órganos desconcentrados de la Administración Pública Centralizada está regulando principalmente en los reglamentos interiores de cada una de las dependencias Sin embargo, muchos de ellos han sido creados por Leyes y por Decretos, en los que se regula su estructura y sus funciones principales. No obstante que en casi todos los Reglamentos Interiores de las Dependencias existe un capítulo especial relativo a la Desconcentración Administrativa, al hacer un análisis de estos encontramos que en muchos casos, más que referirse a la desconcentración, la tratan como delegación de facultades, lo cual es indebido, puesto que, como hemos visto, son dos figuras diferentes, ya que en este caso la estructura administrativa sigue siendo la misma, sin que sea necesaria la creación de un órgano autárquico, como sucede en la desconcentración.

1.1.3 PARAESTATAL

Es una palabra compuesta, de la preposición "para" que viene del idioma griego, y de igual forma pronunciada y que va siempre unida a otra palabra pues sola no tiene función alguna pues significa "junto a" o "al lado de", y en el

caso de la palabra al inicio de este punto, esta unida a la palabra "estatal", que significa relativo o relacionado con el Estado o al "lado del Estado".

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua española (1970) al consignar la palabra "paraestatal" refiriéndola a los organismos y centros que por delegación del Estado cooperan a los fines de éste sin formar parte de la Administración Pública, ya que la Ley conserva a las Entidades Paraestatales como parte de la Administración Pública Federal.

Además, en la Ley vigente la expresión "Administración Pública Paraestatal" carece también de un contenido jurídico, pues en ella se comprenden entidades de naturaleza muy diversa, como lo es la de los Organismos Descentralizados, la de las Empresas de Participación Estatal, la de las Instituciones de Crédito, Seguros y Fianzas y la de los fideicomisos.

Por todo ello, habrá de concluir que la expresión "paraestatal" no corresponde al contenido de la sección en que se emplea y que sólo debe tomarse como una expresión cómoda, aunque arbitraria y a veces inexacta, para denominar los organismos que aún formando parte de la administración estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la Administración Centralizada.

El constituyente de 1917 no previó la existencia de una Administración Estatal diferente a la centralizada. El pensamiento liberal que sirvió de base a los constituyentes de Querétaro no concebía la existencia de organismos con una personalidad jurídica diferente a la del Estado, y menos la utilización de formas jurídicas que, como las asociaciones y sociedades civiles y mercantiles, o como el fideicomiso, pudieran ser utilizados para cumplir los fines del Estado, que en

aquella época requerían actividades demasiado limitadas en comparación con la época actual.

Como antes se dijo el artículo 90 constitucional dispuso que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal y que el Congreso definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales.

"Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Artículo 2 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Título Tercero. Capitulo Unico De La Administración Pública Paraestatal. Artículos 1, 3, 45. a 50. Ley Federal de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operación de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de estas y siempre que esté en los supuestos de la segunda parte del artículo 6, el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento".

La Ley Orgánica anterior a esta reforma estableció que el Poder Ejecutivo se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades que forman la Administración Pública Paraestatal:

1. Organismos Descentralizados. Arts. 14 a 27 y 45 Ley Federal de Entidades Paraestatales.
2. Empresas de Participación Estatal Arts. 28 a 39 Ley Federal de Entidades Paraestatales.

3. Sociedades Nacionales de Crédito: A) Instituciones de Banca múltiple. y B) Instituciones de Banca de desarrollo. Art. 46 fracción I Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
4. Organizaciones Auxiliares de Crédito. 46-II Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
5. Instituciones Nacionales de Seguros. 46-II Ley Orgánica de La Administración Pública Federal.
6. Instituciones Nacionales de Fianzas 46-II Ley Federal de Entidades Paraestatales.
7. Los Fideicomisos. Art. 47 Reformado. Artículos 40 a 45 Ley Federal de Entidades Paraestatales.
8. Sociedades Civiles y Asociaciones Civiles. Art. 46 fracción II Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La autonomía orgánica es uno de los elementos más esenciales de los entes descentralizados. La política de organización y dirección de estos órganos debe ser ejercitada siempre por autoridades distintas del poder central. En México, los entes paraestatales han quedado sometidos a las centrales materias básicas, como, las relativas a cuestiones de programación financiamiento, gasto y evaluación; sobre todo, han quedado obligados a coordinar sus políticas descentralizadas a las grandes políticas del sector administrativo del cual forman parte.

El patrimonio de las Entidades Paraestatales no es un patrimonio distinto al del Estado, sino que forma parte del patrimonio estatal. La nueva Ley Orgánica de

la Administración Pública Federal introdujo un nuevo concepto y composición jurídica en el manejo del patrimonio de las Entidades Paraestatales.

La Descentralización Administrativa no afecta la congruencia y orden de la Administración Pública Federal. No obstante que la figura de la Descentralización tiene una justificación plena, y que ha sido adoptada por los países más desarrollados del mundo, la esencia de su actividad está al alcance de ser dirigida y controlada por el Ejecutivo Federal y por los órganos centrales más importantes que conducen la Administración Pública.

En México, las Entidades de la Administración Pública Paraestatal corresponden de acuerdo al derecho administrativo, a una típica descentralización administrativa. Esta descentralización es una forma de organización por la cual se constituyen legalmente por una Ley o por un acuerdo del Ejecutivo Federal, personas jurídicas o entes de Derecho Público no territoriales con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los organismos paraestatales tienen como fin administrar los asuntos de su estricta competencia, insertando su actividad dentro de las grandes políticas del Ejecutivo Federal.

La Ley o la disposición del ejecutivo Federal otorga a las Entidades Paraestatales autonomía orgánica y financiera y les facilita los elementos necesarios para su pleno desarrollo; estas entidades quedan sujetas a las políticas de coordinación, control y evaluación que les señalen las Secretarías de Estado, cuando hayan sido agrupados por sectores definidos. Los órganos paraestatales poseen un patrimonio constituido con bienes de la Federación, destinado a la prestación de un servicio público o a la realización de otros fines

de interés social. Las entidades que comentamos escapan de la rígida jerarquía propia de la administración centralizada.

Las Entidades Paraestatales no resultan de la clásica descentralización administrativa territorial o regional, como es el caso del municipio libre a que alude el artículo 115 constitucional. Las entidades en cuestión corresponden a la descentralización administrativa por servicio o funcional, en base a consideraciones de orden técnico, a fin de que puedan prestar los servicios públicos para los que fueron creadas.

En nuestro país, el punto de partida en la creación de cualquiera de las Entidades Paraestatales - sean Organismos Descentralizados, Instituciones Nacionales de Crédito, Fideicomisos, etc. - es la expedición de una Ley por parte del Congreso de la Unión y el Presidente de la República están facultados para crear cualquier tipo de las entidades paraestatales a que alude el tercer párrafo del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En un principio, parece que las entidades paraestatales sólo podrían crearse por una Ley General del Congreso. En efecto, el artículo 25 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, el enumerar a las personas morales, señala en su segunda fracción "las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley", consignándose en la fracción IV del mismo artículo que las "asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueran desconocidas por la ley".

Algunos tratadistas mexicanos opinan que las Entidades Paraestatales deben crearse siempre por medio de un Ley, y nunca por una disposición del Ejecutivo

Federal. Pretenden fundamentar su tesis arguyendo que la Constitución Política del país no autoriza al ejecutivo federal para crear ese tipo de Organismos Públicos. En efecto la Constitución no faculta al Ejecutivo, pero tampoco se lo prohíbe. Ahora bien, la ausencia de esta prohibición no significa que el ejecutivo Federal pueda crear alguna entidad pública, y ello en virtud de que el principio de juridicidad ordena que las autoridades están obligadas a actuar conforme a lo expresamente ordenado en las leyes. El hecho que las Entidades Paraestatales se encuentren, en la mayoría de los casos, constituidas bajo los principios y formalidades del Derecho Privado no quiere decir que escapen a la legalidad del Derecho Público a que está obligada toda autoridad.

En el Derecho Privado, la capacidad jurídica y la de obrar coinciden exactamente, ya que no hay personas jurídicas incapaces. En el Derecho Público, sí se da el caso en que entes públicos dotados de personalidad jurídica tengan capacidad, pero en un momento dado se les restrinja la facultad de obrar. En muchos casos, esta restricción para ejercer su capacidad jurídica se debe al propósito del Estado de mantener la tutela integrativa de la administración.

Como Organismos Públicos Descentralizados que son Empresas Públicas en nuestro país, son numerosos, podemos citar a Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, en proceso de privatización en junio de 1995, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

1.2 CONCEPTO DE ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO.

Indudablemente, una de las figuras jurídicas más empleadas por el Estado Mexicano para realizar no sólo la prestación directa de servicios públicos sino para desarrollar la gestión de todo tipo de empresas en mano pública ha sido el Organismo Público Descentralizado, persona jurídica de Derecho Público, que junto con la Empresa de Participación Estatal y el Fideicomiso Público, vienen a ser las únicas alternativas de formas de gestión de la Administración Pública previstas en nuestro orden jurídico, para el universo de las Paraestatales a que alude el artículo 90 constitucional.

En México el Organismo Público Descentralizado surge al amparo de la teoría jurídica de la descentralización administrativa por servicio, explicable ésta como una tendencia organizativa de la Administración Pública, conforme a la cual se otorga personalidad jurídica y patrimonio propio a ciertos entes, confiriéndoles, además autonomía orgánica relativa respecto del órgano central, para encargarles actividades técnico administrativas específicas.

En Francia, la personificación de los servicios públicos dio origen a la descentralización administrativa por servicio, habida cuenta que la prestación de algunos de tales servicios se hizo posible mediante la creación de sendas personas jurídicas de Derecho Público, dotadas de relativa autonomía jurídica, financiera y técnica.

Diversas denominaciones recibe en el Derecho comparado el órgano creado bajo el esquema de la descentralización administrativa por servicio: establecimiento público en Francia, organismo autónomo en España, ente autárquico en Argentina, ente autónomo en Uruguay, corporación pública en

Inglaterra, y organismo público descentralizado en México, el cual comparte con sus homólogos las características siguientes: creación mediante una ley o decreto, personalidad jurídica propia, patrimonio propio, estatuto y regulación propios, realización de una actividad técnica, tutela y vigilancia por parte de la administración central, y relativa autonomía en diferentes aspectos.

Merced a su autonomía jurídica, el organismo descentralizado tiene personalidad jurídica propia; en virtud de su autonomía financiera, cuenta con patrimonio propio, y en razón de su autonomía técnica, disfruta de una reglamentación propia y específica.

Se dice que es aquella institución que realiza diversas actividades administrativas, confiadas u otorgadas indirectamente por un poder central, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Creado por una Ley del Congreso o un Decreto del Ejecutivo. Teniendo un menor nexo de jerarquía respecto de Organismos -Públicos Desconcentrados.

La distinción esencial entre un órgano centralizado y uno descentralizado la da siempre el régimen legal que se asigna para estos entes públicos. los últimos se salen en gran medida del poder de los entes centrales, teniendo un ámbito de competencia más específico y con actividades más determinadas.

Una forma clásica de descentralización administrativa es aquella que se establece jurídicamente por región o territorio, teniendo su justificación en la prestación de servicios públicos municipales o en facultades político - administrativas regionales, y siempre bajo un ámbito limitado de competencia territorial. La descentralización administrativa, dice Maurice Hauriou, que constituye el contrapeso de la centralización, es un movimiento de origen

nacional y constitucional que tiende a restituir a la nación los órganos de la administración local y de las administraciones especiales; para hacer esto, deja subsistir un control del gobierno central del estado, y tiende a la creación de centros de Administración Pública autónomos donde el nombramiento de los agentes proviene del cuerpo electoral de la circunscripción y donde estos agentes forman agencias colectivas o asambleas participantes en el Poder Ejecutivo. De este modo la autonomía de las administraciones descentralizadas está asegurada por dos medios, el nombramiento de los agentes por elección y su agrupación en agencias colectivas que son asambleas participantes en el Poder Ejecutivo.⁶

La descentralización administrativa, representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de su jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder.

Son considerados como tales las Instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o, en su caso, por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten (art. 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 24 de diciembre de 1976, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976). El artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cualquiera de las Cámaras del Congreso de la

⁶ Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo 20a. Edición Porrúa, S.A. México 1995 Pp 535- 536

Unión podrá citar a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales, para que informen cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de la de Diputados, y de la mitad se trata de la de Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

1.3 CONCEPTO DE EMPRESA PUBLICA.

Empresa, según el Diccionario de la Academia Española, en su acepción jurídica, es "Casa o Sociedad Mercantil o Industrial Fundada para emprender o llevar a cabo, acciones, negocios o proyectos de importancia".

Como se puede ver, esa definición resulta en la actualidad de poco contenido, e inexacta para comprender esta noción. Desde luego, el concepto de empresa se encuentra en plena evolución y en materia jurídica no tiene una fisonomía particular, por lo menos en México, puesto que no es una persona colectiva jurídica, a pesar de que diversas normas hablan de ella, es fundamentalmente una noción de carácter económico y a veces político de la que no se han particularizado sus características específicas y que, en el campo de la economía, se le concibe como la organización técnico - económica de los factores de la producción, fundamentalmente trabajo, naturaleza y capital para obtener bienes o servicios, destinados al consumo, con la intención de obtener beneficios. En cuanto a la empresa pública o, mejor dicho, empresa en mano pública, podemos explicarla como la reunión organizada de recursos - humanos, financieros, y materiales - bajo el control permanente de un sujeto de

administración pública con el propósito de producir y distribuir bienes y servicios.

Faya Viesca nos dice que la empresa pública: "Es una actividad económica organizada sobre una base institucional por el Estado o la sociedad o con la participación mayoritaria de ellos, por interés público y del Estado y de la sociedad en cuestión". La División de Administración Pública de la Organización de las Naciones Unidas al elaborar un manual de empresas públicas expresó que estos entes no son susceptibles de definirse con exactitud. Sin embargo dicho manual considera a la Empresa Pública como una: "Agencia de carácter principalmente industrial, comercial o financiero, parcial o enteramente poseída y sustancialmente controlada por el gobierno central (o en el caso de un país con una Constitución Federal, por un gobierno regional)".

Si bien la imprecisión en torno al concepto de Empresa Pública se manifiesta tanto en la doctrina como en la legislación, es en la primera donde el desacuerdo es mayor. Por ejemplo en México, nuestros tratadistas de derecho administrativo no han uniformado su criterio sobre este particular.

Así Gabino Fraga, Serra Rojas⁷ y otros más, cuando delimitan el término Empresa Pública y sus correspondientes características, no coinciden.

La propia legislación mexicana, en distintos ordenamientos, no da similar tratamiento jurídico conceptual a las empresas públicas.

Nuestra legislación, al hablar de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Fideicomisos, etc., lo hace como si estas

⁷ Op Cit. Fraga Gabino. Panorama del Derecho Mexicano Síntesis de Derecho Administrativo. Serra Rojas Andres. Derecho Administrativo.

entidades, en algunas ocasiones, no fueran susceptibles de identificación jurídica común, no obstante que todas ellas participan de la naturaleza de la Administración Paraestatal.

Ya había apuntado Langrod que la Empresa Pública se muestra como una noción frecuente equívoca y sin ningún contenido jurídico preciso. Esto se debe explica José Luis Meilan Gil, a la novedad que todavía supone para el derecho administrativo clásico el abandono de la neutralidad dogmática del Estado en materia económica. A falta de un estatuto jurídico de Derecho Público para las Entidades Paraestatales, la actividad empresarial del Estado moderno, lo obliga a adoptar del Derecho Privado formas y reglas jurídicas de constitución para estas empresas. Cuando esto ocurre, las Empresas Públicas son afectadas por formas jurídicas tradicionalmente reservadas para los particulares. J. Girón Tena afirma que el "tema de las Empresas Públicas se encuentra en las zonas de límites de varias disciplinas sociales.

Esto tiene su importancia. Interesa a la política, a la sociología, a la ciencia económica, al Derecho Público y Ciencia de la Administración, al Derecho Mercantil. Esto es un síntoma que invita a pensar en que la preparación especializada de muchos, inclina al desconocimiento de las facetas que están fuera de alguna de esas materias".

El concepto de Empresa Pública, como podemos ver, colinda con varias disciplinas no pertenecientes al mundo del Derecho. Considero que la parte procedimental de estas actividades corresponde al Derecho Administrativo, mientras que el aspecto sustantivo, es decir, la forma de constitución de estas entidades pertenece al campo del Derecho Mercantil.

Las llamadas Empresas de Economía Mixta son aquellas en las que existe un vínculo de concurrencia en la formación o explotación en una empresa generalmente sociedad mercantil, entre el Estado, alguna Entidad Federativa o los Municipios, y los individuos particulares; hay quienes afirman que son aquellas en las cuales los intereses públicos y los intereses capitalistas se encuentran asociados en vista de un interés común.

Se plantea el problema acerca de si deben funcionar conforme a las reglas de Derecho Mercantil vigente, o si como se observa en muchos casos, deben ajustarse a Leyes especiales o a una Ley general que se cree para ese tipo de sociedades, que regule las formas y las condiciones en que participaran los entes públicos en las mismas, la problemática de la valoración y los efectos que pueda tener la participación de tales entes públicos en la sociedad, fundamentalmente en su manejo y en algunos problemas como la no transmisibilidad de las acciones de que sean titulares las corporaciones públicas y el relativo a quién debe tomar las decisiones, si la parte que corresponde a los entes públicos, o la que corresponde a los particulares.

Este tipo de sociedades también llamado de economía mixta, han sido frecuentes en los principales países de Europa, América, y aún de Asia; así las encontramos en Alemania, España, Inglaterra, Francia, Italia, Suiza, Suecia, Holanda y Finlandia; en América, las encontramos en México, Brasil, Argentina y otros países en la región. Desde 1991 están en todo el mundo en proceso de privatización.

Hay diversas opiniones sobre los fines desde el punto de vista económico, aceptándose que siempre la empresa privada tiene como finalidad la obtención de un lucro, o ganancia.

Cuando se trata de Empresas de Estado, la empresa pierde su característica de obtención de un lucro para abarcar una finalidad mucho más amplia, que es atender el interés general o las necesidades colectivas, con independencia de la rentabilidad o utilidad pecuniaria, que se pretende obtener de ella.

Aceptando que desde un punto de vista económico la empresa pública es la "conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios, que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas", mencionare las características de esta empresa:

- a) Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regula el elemento trabajo.
- b) Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique obtener un lucro necesariamente.
- c) Que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar éste las orientaciones de la misma.
- d) El régimen de la empresa es de normas de Derecho Público y de Derecho Privado.

Estamos en presencia de una actividad estatal relativamente reciente, que ha visto incrementar su intervención, con la ampliación de sus fines económicos y la adopción de técnicas administrativas. Para algunos autores el término

Empresas Públicas es sinónimo de organismos paraestatales, los cuales se comprenden en el título tercero "De la Administración Pública Paraestatal", capítulo único "De la Administración Pública Paraestatal", artículos 46 a 56 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁸

Las empresas públicas son entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creadas o reconocidas por medio de una ley del Congreso de la unión o un decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica.

En la nueva religión del mercado y del consumismo, el Estado y su organización ya sólo tienen razón de ser como empresa de servicios siendo este el decálogo de los arquitectos de la aldea global. De tal manera, la sociedad global se realiza lejos del "plan de la naturaleza" que la razón de la ilustración en palabras de Emmanuel Kant suponía y cuya tendencia obraba "para lograr la unificación total de la especie humana", lejos también de la noción de reconciliación armónica entre el derecho individual humano y la soberanía del Estado en la sociedad avanzada de la burguesía que postulaba Hegel en su grandiosa Filosofía de la Historia Mundial.

* Ruiz Massieu José Francisco. La Empresa Pública. INAP. 1980. Víctor E Bravo Ahuja R.. La Empresa Pública en México. INAP. 1982. R. Tubey. Empresa Pública. Textos escogidos. Tecnos. Madrid. 1972. Administración de Empresas Públicas. Banco Interamericano de Desarrollo. Editorial Limusa. México. 1979. Tomo I

CAPITULO 2

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE PETRÓLEOS MEXICANOS

2. EL PETRÓLEO EN LA ÉPOCA PRECORTESIANA

El principio de la Historia del Petróleo en México se confunde con la Geología, que no es, por otra parte, diferente de la Historia; la Historia de la tierra como planeta; pero esta rama de la Historia no la trataremos aquí, y concretaremos nuestro esfuerzo a procurar poner en claro si los indígenas conocieron el petróleo; y si, conociéndolo, trataron de utilizarlo para fines industriales o comerciales. El petróleo es un cuerpo cuya aparición en la Economía es absolutamente moderno. No tiene un siglo de haberse introducido en ella, y ya ocupa un lugar preponderante. No es de extrañar, por esta razón, que los datos que pudieran aclarar los usos que tuvo el petróleo en la vida social de los indígenas, sean relativamente escasos.

La cultura indígena se hallaba en estado de transición a la llegada de los españoles. Para algunos analistas su evolución era ascendente, y sus posibilidades estaban absolutamente abiertas. Para otros, al contrario, era una decadencia.

Pero todos convienen en que la sociedad indígena era de la estructura casi primitiva, neolítica, artística y científica, clasificada por un escaso aprovechamiento de los metales, y éstos más bien para fines de adorno que industriales por su comercio casi nulo; por la carencia de bestias de carga, que nunca pueden reemplazar las acémilas humanas (los tamenes); por su mitologías sangrientas y grandiosas; por su indumentaria, casi exclusivamente ornamental y guerrera, etc. no es de extrañar que el petróleo se haya utilizado

sólo en forma incidental durante la hegemonia indígena, y que de esto hayan quedado pocas referencias en las crónicas, relaciones e historias.

Poco sabemos concretamente sobre el particular, pero me creo autorizado para hacer algunas inferencias cuando encontramos usos y costumbres actuales que tienen toda la apariencia de tradicionalmente arcaicos, así que la Historia del Petróleo en la era pre – hispánica puede intentarse con algo concreto que se conoce, y unas pocas inferencias que lógicamente se hacen.

Las manifestaciones superficiales que delataban la existencia del petróleo en México sobre todo en la Costa del Golfo, eran de tanta consideración, que no pudieron ser ignoradas por los indígenas. Las negras chapopoterías, charcos de líquido viscoso, tan abundantes en Tuxpan y Pánuco; las asfalterías viejas y oxidadas, vetas de una substancia fácil de tajar, que cubren el suelo de Papantla; el extraño y hediondo burbujeo que agitaba las linfas de algunos manantiales; la afluencia de aguas saladas o sulfurosas, y la aparición de películas de irisaciones sombrías extendidas en las superficies de ríos y lagunas, no podían dejar de ser observadas por los habitantes de la región.

Esos charcos viscosos, y terribles sobre todo, recibieron hasta un nombre especial que hemos corrompido formando, con sus raíces, la palabra híbrida "chapopotera".

Se llama chapopote al aceite que aparece en la superficie del suelo, fluyendo naturalmente entre las afloraciones de dos estratos de rocas impermeables. Es un cuerpo negro, mal oliente, de apariencia repulsiva. Cuando arde, desprende grandes nubes de humo espeso, pesado, de olor penetrante. Para nuestros pituitarios olfatos modernos, tan analistas, este olor es

sólo en forma incidental durante la hegemonia indígena, y que de esto hayan quedado pocas referencias en las crónicas, relaciones e historias.

Poco sabemos concretamente sobre el particular, pero me creo autorizado para hacer algunas inferencias cuando encontramos usos y costumbres actuales que tienen toda la apariencia de tradicionalmente arcaicos, así que la Historia del Petróleo en la era pre – hispánica puede intentarse con algo concreto que se conoce, y unas pocas inferencias que lógicamente se hacen.

Las manifestaciones superficiales que delataban la existencia del petróleo en México sobre todo en la Costa del Golfo, eran de tanta consideración, que no pudieron ser ignoradas por los indígenas. Las negras chapopoterías, charcos de líquido viscoso, tan abundantes en Tuxpan y Pánuco; las asfalteras viejas y oxidadas, vetas de una substancia fácil de tajar, que cubren el suelo de Papantla; el extraño y hediondo burbujeo que agitaba las linfas de algunos manantiales; la afluencia de aguas saladas o sulfurosas, y la aparición de películas de irisaciones sombrías extendidas en las superficies de ríos y lagunas, no podían dejar de ser observadas por los habitantes de la región.

Esos charcos viscosos, y terribles sobre todo, recibieron hasta un nombre especial que hemos corrompido formando, con sus raíces, la palabra híbrida "chapopotera".

Se llama chapopote al aceite que aparece en la superficie del suelo, fluyendo naturalmente entre las afloraciones de dos estratos de rocas impermeables. Es un cuerpo negro, mal oliente, de apariencia repulsiva. Cuando arde, desprende grandes nubes de humo espeso, pesado, de olor penetrante. Para nuestros pituitarios olfatos modernos, tan analistas, este olor es

desagradable, más para las refinadas narices prehispanicas era simplemente un olor más.

por eso no es de sorprender que escogieran el chapopote para fines místicos.

La palabra chapopote, según el aztequista Cecilio Robelo, es un vocablo en el que se aglutinan dos elementos: "tzouctli" pegamento o goma; y "popochtli", humo u olor.⁹

En frente de las deidades indígenas se quemaba chapopote a guisa de incienso, mientras los sacerdotes oficiaban.

El ritual conflicto de las ceremonias religiosas exigía con frecuencia que los sacerdotes se embijaran el cuerpo de distintos colores, y uno de los matices más sagrados era el negro, usado en las ceremonias de los sacrificios humanos. Precisamente para obtener este color parecen haber empleado el chapopote.

Es muy verosímil que alguna preparación del chapopote se usara como colorante en la escritura. La escritura indígena era jeroglífica y en ella tenía significación no sólo el trazo de las figuras; sino el color de que estuvieran llenos las fajas y campos. El cromatismo; rojo, verde, azul, blanco, amarillo y negro, se obtenía por medio de la disolución, en agua, de colorantes de origen generalmente mineral, aunque es muy probable que también fueran usados algunos colores vegetales fáciles de obtener.

Parece que, por lo menos en ciertas regiones, se usaba preferentemente alguna preparación del chapopote para obtener el color negro.

⁹ Barra y Valenzuela. Pedro. Raíces Etimológicas del Idioma Nahuatl. Jus. México 1968. p 88.

Nos induce a creer esto la expresión que usa el sabio historiador Don Manuel Orozco y Berra, cuando nos explica que el material de donde se obtenía el color negro, era "Tierra fétida". No conocemos ningún otro producto que, sirviendo para los fines de escritura, llene las calificaciones necesarias para que se le aplique la expresión que emplea Orozco y Berra, si no es el chapopote viejo y oxidado.

Es posible que en ciertas localidades, como por ejemplo, en algunas zonas de Papantla, las vetas de asfalto superficiales fáciles de explotar a tajo abierto, fueran trabajadas desde entonces, como los son ahora, para proveer a ingenuos escultores rústicos de un material maleable, casi plástico, facilísimo de esculpir.

Ignoramos qué otros usos pueden haber tenido el chapopote en la era prehispánica, y ni siquiera sabemos si fue usado en forma de barnices o pinturas para preservar los cráneos clavados en los "tzompantlis".

Es muy posible que se le diera uso medicinal; pues es tendencia natural del hombre buscar alivio para sus enfermedades en las substancias naturales algo extrañas de que pueda echar mano. Por lo menos, el uso todavía superviviente del petróleo para fines médicos, es fuerte indicio a favor de esta hipótesis.

2.1 EL PETRÓLEO DURANTE LA ÉPOCA DE LA DOMINACIÓN ESPAÑOLA

En los tres siglos que duró el dominio de España sobre México, el uso del petróleo no fue más amplio.

A los conquistadores españoles les interesaba de manera principalísima la explotación de las minas de oro y plata, y después la de los productos

vegetales. Ni siquiera Nuño de Guzmán, Gobernador que fue el Pánuco y notable codicioso, supo estimar la riqueza que tenía una zona que despreció por pobre.

El propio Cortés, tan observador y capaz de sacar partido de los elementos naturales, no se dio cuenta de la utilidad inmediata que para él tenía el chapopote. Los bergantines que botó en el Lago de Texcoco, y que le sirvieron para expugnar la fuerte ciudad de México, fueron calafateados con alquitrán, que hizo extraer de los pinares inmensos que entonces cubrían las sierras circundantes del Valle.

Unos cuantos años después, sin embargo, ya algunos españoles habían tomado nota de la existencia del chapopote. Andrés de Tapia dice en su relación: "Hay en mis pueblos, cerca de la costa, en una parte, fuentes de pez fétida, que sale como brea ó como alquitrán; que no hiede, y cociéndola se espesa; y es buena para calafetar, y no entra por ella broma, porque amarga".¹⁰

Clavijero, tan veraz y exacto, cuando habla de Baja California da al chapopote californiano el nombre de "Alquitrán marino", lo que parece indicar que se le destinaba para calafateos.

El uso del petróleo para fines médicos se fue extendiendo considerablemente durante la dominación española.

Algunas de las regiones más ricas en petróleo conservaban por aquel entonces una población indígena bastante densa, y los habitantes, que se habían

¹⁰ De la Vega Navarro Angel. La Evaluación del Componente Petrolero en el Desarrollo y la Transición de México. UNAM. México. 1999. p 180.

enriquecido con ganados y caballos que en estado casi silvestre pastaban por las herbosas llanuras, tomaban la existencia de las chapopoteras como una plaga, como un perjuicio terrible en terrenos preferentemente ganaderos giro campestre en que recaen por instinto los pobladores de las tierras cálidas en vista del trabajo poco intenso que requiere. En efecto, las chapopoteras formaban atascaderos que se cubrían traidoramente de hojas y tierras arrastrados por el viento, hasta hacer que la superficie pareciera suelo firme, y las bestias se hundían y ahogaban, con horrible agonía en aquel fluido espeso que las absorbía poco a poco. Por esta razón el predio llamado "Potrero del Llano", que tenía abundantes chapopoteras, fue ofrecido en venta en \$2,000.00 reales y no se halló comprador.

Ya cerca de la Independencia el Gobierno Español parece haber vislumbrado lo que podría ser el petróleo andando el tiempo, pues específicamente se le enumero en las Leyes de Indias entre los cuerpos cuya propiedad inalienable se reservaba a la Corona Española. La designación de los hidrocarburos se hace en un giro de agradable dicción: "bitúmenes o jugos de la tierra".

2.2. EL PETRÓLEO A PARTIR DE 1821

Vino la época de los enciclopedistas, cuando el espíritu humano, sacudido por la tempestad espiritual de la Revolución Francesa, comenzó a prever el desarrollo material, el progreso mecánico del siglo XIX, y a considerar que sería una suprema bendición para la Humanidad, y vendría a traducirse en la emancipación de todos los operarios hasta entonces sujetos al gremio y al taller. Por otra parte, la Revolución Industrial, fue factor de enorme importancia en la transformación de la vida social y economía del mundo.

La maquinación fue paulatina y matizada en el mundo de talleres que existió hasta el siglo XVIII. Todo el siglo XIX es la historia de la sustitución del hombre por la maquina.

En la segunda mitad del siglo XIX, la maquinación se manifestó por medio de la invasión de nuevos iluminantes en los hogares. La antigua antorcha de madera resinosa se había convertido en tea de torzal embreado, después en lámpara de aceite; más tarde en bujía; y luego, en quinqué de Petróleo.

Fue la kerosina, uno de los derivados del petróleo, el primer producto que favoreció la búsqueda de los yacimientos de hidrocarburos.

La aparición del quinqué, que invadió el mundo con su luz brillante y fija, determinó una creciente demanda de la kerosina. En 1819, Estados Unidos, revelo al mundo las posibilidades del petróleo como iluminante.

Y precisamente diez años después, en 1869 una empresa cuyo nombre por desgracia se ha olvidado, adivinó la riqueza petrolera de la costa mexicana del Golfo, e inició sus exploraciones en la hacienda llamada entonces "Cougas", hoy conocida por "Furbero".

En esta región de tierras totonacas, se encuentra por ahora el porvenir de México como país productor de petróleo.

La empresa a que nos referimos perforó un pozo que resultó un fracaso, por no haber sido llevado a la profundidad necesaria, pues apenas alcanzó 37 metros.

La compañía, ignorante de la riqueza que había abajo, y desilusionada por lo que creyó un fracaso, prosiguió sus menguadas operaciones comerciales

explotando a tajo abierto terrenos próximos a las chapopoterías, y esperando que las zanjas que abría se llenaran con las filtraciones.

En 1876 un capitán bostoniano, cuyo nombre también se ha olvidado, compró chapopote en Tuxpan y vendió el cargamento que llevó en su buque a Estados Unidos. El producto halló buena acogida en el mercado, y el capitán engolosinado con el éxito, organizó a la primera empresa americana que inició trabajos profundos de explotación petrolera en México. El explotador fijó su atención, con singular clarividencia, en dos predios petroleros que la experiencia posterior demostró que eran valiosísimos. Chapopote de Núñez y Cerro Viejo. Con el propósito de beneficiar los productos que extraía, instaló una pequeña planta de refinación en una isleta del río de Tuxpan, y llegó a obtener regular cantidad de kerosina.

El negocio, sin embargo, no alcanzó el desarrollo necesario para cubrir los gastos; el capitán no logró capital para refaccionar su empresa, y en un arranque de desesperación se suicidó.

El último tercio del siglo XIX se caracterizó por los grandes movimientos de reajuste que se verificaron en el Mundo de la Civilización Occidental, para permitir la agrupación de los núcleos sociales en nacionalidades definidas. Estos sacudimientos se habían iniciado desde la primera mitad del siglo, cuando Italia y Alemania, principalmente, pugnaron para formar, cada una, un todo coherente y disciplinado. Las dos campañas victoriosas de Prusia: la de 1866 contra Austria, y la de 1870 contra Francia, permitieron llegar a la meta deseada a estas dos naciones y después, Europa empezó a desarrollar su civilización mecánica a ritmo acelerado.

Pero si grandiosa había sido la civilización material alcanzada por Europa, maravilloso era el adelanto mecánico que se iniciaba en Estados Unidos. Toda la maquinaria de esa época tenía como motor y fuente de energía la caldera, usada en gran escala.

El petróleo continuaba siendo usado sólo como iluminante, pero así y todo, el mundo consumía cantidades inmensas de hidrocarburos. Por esa época los norteamericanos concibieron la consolidación de enormes capitales para emprender inmensos negocios. Entonces nacieron los "trust".

El último tercio del siglo pasado se caracterizó por el conjunto progreso de las ciencias físicas, químicas y mecánicas. La Humanidad bien pronto se dio cuenta de que el petróleo era, no un elemento secundario, sino una fuente de energía de aquellas que permiten clasificar toda una era.

No fueron los anglo-sajones los últimos en apreciar las posibilidades que el petróleo presentaba para permitir restablecer, aunque fuera provisionalmente, el equilibrio que el hombre destruía en la naturaleza al talar los bosques para alimentar las calderas. Las aplicaciones del petróleo en la industria iban en crecimiento. Empezó a destilársele, se conocieron las propiedades de sus derivados, y la demanda comercial creció. En Estados Unidos la Standard Oil Company, agrupación creada por Rockefeller, era una empresa de enorme poder, de un desarrollo al parecer ilimitado, y el mundo comenzó a darse cuenta de lo que podía valer el petróleo.

A principio de este siglo y a fines del anterior, la geología del petróleo era una ciencia casi empírica; se decía que el petróleo, como el oro, estaba en donde se le encontraba. En la superficie nada podía revelar el yacimiento.

El mundo entero fue recorrido por aventureros ávidos y resueltos. Por aquel entonces todavía Inglaterra iba a la cabeza, y eran ingleses los que recorrían valles y montañas, buscando petróleo por todos los continentes.

Se observaron indicios superficiales al sur del río Tuxpan, y esto los indujo a organizarse en una empresa de fuerte capital inglés a la cual bautizaron con el nombre de "London Oil Trust", que incluyó, entre sus elementos integrantes al famoso Cecil Rodees, aventurero inglés, audaz explorador en África, y uno de los directores responsables de la Guerra Anglo - holandesa. El "London Oil Trust" allegó bastantes elementos, que gastó con generalidad: 90,000 libras esterlinas fueron invertidas, y la Mexican Oil Corporation, que adquirió los desechos del "Trust", invirtió 70,000 libras esterlinas más, con igual éxito negativo, después de lo cual, levantó el campo.

El mexicano Joel María Ostos, por su parte, con elementos mucho más modernos, inició algunos trabajos de exploración cuyo éxito fue de igual modo negativo.

A pesar de tan repetidos fracasos, como las manifestaciones superficiales del petróleo eran tan evidentes en el suelo mexicano, no tenía la convicción de que podría discutirse el lugar en que el yacimiento se encontrara; pero no era lógico ni sensato dudar de la existencia del yacimiento mismo. Influidos por estas reflexiones, algunos capitalistas contrataron los servicios de geólogos eminentes, tanto mexicanos como extranjeros, y organizaron una exploración científica del territorio mexicano. Las eminencias se equivocaron. Su veredicto fue: el petróleo no existe en México. Alguno de ellos, eminente por cierto, llegó a aplicar palabras zahirientes a quien se atreviera a sostener la tesis, por

completo infundada en su concepto, de que en México había petróleo en cantidad comercialmente costeable.¹¹

No podemos considerar que el fracaso de estos geólogos, por eminentes que hayan sido, signifique el fracaso de la geología. La Geología, como todas las ciencias experimentales, pasa en su infancia por una época en la cual el análisis incompleto de los hechos observados, induce a resoluciones prematuras. En 1887, la Waters Pierce Oil Company estableció en Tampico a la refinería que trabajaría con petróleo importado de los Estados Unidos, para vender a los ferrocarriles.

2.3 EL CODIGO DE MINAS DE 1884-1933

El Código de minas de 1884 atrajo el capital extranjero, para atender el creciente interés del capital extranjero en México, se estableció el Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos en 1884, que cambiaba el antiguo concepto de la Corona Real Corona, por su naturaleza y origen. Este Código, en su artículo décimo decía que el dueño de la superficie también lo era de las sustancias que yacen en el subsuelo, incluyendo el petróleo, cediéndose por tanto exportar y aprovechar, sin que fuese necesario la denuncia y la adjudicación especial concedida por el estado mexicano.

La primera Ley del Petróleo se promulgó en 1901 y señaló las condiciones bajo las cuales se puede explotar el crudo de los yacimientos y los permisos para las exploraciones causarían el derecho de 5 centavos por hectárea, y los particulares o compañías que al amparo de permisos concedidos por la Secretaria de Fomento descubrieran manantiales o depósitos de petróleo o

¹¹ Ibidem. p 230

de carburos gaseosos de hidrógeno, deberían de avisar a dicha Secretaría para que les fuere vendida una patente que tendría una duración de 10 años y, en virtud de la cual, habrían de explotar las fuentes o depósitos descubiertos. La ley de 1901, abrió las puertas al capital extranjero, pero ligaba a pagar anualmente a la Tesorería General de la Federación y a la del Estado en que se hallase la negociación, 3% del soporte total de los dividendos que se decretaran en favor de los accionistas.

Evidentemente, el gobierno mexicano promovió condiciones que favorecieron a la inversión extranjera. La ley no aludía expresamente a la propiedad como un derecho sobre la superficie y el subsuelo, como lo había hecho el Código Minero de 1984, pero al no asentar expresamente una noción distinta, se aplicaba en lo conducente el Código Civil, en donde se estipulaba que el propietario de un terreno era dueño de su superficie y de lo que está debajo de el, es decir, que el concepto hispano de la nación propietaria había sido sustituido por el concepto anglosajón del propietario individual en plenitud. La respuesta del capital extranjero no se hizo esperar. Ingleses y norteamericanos hacían inversiones de consideración en cualquier parte en donde hubiese petróleo. Edward L. Doheny, norteamericano, y Weetman D. Pearson, inglés, fueron hombres clave en el desarrollo de la industria petrolera de nuestro país. Ambos países protagonizarían la gigantesca lucha entre Estados Unidos y Europa. En 1900 Doheny fundó la Mexican Petroleum Company, que adquirió 200.000 hectáreas de terrenos en el distrito de El Ébano, pagando aproximadamente 2000,000 dólares y recibiendo en cambio una amplísima concesión y comprometiéndose a, llegado el caso,

no vender sus propiedades a la Standard Oil, antes de dar al gobierno de México la oportunidad de compra.

La exploración petrolera es un negocio de muy alto riesgo. Para fines de 1903, los recursos de la Mexican Petroleum Company casi se habían agotado y Doheny y sus socios estaban al borde del fracaso y de la quiebra. Ezequiel Ordóñez se refiere que las pérdidas ascendían ya a más de 2.5 millones de dólares, y él aconsejó que el mejor sitio para encontrar petróleo era en el Cerro de la Pez. Finalmente, el 3 de abril de 1904, el pozo La pez número 1, lanzó un chorro de petróleo a 15 metros de altura, de un pozo de 503 metros de profundidad. A partir de ese momento consiguieron recursos suficientes para adquirir más terrenos y aumentar la producción que era de aceite pesado, que utilizaron en otra compañía para pavimentar buena parte de las ciudades de la República y algunas ciudades de los Estados Unidos. Los negocios de Doheny le permitieron fundar la Huasteca Petroleum Company, que en su exploración descubrió los prolíficos campos del Casiano, Juan Felipe, La Pitaya, Cerro Viejo y Zapotal de Solís, convirtieron a Doheny en un hombre poderoso, solamente superado por Rockefeller.

El Secretario de Hacienda de Porfirio Díaz, José Ivez Limantour, comisionó a Ezequiel Ordóñez, a través de la Secretaría de Fomento, para que observara las actividades de la Mexican Petroleum Company y de Pearson, el inglés que ya había adquirido terrenos petrolíferos y que también había emprendido trabajos de exploración. Desde 1900, el registró en México la sociedad S. Pearson and Son Ltd., y para 1904 comenzó perforaciones en Tabasco y el sur de Veracruz, así como posteriormente en Campeche, Chiapas, San Luis

Potosí y Tamaulipas. Así, el presidente Porfirio Díaz trataba de balancear la influencia norteamericana con la influencia inglesa, y a Pearson se le concedieron derechos especiales. Con esta ayuda logró descubrimientos muy importantes cuya magnitud se puede apreciar juzgando por un accidente en el Pozo de Dos Bocas, que ardió desde el 4 de julio, hasta el 30 de agosto, perdiéndose varios millones de barriles y dejando un cráter circular de 500 metros de diámetro, y fue considerado como una catástrofe sin precedentes pero, como el Ixtoc en la década pasada, demostró que nuestro país es una potencia en la producción de hidrocarburos. A partir de ese momento Pearson fundó la compañía de petróleo El Águila y utilizó el potencial del pozo para vender acciones, ya que el Pozo Dos Bocas fue considerado como el más grande en la historia de la industria petrolera mundial, siendo estimada su producción entre 300 mil y 500 mil barriles diarios, según la descripción de la publicidad de la época. Dada la importancia que adquirió la incipiente industria petrolera, la legislación mexicana en 1909 puso fin a la antigua Ley, promulgándose una Nueva Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos, que otorgaba en su artículo segundo, en calidad de <<propiedad exclusiva>>, al dueño del suelo <<los criados o depósitos de materias bituminosas>>, que yacen en el subsuelo. Definitivamente, Don Porfirio buscaba a toda costa la inversión extranjera, negociando el dominio directo de la nación sobre los hidrocarburos.¹²

Los capitalistas mexicanos no estaban interesados en una industria de tan alto

¹² Quiranc Martin. Visión Panorámica de la Historia de México. Porrúa. S.A México 1992 p 311

riesgo como la petrolera, por lo que se dedicaban a la agricultura y al comercio. Después del accidente de Dos Bocas, los inversionistas extranjeros trataron de adquirir grandes extensiones de terrenos, y el trabajo de exploración adquirió gran intensidad. Muchos pozos resultaron secos, otros, a pesar de su gran potencial, fueron de corta vida. La mayor parte de la producción era aceite pesado, de aproximadamente 11 grados de densidad, pero otros como el pozo Juan Casiano número 7, y el Potrero del Llano número 4, en la región de Tuxpan, y los enormes yacimientos del Pánuco, del Itohula, en la cuenca del Río Pánuco, no solamente acrecentaron la fama de México como país petrolero, sino que compensaron ampliamente a los accionistas.

El escaso consumo interno permitía una gran exportación y la cercanía de los yacimientos a los puertos de salida, facilitaban la exportación. Es de señalarse que nuestra revolución de 1910 a 1920 no afectó a las regiones petroleras y se dice que el petróleo de México ayudó a ganar la Primera Guerra Mundial, porque se pudo establecer la infraestructura necesaria: refinerías, estaciones terminales de tanques, que proliferaron a pesar de la lucha armada interna. En 1916, en Cerro Azul, al norte de Veracruz, donde se exploraba desde 1913, sólo se habían obtenido gases y pequeñas cantidades de petróleo, pero el geólogo mexicano Ezequiel Ordóñez, localizó el pozo Cerro Azul No. 4, que fue uno de los grandes descubrimientos de la historia mundial del petróleo.

Después del Porfiriismo.

Madero se interesó por la industria petrolera y por conducto de la Secretaría de Fomento, deseaba que se resolviera con equidad las diferencias entre las

compañías y los propietarios de terrenos petrolíferos, mejorar la seguridad industrial y proteger al comercio y a la agricultura, las regiones donde operaban las empresas, así como fijar un impuesto federal, y lo que era más preocupante para las compañías, estudiar la industria petrolera mundial, para normar las actividades de las empresas por parte del gobierno.

El agresivo embajador americano en México, Henry Lane Wilson, informo al presidente Taft del <<creciente espíritu antinorteamericano del gobierno de Madero>>, que según él se manifestaba por una discriminación a las empresas norteamericanas en México. El Presidente Madero declaró que los impuestos petroleros no eran antiamericanos, y Pedro Lascuráin, Secretario de Relaciones Exteriores, se entrevistó con Taft en enero de 1913. el presidente Madero fue asesinado por Victoriano Huerta. El presidente Woodrow Wilson en Washington, censuró el ascenso de Huerta al poder, ocurrido días antes del derrocamiento del gobierno legalmente constituido. Los movimientos rebeldes en el interior del país, se vieron fortalecidos por esta actitud y Wilson se vio acosado por <<una avalancha de telegramas, provenientes de propietarios de minas, grandes empresas petroleras como la Mexican Petroleum Company de Doheny, banqueros, presidentes de importantes corporaciones, pidiendo que Wilson reconociera a Huerta.>>¹³

Estados Unidos retiró a su embajador del gobierno de Huerta y se nombró solamente un encargado de negocios, expresando Wilson su deseo de que se llamara a elecciones en las que no figurará como candidato Huerta.

¹³ Ibidem. p.34

Y finalmente, le plantearon a éste, que si no accedía, habría una intervención, y en cambio si aceptaba se le otorgaría un préstamo. Como Huerta no respondió, el presidente Wilson tomó una actitud más agresiva, pidió a los norteamericanos que salieran de México y se prohibió la venta de armas, lo que perjudicó directamente al ejército federal. Huerta rechazó la intromisión de Estados Unidos en asuntos internos del país, pero aceptaba abstenerse de participar en las elecciones presidenciales, lo cual Huerta ratificó ante el cuerpo diplomático

El 13 de septiembre de 1913, el Departamento de Estado norteamericano envió una nota a todos los gobiernos que habían reconocido a Huerta, en los siguientes términos: <<El presidente considera ilegales y nulos todos los contratos firmados desde que Huerta asumió el poder despótico y todas las leyes aprobadas por el Congreso de México, como inexistentes parece aconsejable informar esto a los concesionarios potenciales>>. Esto originó una ofensiva contra Pearson, que se vio afectado en sus negociaciones con otros o países como Colombia.

Los ejércitos de Carranza y Obregón, convergían hacia la capital, y mientras tanto, con el pretexto de la detección de algunos marinos norteamericanos en Tampico, el ejército norteamericano desembarcó en Veracruz el 21 de abril de 1914. esta acción complicó el acopio de material bélico para las fuerzas de Huerta y en vista de que la revolución podría afectar algunas regiones petroleras, algunos consejeros militares norteamericanos se declararon partidarios de comenzar la guerra en contra de México, e incluso de

la anexión del país a los Estados Unidos Huerta cayó, y Carranza estableció su gobierno en Veracruz.

El Artículo 27 Constitucional.

Venustiano Carranza rechazó el intervencionismo extranjero en los asuntos internos de México, y pensaba que el país debía obtener mayores beneficios por la explotación de sus recursos naturales. La primera manifestación de la política carrancista, se llevó a cabo en 1914, en la introducción y modificación de las tarifas a impuestos, decretando un aumento de 20 a 60 centavos por tonelada, un mes después, otro más que fijaba en 10 centavos por tonelada de petróleo crudo, el impuesto de importación que pagaban los barcos en Tampico y que ambos impuestos fueron pagados en oro nacional, o bien, en oro norteamericano, en una proporción de dos por uno. Las compañías pagaron este derecho de barra, bajo protesta.

El 7 de enero de 1915, Carranza expidió un decreto que ordenaba la suspensión de trabajos en oleoductos, pozos, estaciones de almacenamiento, etc., hasta que la compañía tuviera autorización expresa del gobierno. Las compañías se sintieron lesionadas y el Cónsul de los Estados Unidos en Veracruz, presentó una protesta, pidiendo aclaraciones sobre el decreto. Carranza tenía un agente en Washington que informó al Departamento de Estado, que no se contemplaba ningún tipo de confiscación a las propiedades extranjeras ya establecidas y que se refería solamente a compañías que emprendieran trabajos sin autorización del Gobierno.

Se creó la Comisión Técnica del Petróleo el 19 de marzo de 1915, con el propósito de investigar, sobre todo, lo que concierne a la industria del petróleo

en la República y sus relaciones con el Gobierno. De estos estudios, se derivarían las leyes y reglamentos necesarios para el desarrollo de la industria. Este grupo visitó campos petroleros y refinerías norteamericanas, para conocer los nuevos procedimientos de perforación, explotación, destilación y aprovechamiento del gas natural, para revisar las leyes mexicanas sobre el petróleo así como las concesiones.

Al principio de 1916, se dijo que el gobierno del Primer Jefe, pensaba decretar la nacionalización del petróleo. Los capitalistas extranjeros se inquietaron y el Departamento de Estado Norteamericano pidió a su cónsul en México, que se entrevistara con Carranza para advertirle del peligro que acarrearía la publicación de un decreto en ese sentido. Carranza, desmintió tal versión. En febrero de ese año, la prensa habló de un decreto formulado por el diputado Pastor Rouaix que puso a consideración del Primer Jefe.

En el curso de las sesiones del Congreso Constituyente, en el que Rouaix participo, los diputados aprobaron la reforma que establecía que la propiedad de los recursos del subsuelo por parte de la nación, adquiriría un rango político más alto, al que le hubiera dado un simple decreto. El Estado mexicano, claramente se dirigía hacia la nacionalización. El documento aseveraba que los especuladores habían adquirido las mejores tierras a precios ridículos, cuando sólo ellos conocían el valor que tenían, valiéndose de la Ley Minera de 1884. Y dejar subsistentes los monopolios que formó la dictadura, equivaldría a matar la independencia económica de la industria mexicana, a consagrar el acaparamiento del combustible mineral por respetar una ley

contraria a la Constitución a la jurisprudencia de un siglo, y a las bases científicas de nuestra legislación minera.¹⁴

No era fácil que los capitalistas privados mexicanos comenzaran a actuar, por lo que Pastor Rouaix, convenció a Carranza para que el Gobierno emprendiera trabajos de exploración, y para ello, el Secretario de Fomento, realizó un viaje a la zona petrolífera para que se perforaran pozos por cuenta del Estado.

No existen noticias acerca de los resultados de este proyecto, pero seguramente fueron desfavorables, pues el Estado no volvió a intentar convertirse en productor, sino hasta 1926, con el control de Administración del Petróleo Nacional. Carranza, al igual que Madero, Huerta, o los gobiernos de la Convención, buscó procedimientos para que la economía mexicana se beneficiara de la explotación petrolera, al mismo tiempo que el Gobierno Constitucionalista, trató de estimular la incipiente inversión nacional. Sin embargo, a diferencia de sus predecesores y de las otras acciones revolucionarias, el Constitucionalismo encontró caminos y condiciones más adecuados para lograrlo. Debido al estallido del conflicto mundial los inversionistas, no recibieron el apoyo que hubieran deseado por parte de sus respectivos gobiernos, ya que tuvieron que subordinarse los intereses petroleros en México, a las prioridades de la guerra europea. Carranza por conducto de la Secretaría de Fomento, metió una considerable cantidad de decretos y circulares relativas al petróleo, que acotaron en forma cada vez más ceñida, los derechos de los inversionistas extranjeros. Un sector del

¹⁴ Brown Jonathan. Charles. Petróleo y Revolución en México, Siglo XXI México 1998 p.453.

Gobierno Británico, deseaba un golpe de estado, mientras que otro más liberal, sugirió asegurarla influencia británica mediante un préstamo a los Constitucionalistas. Weetman Pearson, propuso a nombre de los petroleros el reconocimiento de Carranza, pero su petición no tuvo seguidores. Esta difícil situación de Inglaterra, perduró hasta 1917.

Los alemanes pensaban que un enfrentamiento entre México y Estados Unidos, interrumpiría la exportación de armas para los aliados y provocaría la destrucción de los campos petroleros, cortando el suministro a la flota británica. El gobierno germano trató de inmiscuirse en el movimiento revolucionario, primero a través de su enviado Franz Von Rintelen, quien intentó concertar una alianza entre Félix Díaz y Huerta, y restituir a éste último en el Gobierno. En ese mismo año de 1915, se buscó un acercamiento con Villa, pero para entonces era evidente que con estas fuerzas no se podría desencadenar una guerra México -Norteamericana, y buscaron aliarse con Carranza. La oportunidad para el acercamiento, se dio a fines de 1916 y principios de 1917, cuando en medio de una crisis en las relaciones con Estados Unidos, Carranza buscó un contrapeso a las presiones norteamericanas. En la célebre nota de Zimmermann, Alemania ofrecía a México, apoyo para recuperar los territorios que había perdido frente a Estados Unidos y ayuda militar en caso de que entrara a la guerra con ese país. Esta momentánea relación con los alemanes, no tuvo en realidad influencia en la política interna de México, pero cumplió la función de que el primer jefe previó, el fantasma de una alianza germano - mexicana. fue un

elemento clave que considerado por los Estados Unidos en aquella etapa crítica, hizo que el presidente Wilson evitara un enfrentamiento con México.

Los norteamericanos apoyaban la facción revolucionaria que pudiera garantizar la paz, al principio supusieron que villa era el candidato idóneo para ser reconocido por el Estado Norteamericano, lo que le permitiría acceso legal a importaciones de armas, alimentos, así como préstamos de bancos norteamericanos. Se sabía de la simpatía que algunos de sus generales como Felipe Anglés, sentían por el vecino del norte, a diferencia de la facción constitucionalista, que desde 1914 había comenzado a dar indicios de que se proponía a limitar el poder político y económico de las compañías

Carranza quería aumentar los impuestos a las industrias extranjeras y con ello paliar la grave situación económica del país, para evitarlo el gobierno de Wilson, intentó otorgarle un préstamo, pero esos esfuerzos se malograron por el ataque de Villa a Columbus el 9 de marzo de 1916. resurgió el peligro de una declaración formal de guerra entre ambos países, debido a la expedición punitiva que penetró en territorio mexicano, al mando del general John Pershing. El estado de alarma fue tal, que Pearson sugirió a la oficina de Asuntos Exteriores en Londres el envío de un buque de guerra británico a Tuxpan.

Como Inglaterra, en ese momento, no contaba con sus fuerzas navales porque estaban comprendidas en la guerra europea, no se efectuó el envío. En 1916, se produjo un acercamiento discreto del Gobierno Constitucionalista con Alemania. México envió al gobierno alemán un memorándum, en el que se

proponía estrechar los vínculos políticos y económicos entre ambos países, y la oferta de una base para submarinos en México.

Pershing fue retirado del territorio nacional a fines de enero de 1917, debido principalmente a la inminente entrada de los Estados Unidos a la guerra. Por esa razón, el gobierno de Wilson decidió no atender los consejos de los intereses privados norteamericanos, con relación al derrocamiento violento de Carranza, y evitar un rompimiento con el vecino del sur hasta terminar la guerra. En las iniciativas que el primer jefe presentó en su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, Carranza estaba animado por los principios del liberalismo y ponía un especial acento en el respeto a las garantías individuales y el cumplimiento de las Leyes de Reforma. El proyecto era moderado, si se le compara con el radicalismo de algunos decretos expedidos en la etapa pre constitucional y pretendía establecer aquellas reformas que fuesen sensatas, prudentes y conformes a nuestros antecedentes políticos. Respecto a la propiedad privada, se establecía, no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización.

Carranza no presentó al constituyente, iniciativas que atendieron directamente a la solución del problema agrario y otros asuntos estrechamente relacionados con éste, como el carácter del subsuelo en relación con los derechos del superficiario, pero el diputado Rouaix, intervino en forma determinante, por su experiencia en asuntos agrarios y problemática petrolera. Impulsó a la política petrolera del Constitucionalismo, y pudo seguir de cerca los trabajos de la Comisión Técnica del Petróleo, organismo que se había pronunciado por la nacionalización de los recursos del subsuelo, desde 1916.

el sabía que el origen de la problemática petrolera estaba en el código minero de 1884, que otorgó derechos absolutos sobre los recursos del subsuelo al propietario de la superficie.

Era evidente que el propósito de los constitucionalistas era sentar bases para llevar a cabo cambios fundamentales en el régimen económico del país, no sólo en la referente al petróleo, sino en general a la naturaleza de la propiedad territorial.

El Departamento del Petróleo, presentó una iniciativa al Congreso de Industriales de 1917, que seguía una línea radical que había caracterizado al grupo que trabajaba para la Secretaría de Industria. El proyecto aceptaba que la ley que proponía, era retroactiva, pero dado que la Constitución, producto de lo hecho por un pueblo, había declarado el dominio de la nación como inalienable e imprescriptible, y los principios de derecho moderno situaban el interés público sobre el privado, era justo que se dictará aquellas disposiciones que hicieran aplicable dicho sistema. A quienes habían llevado a cabo la explotación del crudo antes de la promulgación de la Constitución, se les concedía solamente una preferencia de 6 meses, a partir de que se pusiera en vigor la citada ley, para presentar el denuncia de los fondos petrolíferos en los que se llevaban a cabo sus trabajos. El proyecto provocó un violento rechazo de las compañías. El gobierno carrancista intentó hacer efectivo los criterios del Artículo 26 a través de dos importantes decretos emitidos el 13 de abril de 1917, y el 19 de febrero de 1918. el primero establecía un impuesto del 10% del valor del producto para el petróleo crudo y combustible, y que no se cobraba desde 1914, conforme a la cantidad de 60 centavos por

tonelada. Se trataba de resolver las dificultades económicas a que se enfrentaba el gobierno en ese momento, ya que sus ingresos habían bajado a causa de <<el desorden de la Revolución y los nuevos concepto sobre la propiedad expresados por sus dirigentes>>. El proyecto volvió a ser estudiado por la Comisión Técnica, quienes propusieron un texto más radical que grababa no solamente el combustible, sino también el gas desperdiciado en una cantidad correspondiente al doble de su valor.

La Huasteca petrolera era la zona de mayor producción de petróleo, y ahí, el movimiento rebelde dirigido por Manuel Peláez que se opuso al carrancismo. Peláez, ranchero, le rentaba algunas tierras ricas en chapopote, a la Compañía El Águila, que le fueron cedidas para que las explotara durante 30 años. También trabajo como contratista de la misma empresa. Al triunfo de los Constitucionalistas huyó del país, pero regresó en 1914 y restableció el contacto con sus antiguos amigos de El Águila. Peláez se levantó en armas en Temapache donde había sido presidente Municipal, en noviembre de 1914. Su popularidad y el recelo que la gente tenía por el ejército carrancista, que cometió abusos en contra de la población civil, le dio una posición singular. Ayudó a los trabajadores de El Águila en sus huelgas, pero al mismo tiempo, para <<no tener que molestar a los vecinos de la región>>, pedía préstamos forzosos a la compañía El Águila. Para sufragar las necesidades de su recién formado contingente, asaltó un tren en el que viajaba el pagador de El Águila. Carranza, como ya se dijo, tenía el control de los puertos de embarque y recaudaba ciertos impuestos, no así los de producción petrolera porque los inspectores técnicos o fiscales que trabajaban

para la Secretaría de Industria no podían adentrarse en las zonas de la Faja de Oro. Muchas veces, sus vehículos fueron asaltados y los propios inspectores llegaron a sufrir graves daños en sus personas.¹⁵

Las compañías se opusieron a cualquier intento de desalojar a los pelaezistas de la zona, pensando que pagar contribución al rebelde era en todo caso un gasto menor que el que tendrían que realizar las compañías, si tuvieran que repeler las gavillas revolucionarias al gobierno.

Atendiendo a las presiones nacionales e internacionales, las tropas carrancistas se retiraron de los campos petroleros, logrando recuperar Peláez las posiciones perdidas. Según los agentes norteamericanos interpretaron la intensificación de la campaña carrancista como un plan alemán para apoderarse de los campos de petróleo, por lo que su opinión acerca de Peláez continuó siendo favorable, hasta el término de la guerra, cuando éste dejó de ser necesario para las compañías. Este documento sirvió de base para otro elaborado por la Secretaría de Hacienda, que fue el que por fin, suscribió Venustiano Carranza en abril de 1917.

Las inconformidades que provocó la medida fueron manifiestas. Doheny llegaría a quejarse que el tipo de impuesto era en realidad del 33.5% en el caso del petróleo crudo, y el 40% respecto al petróleo combustible. El Águila, por su parte, después de varios esfuerzos para reunir el pago, resolvió entregar mensualmente la suma en la Tesorería de la Federación, bajo protesta, en calidad de depósito y a cuenta de impuestos futuros. Los petroleros aducían que el petróleo producido en México se colocaba en una situación

¹⁵ Centeno Roberto. Economía del Petróleo y del Gas Natural. Tecnos Madrid. 1991. p 239

desventajosa frente al combustible obtenido en oros o países, en donde su extracción no solamente, no era gravada, sino que era protegida. La revista norteamericana *Petroleum Review*, afirmaba que dado que la industria petrolera mexicana se había desarrollado gracias al capital extranjero y que su mercado era más bien externo, no debía estrangularse a dicha rama con impuestos que colocarían su producto en posición desventajosa en el mercado mundial. Se argüía que el propósito de del reglamento de recaudación daría poderes limitados a un puñado de irresponsables inspectores, los cuales alegando falta podían parar la producción o retrasar embarques. Lo más grave, decía, es que innumerables métodos podían ser adoptados para terminar con el abastecimiento del combustible a los aliados. Que defendían el impuesto demostraban que, en cualquier forma aún con el impuesto de la producción seguían dejando suficientes utilidades.

Algunas compañías pequeñas acataron el decreto pero las más importantes, se negaron a cumplir y buscaron el apoyo de su gobierno. Los petroleros norteamericanos obtuvieron el respaldo del Departamento de Estado, a pesar de que Wilson había declarado que <<jamás prestaría su apoyo a los americanos que hicieran de México un mercado de negocios>>. Como resultado, el 2 de abril de 1918, el gobierno norteamericano protestó ante México, que de no reconsiderar el mandato en cuestión, los Estados Unidos podrían verse en la necesidad de proteger las propiedades de sus ciudadanos en México. Los gobiernos de Inglaterra, Países Bajos y Francia, protestaron contra la ejecución del decreto, atribuyéndole un carácter confiscatorio y enviaron representaciones diplomáticas.

Las compañías norteamericanas se negaron a entregar las manifestaciones cuya reglamentación se había establecido mediante el decreto del 8 de julio de ese año, ya con la prescripción de que a partir del día siguiente al plazo que se había concedido, todos los terrenos no manifestados serían considerados como libres, y podían ser denunciados por cualquiera que estuviera interesado. El conflicto había llegado a un punto crítico y se revisó en la Casa Blanca, el 9 de agosto. El presidente Woodrow Wilson sostuvo su posición y respondió que los Estados Unidos no usarían su fuerza contra una nación débil como México. Si el abastecimiento petrolero, dijo, no se podía obtener sin el uso de la fuerza, entonces tendrían que arreglárselas sin él.

Obregón parecía ser el sucesor natural en la presidencia después de Carranza, un progresivo distanciamiento entre ambos provocó que primero promoviéndose la candidatura de Ignacio Bonilla. En abril de 1920 la rebelión de Agua Prieta, encabezada formalmente por el gobernador sonorense, Adolfo de la Huerta, desconocía a Carranza, acusándolo de querer imponer a su sucesor. Álvaro Obregón, quien había sido abiertamente hostilizado desde que a mediados de 1919, aceptó su postulación como candidato presidencial, se puso a las ordenes del Gobernador de Sonora para combatir a Carranza. Este decidió, trasladarle el Gobierno de la República a Veracruz. En su marcha hacia el puerto, el presidente fue víctima de una emboscada en San Antonio Tlaxcalantongo, donde el 21 de mayo perdió la vida. El Congreso designó a Adolfo de la Huerta, presidente sustituto el 24 de mayo de 1920, para que concluyera el período de Carranza, cargo que asumió el 1º de junio de ese año.

Los petroleros extranjeros pensaron que el nuevo presidente derogaría los decretos emitidos durante la administración carrancista, sobre todo porque no contando aún con el reconocimiento por parte de los Estados Unidos, esperaban que ello sería arma suficiente para presionar al gobierno de la huertista, con el fin de que actuara a favor de sus intereses petroleros.

A principios de julio, México ofreció al Departamento de Estado que se reconocerían los compromisos contraídos por los gobiernos anteriores, con los empresarios extranjeros, o sea que los amparos interpuestos ante la Suprema Corte, se fallarían favorablemente. El ofrecimiento fue considerado insuficiente por Washington, que esperaba firmar un tratado antes de otorgar el reconocimiento al nuevo gobierno.

Al asumir Álvaro Obregón la presidencia de la República en diciembre de 1920, la pugna entre los petroleros y el Estado Mexicano, seguía en pie, y los intentos de reglamentación del Artículo 27 se vieron limitados por la presión de los inversionistas, ejercida de manera directa o a través de sus respectivos gobiernos, quienes se sujetaron al reconocimiento diplomático y la concesión de créditos a las garantías que ofreciera el Gobierno Mexicano a los intereses extranjeros. La situación resultó particularmente crítica, porque para emprender el crédito de reconstrucción económica formulado por los gobiernos postrevolucionarios, México necesitaba del financiamiento externo. Los Tratados de Bucareli, como los acuerdos Calles – Morrow, fueron el resultado de la presión del gobierno americano, mientras la firma de los primeros reconoció al de Obregón, y con los segundos logró la suspensión

de una serie de medidas que restringían las ganancias de los empresarios petroleros.

Sin embargo, durante ese decenio 1920 – 1930 la producción petrolera en México sufrió una severa caída de graves consecuencias para el país.

En el resumen histórico ya se indicó, en términos generales, la forma en que hincaron sus actividades los industriales del petróleo en nuestro país. Se hizo notar que Pearson fue el primero en emprender seriamente exploraciones petroleras, con el apoyo del Presidente Díaz, siendo posible concesionario del Ferrocarril de Tehuantepec, antes de lograr las grandes masas de capital inglés que deseo tuvo a su disposición, y que en seguida son las actividades de Doheney las que siguieron descubrieron la riqueza petrolera de México.

Por aquellos tiempos, uno y otro podrían considerarse uno independiente; pero bien pronto fueron absorbidos por los grandes intereses petroleros, cuya influencia empezaba a ser preponderantemente en el mundo. Hay que observar a Doheney conservó más tiempo su independencia.

En Europa, el Gobierno Inglés, aprovechando el genio financiero de un holandés llamado Deterding, logró constituir con la unificación y fusión de dos empresas europeas calificadas a la industria del petróleo, el trust denominado "Royal Dutch Shell", cuyas acciones se rumora que en su mayoría pertenecen al Gobierno Inglés, y que sirve principalmente para abastecer los mercados del Imperio Británico.

En Estados Unidos fue Rockefeller quien había logrado organizar el famoso trust llamado "Standard Oil Company" cuyas actividades fueron juzgadas peligrosas por el Gobierno americano, el cual procuró su parcelación,

habiéndose dividido el "Trust" en tres ramas, que son: la Estándar Oil Company of Indiana, la California Standard Oil Company. En rigor, estas tres empresas, aunque legalmente entidades distintas, siguen constituyendo la vieja Estándar Oil, y en 1933 se decía que personalmente Rockefeller poseía el 10% de las acciones de cada una de estas ramas.

En Estados Unidos surgieron otros intereses petroleros poderosos, como fueron los del grupo Sinclair, a los que dio su nombre el petrolero millonario que tan famoso ha sido, los intereses Doherty, los intereses Gulf Cities Service y el grupo Marland.

Al darse cuenta de la importancia de los yacimientos mexicanos, estos intereses empezaron a operar en nuestro país, si bien hay que notar que sólo la Royal Dutch, que absorbió los intereses de Pearson, lo hizo en forma sistemática.

Después, la Huasteca, manejada por Doheney, se hizo de los más ricos terrenos en la "Faja de Oro", y posteriormente empezaron a intervenir las empresas de la Standard Oil, de la Sinclair, de la Mexican Gulf, de la Imperio (Coherty), y de la Marland.

Hacia 1919 las zonas petroleras mexicanas estaban ya divididas entre estas empresas, de la manera siguiente:

En el norte del país, la Marland explotada Standard, la Sinclair y la Gulf, habían adquirido grande importancia. Había cierta actividad, también, de "La Corona".

En la 2a. Faja de Oro", la huasteca y la standard Oil unidas, superaban en importancia a la Royal Dutch, representada por "El Águila", tenía un

predominio casi absoluto, aunque también la Standard manifestaba cierta moderada actividad.

Entre los predios contratados o concesionados a estas empresas, había un número indeterminado de pequeños industriales, generalmente aventureros, de los que en Estados Unidos se llaman "Wild - caters", que lograban hacerse de un precio olvidado, desdeñado o en litigio y perforaban algún pozo sin tener elementos para construir los oleoductos a larga distancia, necesarios para exportar su petróleo. Estos industriales acababan por convertirse en tributarios de las grandes empresas, las cuales poco a poco los fueron absorbiendo.

La Ley vigente del petróleo, que autorizó conceder hasta 200,000 hectáreas, mediante la constitución de depósitos moderados, y exigió en cambio pequeñísimas erogaciones como trabajos regulares, favoreció extraordinariamente a las grandes empresas, acentuándose entonces la absorción de los independientes por los grupos poderosos ya citados. Apenas si el impuesto predial ha modificado esta situación. Unas cuantas palabras sobre las actividades de cada uno de estos grupos, y la lista de las empresas que los formaban hacia 1933, servirá para ilustrar este aspecto de la industria del petróleo. El grupo Royal Dutch, dirigido por europeos y principalmente por ingleses y holandeses, se ha caracterizado por una organización perfecta, tanto en las exploraciones, como en las explotaciones, en la contabilidad, y en general, en todas sus actividades.

Esta organización se ha llevado sobre bases rígidas, huyendo del despilfarro casi siempre.

2.4. LA EXPROPIACIÓN PETROLERA

El más serio problema de la administración del General Lázaro Cárdenas Fue sin duda alguna el conflicto de las compañías petroleras. La lucha entre éstas y sus obreros fue larga; durante el momento del conflicto y después de él se derramaron raudales de tinta en defensa de las partes contendientes. Estalló la huelga para reclamar el aumento de salarios. Cárdenas designó una comisión de peritos para estudiar si de acuerdo con los datos proporcionados por la contabilidad de las empresas petroleras se podían satisfacer las demandas de los trabajadores. La contestación de los comisionados fue en sentido aprobatorio. El Estado falló el pago del aumento solicitado, las empresas declararon no estar en posibilidades de satisfacer las demandas a que el Estado condenaba.

El 2 de febrero de 1938 la Corte acusó recibo del expediente en cuestión que constaba aproximadamente de 7.000 páginas tamaño oficio, comenzando su estudio sobre puntos de inconstitucionalidad del laudo, señalados por las compañías al pedir Amparo.

Durante el tiempo que duró el estudio del Amparo de las compañías, la Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.) y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República mexicana, lanzaron manifiestos a la clase obrera organizada y al pueblo de México, pidiendo su apoyo con el fin de que se enviaran mensajes a la Suprema Corte, solicitando una resolución justa en el caso del petróleo.

A principios del mes de febrero vino a México, desde Nueva York, un representante especial de las compañías petroleras, con facultades para

intentar extraoficialmente un arreglo en la controversia. Este representante discutió informalmente con el Presidente Cárdenas, con el Secretario de Hacienda y Crédito Público y con el jefe del Departamento del Trabajo, sobre un arreglo satisfactorio, ofreciendo un aumento de salarios y otros benéficos que representaban una mejoría sustancial respecto de la primitiva oferta de las compañías, pero el Sindicato al conocer este ofrecimiento lo rechazó.

De acuerdo con el procedimiento judicial mexicano en los asuntos que conoce la Suprema Corte, uno de los Ministros formula un proyecto de sentencia, que es leído en Sesión Pública y en ella discutido y votado por los demás Miembros de la Sala. La Cuarta Sala o Sala del Trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se reunió el 1º de marzo de 1938 para escuchar la lectura del proyecto de sentencia en el Amparo promovido por las compañías contra el Laudo de la Junta Federal del Trabajo; terminada la lectura del proyecto de sentencia, uno de los Ministros se puso de pie declarando que no era necesaria la discusión, ya que los Ministros previamente habían estudiado minuciosamente el proyecto y sabían de antemano las responsabilidades que les correspondían ante la resolución que en tan grave asunto iban a dar; procedieron a votar la sentencia, habiendo sido aprobado por unanimidad de cuatro votos el proyecto presentado, con la cual diez minutos después de terminada la lectura, la sentencia quedó dictada y el Amparo fue negado.¹⁶

¹⁶ Gobierno de México. La Verdad Sobre la Expropiación de los Bienes de las Empresas Petroleras. 2a. Edición. Secretaría de Energía, Minas, e Industria Paracastatal. México. 1983. p 125.

La Cuarta Sala o Sala del Trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se hizo cargo del asunto del petróleo, estuvo integrada por los licenciados Salomón González Blanco, Alfredo Iñarritu, Octavio M. Trigo, Javier Icaza y Hermilio López Sánchez.

Durante todo el tiempo que duró el conflicto petrolero, la clase obrera organizada, brindó su apoyo incondicional al Comité de Huelga, pero muy especialmente el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, que inclusive prestó parte de sus oficinas sociales para que se estableciera provisionalmente.

LA EXPROPIACIÓN.

En la semana del 14 al 19 de marzo de 1938, se escribió el capítulo cumbre de la Historia Económica de México, pues el día 14 de Junta dio 24 horas a las compañías para que, en ese término, llevaran a debido efecto y cumplimiento la resolución de fecha 18 de diciembre de 1937, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró Constitucional al dictar la resolución del 1º de marzo de 1938. Dentro de ese término de 24 horas, las compañías comparecieron formalmente a la Junta para manifestar textualmente:

- a).- Nuestras mandantes se encuentran imposibilitadas para poner en vigor el Laudo dictado por el Grupo Especial Numero 7 de la Junta Federal de Conciliación de Arbitraje con fecha 18 de diciembre último;
- b).- Esa posibilidad radica en las razones y consideraciones que ha hecho valer, y en otros motivos que las conducen a la absoluta certidumbre de que, poner en vigor dicho Laudo, significaría la ruina de sus negocios y

c).- No obstante las manifestaciones que se contienen en los incisos anteriores, las compañías nuestras representadas, no han tenido ni tienen el propósito de acogerse al beneficio que establece la fracción XXI del Artículo 123 Constitucional. La fracción aquí citada dispone: "si el patrono se negare a someter sus diferencias de arbitraje, o a aceptar el Laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el Contrato de Trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que resulte del conflicto".

A partir de esta fecha las compañías se declararon en abierta rebeldía e iniciaron una campaña en contra de las Autoridades y del Gobierno mexicano por medio de los periódicos, diciendo que no estaban dispuestas a obedecer el Laudo del Tribunal más alto que existe en la República y que al Gobierno mexicano le tocaba dar el siguiente paso. Y ese paso lo iba a dar un gran mexicano, el Gral. Lázaro Cárdenas del Río, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, quien, con la dignidad que caracteriza a la raza azteca, la noche del viernes 18 de marzo de 1938 dio a conocer al pueblo de México por las estaciones de radio, el Decreto de Expropiación de la industria petrolera mexicana por causa de utilidad pública, basándose en el Artículo 27 Constitucional.

La mañana del 19 de marzo, como en el amanecer de la Independencia y el triunfo de la Revolución, el pueblo entero organizó un desfile encabezado por los trabajadores petroleros, que llevaban un ataúd a cuestas, simbolizando con este acto la muerte de las compañías. Esta primera manifestación popular, se dirigió rumbo al Palacio Nacional para patentizar su apoyo absoluto al

presidente Cárdenas por el paso trascendental que acabara de dar la noche anterior. En señal de júbilo las campanas de la Catedral metropolitana, fueron echadas a vuelo para celebrar el nacimiento de la independencia económica de México. El 22 del mismo mes, los estudiantes se unieron también al alborozo popular organizando otro desfile para apoyar la patriótica actitud del General Cárdenas, al día siguiente fueron los obreros, empleados, profesionistas, campesinos de toda la República, quienes organizaron otra manifestación para aclamar y apoyar la expropiación petrolera.

Del capítulo que antecede podemos decir que somos producto de 500 años de luchas que han requerido de mucha sangre, para poder emanciparnos del imperialismo capitalista y tener un legado para las futuras generaciones. el petróleo es de, por, y para el pueblo. No debe existir la menor duda y es de lo que se congratulan nuestros actuales gobernantes, al hacer caso omiso de las lecciones que nos ha enseñado la historia. Cadenas supo aprovechar el momento histórico ya que de no estallar la segunda guerra mundial, México no hubiera podido realizar dicha hazaña. El caudillismo ha sido rebasado y el Estado policía ya no existe, sujetos educados en escuelas norteamericanas trajeron una nueva forma de hacer política, son los que pregonan la explotación de los más, por los menos, aquellos que desconocen el significado de la palabra patria, soñando con la bandera y lengua extranjeras, los mismos que desconocen su historia y están condenados a repetirla.

CAPITULO 3

PETROLEOS MEXICANOS Y SU REGIMEN JURIDICO

3. REGULACION CONSTITUCIONAL.

De entre todas las riquezas naturales de nuestro país y en lo concerniente a los recursos naturales no renovables, se encuentra el petróleo, el llamado "oro Negro", de cuya explotación, México obtiene considerables beneficios. Apenas iniciada la exploración y la explotación a fines del siglo pasado, la industria petrolera mostró su tremenda potencialidad. Por razón natural en un país joven y en vías de consolidación, hubieron de concederse a compañías extranjeras las concesiones para la explotación del subsuelo. El problema de los déficits y los excedentes de petróleo, la lucha por el control de las fuentes el problema de fijación de los precios y su incontestable valor estratégico, tienen ya más de 100 años de historia, la importancia del petróleo para la economía de las potencias imperialistas. Cárdenas y su Decreto de expropiación reivindicó las riquezas del subsuelo de la nación, pero surgió la interrogante, ¿como darle una regulación jurídica?, ¿como crear una empresa que fuera eficiente y costeable?, ¿como satisfacer la demanda de energéticos que demandaba el pueblo de México y parte del mundo?, en base a estas interrogantes fue creada la Empresa Pública Petróleos Mexicanos. Se tuvo que sufrir mediante el boicot internacional en represalia, principalmente por el ejemplo que México le enseñó a la humanidad pero a la vez legislar para que esa gran compañía tuviese una regulación acorde a los lineamientos establecidos por el Derecho Positivo. Petróleos Mexicanos es una conquista de la revolución mexicana, su antecedente inmediato lo podemos observar en el espíritu del Constituyente Original de 1917

en el artículo 27 constitucional. En el presente capítulo realizaré un análisis jurídico a fin de lograr establecer los principales lineamientos, que son la base legal de Petróleos Mexicanos.

El texto original de la Constitución de 1917, careció de un sistema regulatorio del servicio público y de la actividad empresarial del Estado, empero, sus artículos 27, 28, 73, fracciones X y XVIII, 124 Y 134 vinieron a ser las bases sobre las que posteriormente se estructuró su marco normativo.

En la versión original de la Ley fundamental de 1917, la mayor aproximación al tema de la empresa pública se da en su artículo 28, que a la sazón ya proscribía las prácticas monopólicas, con excepción - entre otras - de las relativas a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes por medio de un sólo banco bajo el control del Gobierno Federal, cuyo establecimiento se hizo figurar en las fracciones X y XVIII del artículo 73 como facultades del Congreso.

En cuanto al servicio público entendido como la actividad satisfactoria de una necesidad de carácter general, el único precepto aplicable contenido en el texto original de la Carta Magna de 1917, se ubica en la fracción XVIII del artículo 123, por disponer, respecto de los movimientos de huelga:

"En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada por la suspensión del trabajo..."

En consecuencia, es dable decir que, en rigor, no existió en el texto original de la Constitución de 1917 una regulación específica del servicio y de la empresa públicos, y menos aún en el sector de la energía, sino que se vino a conformar mediante un largo - y en ocasiones contradictorio - proceso de adiciones y

reformas a diversos artículos constitucionales que se mencionan a continuación:

1. El artículo 3o. constitucional

"En el último párrafo del artículo 3o. constitucional se identifica como servicio público a la educación y, previamente, en el inciso b) de su fracción II, se determina que el criterio que la orientará será nacional, en cuanto sin hostilidades ni exclusivismos atenderá al aprovechamiento de nuestros recursos, entre los cuales quedan incluidos, obvia y destacadamente, los ubicados en el sector de la energía".¹⁷

Esté artículo es bastante importante , ya que es el génesis de la preocupación fundamental de atender a la solución de los problemas de México, entendiendo como uno de los principales el racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables. El petróleo es un recurso natural no renovable y su aprovechamiento racional lo podemos observar en los libros de texto que proporcionan las instituciones públicas, teniendo como punto de partida los principios básicos de gratuidad y obligatoriedad, los primeros años de vida del ser humano son los más importantes, porque repercutirán en su vida futura como ciudadanos o servidores públicos.

2. El artículo 25 constitucional

En su actual versión el artículo 25 constitucional precisa el modelo económico del Estado mexicano, el cual dista mucho de excluir al sector privado, al social o al público, de la gestión económica y por el contrario, los compatibiliza en un

¹⁷ Villagrán Kramer E., Regímenes Legales Sobre Hidrocarburos en Latinoamérica, en Estudios de Derecho Económico, UNAM, México 1996. Tomo V p 140.

esquema de economía mixta que reserva al Estado su rectoría, y las áreas prioritarias de desarrollo también prevé en coparticipación con los sectores social y privado.

Cabe destacar de este artículo que garantiza la coexistencia de la propiedad pública, social y privada, sujetas al interés de la nación siempre bajo el principio de legalidad. Al sector público se encomienda de manera exclusiva el manejo de las que la Constitución denomina áreas estratégicas, entendiéndolas como la producción de bienes o servicios. Claro ejemplo el es el petróleo.

3. El artículo 26 constitucional

Con la reforma realizada al artículo 26 constitucional en 1983, se impuso al Estado, la obligación de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que propicie un crecimiento económico sólido, dinámico, permanente y equitativo del país a cuyo efecto se dispone la elaboración de un plan nacional de desarrollo al que deberán sujetarse los programas de la administración pública federal, entre los que están implícitos los de la empresa pública.

Dicho artículo deja en claro que cualquier sistema político requiere de la planeación como instrumento fundamental; la complejidad de las sociedades modernas impone el requerimiento de plantearse objetivos concretos y definir los mecanismos para aplicar las medidas que hagan posible alcanzarlos, el plan en general debe ser un amplio marco en el que tengan cabida los programas de la Administración Pública Federal.

4. El artículo 27 constitucional

En los términos actuales del artículo 27 constitucional, corresponde exclusivamente al Estado, a través de la empresa pública, la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos: El aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear: Así como la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

Como consecuencia de la expropiación petrolera, fue declarar que en materia del petróleo los intereses ajenos a la nación mexicana quedarían excluidos, de ahí la importancia de este ordenamiento.

5. El artículo 28 constitucional

En los términos vigentes del artículo 28 constitucional, de manera implícita se reserva al Estado, a través de la empresa pública, la prestación de los servicios públicos de correos, de telégrafos y radiotelégrafos y de suministro de energía eléctrica; así como la explotación del petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica y generación de energía nuclear, por considerarlas áreas estratégicas, y expresamente dispone en su párrafo quinto: "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz desempeño de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes participe por si o con los sectores social y privado".

El estado no restringe la libertad de comercio, aunque naturalmente limita el lucro para el comerciante y disminuye quizá el número de operaciones que haga, no tiene por objeto inmediato y directo restringir la libertad. Un País que permite la entrada de capital privado en áreas estratégicas, vende su soberanía.

6. El artículo 73 constitucional

Entre las facultades del Congreso general de la República, expresamente establecidas en el artículo 73 constitucional figuran las de legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, energía eléctrica y nuclear (fracción X); dictar las leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal (fracción XVII); para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y especiales sobre energía eléctrica, gasolina y otros productos derivados del petróleo (fracción XXIX).

El ordenamiento en cuestión atiende a la preservación del patrimonio nacional, de igual forma la posibilidad de que el Poder Legislativo actúe en contra de los servidores públicos corruptos. Un artículo abrogado de hecho, demagogia.

7. El artículo 90 constitucional

La reforma del artículo 90 de la Constitución federal, publicada el 21 de enero de 1981, significó el reconocimiento constitucional de las entidades paraestatales - que en muchos casos personifican a la empresa pública -, y de la división de la administración pública en centralizada y paraestatal, como lo había hecho desde 1976 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Pocos países como México contemplan un desarrollo tan amplio de la Administración Pública, producto del movimiento constitucionalista, a fin de impulsar la llamada rectoría económica del Estado, y asegurar la independencia nacionales fortaleciendo sectores estatales y paraestatales frente a prácticas monopolizadoras que existieron en diversas épocas.

8. El artículo 93 Constitucional

Publicada el 31 de enero de 1974, la primera reforma del artículo 93 constitucional amplió la facultad de las Cámaras del Congreso de la Unión, para poder citar no sólo a los Secretarios de Estado para informar cuando se discutiese una Ley o se estudiase un negocio concerniente a sus respectivos ramos, sino también a los jefes de los departamentos administrativos, (haciendo la aclaración que estos últimos actualmente ya no existen), así como a los directores y administradores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

La segunda reforma del artículo 93, contenida en el decreto publicado el 6 de diciembre de 1977, le adicionó un tercer párrafo para facultar a las referidas cámaras legislativas a investigar a las mencionadas entidades del sector paraestatal, que vienen a ser casi la totalidad de las empresas públicas del país.

El Poder Legislativo tiene la tarea de velar por los intereses de la nación, la omisión de obligaciones expresas las podemos observar todos los días.

9. El artículo 108 constitucional

Como consecuencia de las reformas constitucionales publicadas el 28 de diciembre de 1982, el nuevo texto del artículo 108 considera entre los servidores públicos, a los funcionarios, empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal - incluidos los de la administración paraestatal y por ende, los de la empresa pública - a quienes

responsabilizó por los actos u omisiones en que incurrieren en el desempeño de sus respectivas funciones.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los Servidores Públicos ha sido una preocupación constante de todo sistema constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de derecho para evitar el abuso del poder.

10. El artículo 110 constitucional

En cuanto al artículo 110 constitucional, la referida reforma de 1982 incluyó entre los sujetos de juicio político a los Directores Generales o sus equivalentes de toda empresa pública conformada de acuerdo a los esquemas de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

De la lectura de este ordenamiento puedo deducir, que el funcionario público es un ser sujeto de juicio político, al que deben respetarse las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al órgano político (Congreso) la facultad de privar al antes mencionado de su patrimonio libertad o vida, sino a un juez a fin de evitar la pasión política. De aquí su importancia.

11. El artículo 123 constitucional

A raíz de la cuarta reforma del artículo 123 constitucional, publicada el 18 de enero de 1942, la aplicación de las leyes del trabajo es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, es decir, relativos a las empresas públicas de carácter federal.

La trascendencia de este artículo es porque aumentó el alcance competencial de los funcionarios federales, los cuales vigilarán el estricto apego a la legislación laboral, y un equilibrio entre los factores de la producción. Además de resultar incongruente que autoridades locales legislen en materia Federal.

12. El artículo 134 constitucional

Después de su reforma publicada el 28 de diciembre de 1982, el artículo 134 constitucional sujeta rigurosamente a licitación pública no sólo los contratos relativos a la obra pública, celebrados por el gobierno, sino también por las empresas públicas, así como las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes y prestación de servicios de cualquier naturaleza contratadas por las mismas, "a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes".

El artículo en análisis prevé, además, la posibilidad de no someter a licitación pública la adjudicación de los referidos contratos cuando tal mecanismo no sea idóneo para asegurar al Estado las mencionadas condiciones y circunstancias, a cuyo efecto ordena en su párrafo tercero:

Las "leyes establecerán las bases procedimientos, reglas, requisitos, y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado".

El primer párrafo del artículo 110 responsabiliza a los servidores públicos "del cumplimiento de éstas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución", al que pertenecen los artículos 108 y 110. Finalmente se

establece la responsabilidad que puede ser política, penal, o administrativa, por dicho incumplimiento.

3.1 REGULACION EN LA LEGISLACION FEDERAL.

"Diversas leyes concurren a conformar el régimen jurídico mexicano del servicio y de la empresa públicos en el sector de la energía, las cuales podemos clasificar en tres grandes grupos; el primero, conformado en la legislación dirigida a regular específicamente los de dicho sector; el segundo integrado con las leyes que tienen por objeto normar la administración pública en general y, por ende, la empresa pública incluida la del sector de la energía; y el tercer grupo, compuesto por los ordenamientos legales de amplio espectro, aplicables, entre otros ámbitos, a los del servicio público y de la empresa pública del sector de la energía."¹⁸

A) Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo

El 29 de noviembre de 1958 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la breve ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, que en 16 artículos ordinarios y 4 transitorios reitera la disposición de dicho precepto constitucional de asignar a la nación el dominio directo de todos los hidrocarburos de hidrógeno - y demás elementos que integren el aceite mineral crudo y le acompañen o deriven de él -, localizados en mantos o yacimientos situados en el territorio nacional y su plataforma continental, con especial énfasis acerca del carácter inalienable e imprescriptible de tal dominio.

¹⁸ Whitker Jorge. La Función del Estado en La Economía en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. S. A. México 1985 Pp 75-76

Reserva a la nación, la ley en análisis, las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera cuya actividad delimita, y precisa que será Petróleos Mexicanos quien realice la explotación del petróleo y demás actividades de dicha industria que considera de utilidad pública, y preferente sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos.

B) Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1985, este ordenamiento legal, cuyas disposiciones son de orden público y de observancia en toda la República, regula a través de sus 57 artículos - incluidos dos de los seis transitorios -, distribuidos en seis capítulos, la exploración, la explotación y el beneficio de minerales radiactivos, al igual que el aprovechamiento de los combustibles nucleares, el uso de la energía nuclear - en términos del artículo 27 constitucional, limitando a fines pacíficos -, así como la investigación de la ciencia y técnicas nucleares y la industria nuclear, radiológica y física; además de determinar la creación del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, como organismo descentralizado, y de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía.

Entre otras precisiones, la ley en análisis define para sus efectos lo que entiende por combustible nuclear, instalación nuclear, instalación radiactiva, material nuclear, material fusionable especial, material radiactivo, fuente de radiación, material radiactivo y uso no energético de material radiactivo.

C) Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios

Publicada el 16 de julio de 1992, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios - que abroga a la de la misma especie e institución, publicada el 6 de febrero de 1971 - define a Petróleos Mexicanos como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto consiste en ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que comprende la industria petrolera, de acuerdo a lo establecido en la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo. La Ley en análisis crea como subsidiarios de Petróleos Mexicanos, cuatro Organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a saber: Pemex Exploración y Producción; Pemex - Refinación, Pemex - Gas y Petroquímica Básica, y Pemex Petroquímica, cuyos respectivos objetos consisten en la exploración, explotación, transporte, almacenamiento en terminales y comercialización del petróleo y el gas natural, en el primer caso; elaboración de productos petrolíferos y derivados del petróleo aprovechable como materias primas industriales básicas, así como su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, en el segundo caso; procesamiento del gas natural de sus líquidos, del gas artificial, y de los derivados de ellos aprovechables como materias industriales básicas así como su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, en el tercer caso, y los procesos industriales petroquímicos cuyos productos no estén incluidos en la industria petroquímica básica, al igual que su almacenamiento, distribución y comercialización, en el último caso.

La Ley que nos ocupa determina el patrimonio de los referidos organismos descentralizados, los que podrán responder solidaria o mancomunadamente por el pago de sus obligaciones nacionales e internacionales; establece su estructura orgánica y regula su organización y funcionamiento, así como las atribuciones de sus órganos y las facultades de sus titulares. En los términos de los artículos transitorios de la ley en comentario, los organismos descentralizados que se crean como subsidiarios de petróleos Mexicanos, se subrogan en sus correspondientes derechos y obligaciones, incluidas las de carácter laboral.

D) Ley de la Comisión Reguladora de Energía

El 31 de octubre de 1995 fue publicada "esta brevísimas ley de apenas 13 artículos - incluidos los dos transitorios -, que creó a la comisión reguladora de energía, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, pero con autonomía técnica y operativa".¹⁹

El objeto de dicha Comisión consiste en promover el desarrollo eficiente de las actividades siguientes: la prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica destinada al servicio público; la conducción, transformación y entrega de las entidades a cuyo cargo está el servicio público de suministro de energía eléctrica y entre ellas los titulares de los permisos para la generación, exportación, e importación de dicho fluido; las ventas de primera mano de gas natural y gas licuado de petróleo; el transporte y almacenamiento de gas natural que no se necesite para interconectar su explotación y elaboración; la

¹⁹ Manterola Miguel. La Industria Petrolera Mexicana. México: Nuevo México 1980 p.63

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

distribución de gas natural; así como el transporte y la distribución de gas licuado por medio de ductos.

Además de regular la organización y funcionamiento de la referida Comisión, la ley en análisis de sus atribuciones, entre las que figuran las de participar en la determinación de las tarifas para el suministro de energía eléctrica;

verificar que en la prestación de del servicio público respectivo se adquiera la que resulte de menor costo para las entidades a cuyo cargo está su prestación y garantice además, óptima estabilidad, calidad, y seguridad para el sistema eléctrico nacional; e imponer las sanciones previstas en los artículos 15 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y 40 y 41 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

E) Otras Leyes específicamente reguladoras de la empresa y del servicio público en el sector de la energía.

Existen algunas otras leyes que contienen algunas disposiciones específicamente relacionadas con diversos aspectos del servicio público o de la empresa pública en el sector de la energía, como la Ley Minera (25 de junio de 1992), la Ley de Responsabilidad Civil por daños nucleares (31 de diciembre de 1974), y la Ley Federal de Competencia Económica (24 de diciembre de 1992). Leyes relativas a la administración pública con disposiciones específicas para las Empresas Públicas, incluidas las del sector de la energía.

En este grupo de leyes destacan las siguientes, citadas en orden alfabético, con la indicación de su carácter, objeto o finalidad, disposiciones principales y, entre paréntesis, la fecha de su publicación en el Diario oficial de la Federación:

A) Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (30 de diciembre de 1993)

Se trata de una ley de orden público e interés social, cuyo objeto estriba en regular las actividades concernientes a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier índole; así como de la obra pública y de los que en ella se relacionan, a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el gobierno del Distrito Federal y las procuradurías generales de la República y del Distrito Federal.

Entre las disposiciones de la ley en análisis figuran las relativas a la determinación de diversos tipos de contratos administrativos para la adquisición, arrendamiento y servicio de bienes muebles o la realización de obra pública; la definición de esta última; los procedimientos, incluido el de licitación pública, para la celebración y adjudicación de tales contratos, las excepciones a la licitación pública; las sanciones previstas para quienes infrinjan las disposiciones de la ley.

B) Ley de Información Estadística y Geografía (30 de diciembre de 1980)

La ley en comentario es de orden público e interés social, cuyo objeto consiste básicamente en regular tanto la promoción, integración y organización, como el funcionamiento, desarrollo y aprovechamiento de los sistemas y servicios nacionales de estadística y de información geográfica. Destacan las disposiciones al concernientes a las atribuciones del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de las unidades que integran los sistemas

nacionales estadísticos y de información geográfica; así como a los derechos y obligaciones de los usuarios e informantes.

C) Ley de Planeación (5 de enero de 1983)

Se consideran de orden público e interés social las disposiciones de esta ley, cuyo objeto consiste en establecer las normas y principios básicos para; la planeación nacional del desarrollo, que encaucen la actuación de la Administración Pública Federal; la integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática; la participación democrática de los diversos grupos sociales en la elaboración del plan y de los programas previstos en la ley; y para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y de los programas referidos.

D) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (31 de diciembre de 1976)

La ley en análisis, aún cuando no lo establece expresamente, es de orden público y su objeto consiste en regular las actividades relativas a la programación, presupuestación, contabilidad, control, y evaluación del ejercicio del gasto público federal, incluido el de la empresa pública.

E) Ley Federal de Entidades Paraestatales (14 de mayo de 1986)

Esta ley viene a ser reglamentaria, en lo conducente, del artículo 90 constitucional y, aún cuando no lo señala expresamente, es de orden público. Su objeto consiste en regular la constitución, organización funcionamiento, desarrollo, operación, control y evaluación de las entidades paraestatales - cuyo universo lo integran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos - de la administración pública federal,

con excepción genérica de las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía; y con excepción específica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Procuraduría Agraria. En los términos del artículo 4o. de la ley en comentario: El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, así como, las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen: El artículo 5 establece que: El Instituto Mexicano del Seguro social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a su desarrollo, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas que se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley. Aquellas entidades que además de Órgano de Gobierno, Dirección General y Órgano de vigilancia cuenten con sus patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos. Por lo que puedo decir que la ley en comentario tiene aplicación supletoria, y no puede hablarse de lagunas jurídicas en cuanto al órgano facultado para tomar las decisiones más importantes en las empresas

paraestatales, esto lo comprobaré mas adelante en el apartado concerniente al fundamento jurídico del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos.

F) Ley General de Bienes Nacionales (8 de enero de 1982)

Este ordenamiento se encarga de establecer las bases para normar, identificar, catalogar y controlar los bienes nacionales que componen el patrimonio nacional, adquirir y, en su caso, enajenar los inmuebles; además, la ley en análisis clasifica dicho patrimonio en bienes de dominio público y de dominio privado. En los términos de la fracción V de su artículo 2o., son bienes de dominio público los inmuebles destinados por la federación a un servicio público y, de acuerdo a la fracción VI de su artículo 34, están destinados a un servicio público:

"Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución, o que se utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios".

G) Ley General de Deuda Pública (31 de diciembre de 1976)

Esta Ley tiene como finalidad regular la programación de deuda pública, la contratación de financiamientos a cargo del gobierno federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria o fideicomisos de la administración pública federal e instituciones que presten el servicio de

banca y crédito; así como el registro, control y vigilancia de las operaciones de endeudamiento del gobierno y la administración pública federal.

H) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (29 de diciembre de 1976)

Esta Ley, que viene a ser reglamentaria del artículo 90 constitucional, tiene por objeto establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal, a la que clasifica en Centralizada y Paraestatal, incluyendo en esta última a los organismos descentralizados. Los cuales quedan caracterizados en el artículo 45 el cual establece: Son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Y prevista su sectorización en los términos de los artículos 48: A Fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado. Y 49: La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo. Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo

dispuesto en las leyes. Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades. Cabe destacar que en este artículo hay una presunción de buena fe para los representantes de la sociedad, es decir los funcionarios públicos que tienen a su cargo el estricto apego a la legalidad pero, podemos ver desde un punto de vista objetivo que esto en la realidad no siempre suele suceder.

I) Otras leyes con disposiciones específicas para la empresa pública

Desde luego, existen otras leyes con disposiciones específicas relativas a la empresa pública, entre las cuales se pueden mencionar a la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001 (14 de diciembre de 2000), y la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos (31 de diciembre de 1982).

También tenemos la regulación en los Tratados y Convenios internacionales, regulatorios en alguna medida del servicio Público y de la empresa pública en el sector de la energía, los siguientes, citados en orden alfabético y, entre paréntesis, la fecha de su publicación en el Diario Oficial de La Federación:

Acuerdo de Competencia económica con Chile (1 de enero de 1992).

Acuerdo de Cooperación Ambiental y Laboral de América del Norte (20 de diciembre de 1993).

Convenio Internacional para la prevención de Polución de las Aguas del Mar por Hidrocarburos (20 de Julio de 1956).

Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos, del 30 de noviembre de 1990 (6 de Febrero de 1995).

Convenio Internacional Sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por contaminación de hidrocarburos del 18 de diciembre y sus protocolos de modificación de 1976, 1984, y 1992 (6 de febrero de 1995).

Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos, del 29 de noviembre de 1969, y sus protocolos de investigación de 1976, 1984 y 1992 (6 de febrero de 1995).

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (20 de diciembre de 1993).

Por cierto el capítulo VI de este tratado se refiere a la energía y a la petroquímica básica, y su anexo relativo a "reservas y Disposiciones Especiales" reserva exclusivamente al Estado mexicano la prestación en su territorio, del servicio público de energía eléctrica.

Tratado de Libre Comercio entre los estados Unidos Mexicanos y la república de Costa Rica (10 de enero de 1995).

Tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia (11 de enero 1995).

Tratado de Libre Comercio entre México - Venezuela - Colombia - grupo de los tres (9 de enero de 1995).

Por otro lado tenemos la regulación en los Decretos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, entre los ordenamientos de este tipo, referidos específicamente al

servicio público y a la empresa pública en el sector de la energía figuran los siguientes:

Decreto de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aprobatorio del presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001.

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional para el Ahorro de la Energía (28 de septiembre de 1989).

Decreto por el que se crea el Instituto de Investigaciones Eléctricas (1 de diciembre de 1975).

Decreto que crea el Instituto Mexicano del Petróleo como organismo descentralizado (26 de agosto de 1965).

Decreto que crea al organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro (9 de febrero de 1994).

Al igual que las leyes formales, los reglamentos también se pueden clasificar en tres grupos: El primero, conformado con aquellos destinados a regular específicamente servicios públicos y empresas del sector de la energía; el segundo, integrado con los reglamentos que tienen por objeto normar la Administración Pública Federal y, por consecuencia la empresa pública, incluida la del sector de la energía; y el tercer grupo, compuesto por los ordenamientos legales de amplio espectro, aplicables, entre otros ámbitos, a los del servicio público y de la empresa pública del sector de la energía. Señalaré a continuación los más importantes, obviamente relacionados con el sector energético:

Reglamento de Distribución de Gas Licuado de petróleo (25 de noviembre de 1993).

Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales (12 de enero de 1994).

Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (31 de mayo de 1993).

Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos (10 de agosto de 1972)

Reglamento de la Ley que Declara Reservas Mineras Nacionales los Yacimientos de Uranio, Torio y Demás Sustancias de las Cuales se Obtengan Isótopos Endibles que puedan generar Energía Nuclear (17 de enero de 1952).

Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en materia petroquímica (9 de febrero de 1974).

Reglamento de Trabajos Petroleros (27 de febrero de 1974).

Reglamento Interior de la Secretaría de Energía (1 de junio de 1995).

Reglamentos destinados a normar la Administración Pública.

Reglamento de la Ley de Inspección de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles (13 de febrero de 1990).

Reglamento de la Ley de Obras Públicas (13 de febrero de 1985).

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (18 de noviembre de 1981).

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (26 de enero de 1990).

Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal (30 de agosto de 1978).

Reglamentos de diversa índole y amplio espectro, aplicables entre otros ámbitos , a los del servicio público y de la empresa pública del sector de la energía.

Reglamento de Inspección Federal del Trabajo (10 de noviembre de 1982).

Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental (7 de junio de 1988).

Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera (25 de noviembre de 1988).

Reglamento del Código Fiscal de la Federación (29 de febrero de 1984).

Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos (18 de Agosto de 1975).

Regulación en los Planes y Programas

Plan Nacional de Desarrollo (31 de mayo de 2001).

Plan Nacional de Contingencia para Combatir y Controlar Derrames de Hidrocarburos y Sustancias Nocivas en el Mar (8 de diciembre de 1981).

Programa Nacional de Normalización 1995 (19 de febrero de 1995).

Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de energía 1995 - 2000 (19 de febrero de 1995).

3.2 PETROLEOS MEXICANOS

Petróleos Mexicanos fue fundada después de la expropiación de las empresas extranjeras, establecida en junio de 1938, se crea como una gran empresa al estilo del Estado Benefactor, es decir, al estilo de un modelo de Estado que ha ido pasando de moda, que buscaba no solamente ser eficiente, sino sobre todo

crear empleos y buscar también cierta equidad en la economía nacional. En México la empresa pública por antonomasia viene a ser Petróleos Mexicanos, quien junto con sus organismos subsidiarios, se encarga de realizar las actividades que la constitución reserva en exclusiva al Estado en materia de petróleo, y demás hidrocarburos.

1. Los organismos descentralizados son creados mediante un acto legislativo, sea Ley del Congreso de la Unión, o bien, Decreto del ejecutivo.

Artículo 2 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios, Diario Oficial de 16 de julio de 1992:

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

2. tiene régimen jurídico propio.

Artículo 14.- En todos los actos, convenios y contratos en que intervengan los organismos descentralizados a que esta Ley se refiere, serán aplicables las leyes federales; las controversias nacionales en que sean parte, cualquiera que sea su naturaleza serán de la competencia exclusiva de los Tribunales de la Federación, quedando exceptuados de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aún en los casos de controversias judiciales.

3. Tiene personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.

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

I. Pemex - Exploración y producción: Exploración y explotación del petróleo y gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización;

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

III. Pemex - Gas y Petroquímica Básica: Procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y el gas artificial; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y;

IV. Pemex - Petroquímica: Procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización. Las actividades estratégicas que esta Ley encarga a Pemex - Exploración y producción, Pemex - Refinación y Pemex - Gas y Petroquímica Básica, sólo podrán realizarse por estos organismos. Petróleos Mexicanos y los organismos descritos estarán sólo facultados para realizar las operaciones relacionadas directa o indirectamente con su objeto. Dichos organismos tendrán el carácter de subsidiarios con respecto a Petróleos Mexicanos, en los términos de esta Ley.

4. Denominación.

Artículo 1.- Petróleos Mexicanos o PEMEX.

Artículo cuarto transitorio, Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos:

5. Sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.

El domicilio legal de los organismos creado por esta Ley será el Distrito Federal, hasta en tanto en disposiciones reglamentarias se establezca, en su caso, otro diverso.

6. Órganos de Dirección, Administración y Representación.

Artículo 6.- petróleo Mexicanos será dirigido y administrado por un Consejo de Administración, que será el órgano superior de gobierno de la industria petrolera, sin perjuicio de la autonomía de gestión de los organismos. El Director General será nombrado por el Ejecutivo Federal.

7. Patrimonio propio.

Artículo 5.- El patrimonio de Petróleos Mexicanos y el de cada uno de los organismos subsidiarios estará constituido por los bienes, derechos y obligaciones que se hayan adquirido o que se les asignen o adjudiquen; los que adquieran por cualquier título jurídico; las ministraciones presupuestales y donaciones que se les otorguen; los rendimientos que obtengan por virtud de sus operaciones y los ingresos que reciban por cualquier otro concepto

Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios podrán responder solidaria o mancomunadamente por el pago de las obligaciones nacionales e internacionales que contraigan.

Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios administrarán su patrimonio conforme a las disposiciones legales aplicables y a los presupuestos y programas que formulen anualmente y que apruebe el Órgano de Gobierno de

petróleos Mexicanos. La consolidación contable y financiera de todos los organismos será hecha anualmente por Petróleos Mexicanos.

8. Objeto.

Es objeto de Petróleos Mexicanos la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano del petróleo, el gas natural y los productos que se obtengan de la refinación de éstos; la elaboración, almacenamiento, transporte, distribución, y ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, es decir, todas las actividades de orden técnico industrial, comercial que constituyen las industrias petrolera y petroquímica, de acuerdo con la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional, en el ramo del petróleo y sus reglamentos, así como todas aquellas otras actividades que directa o indirectamente se relacionen con las mismas industrias, o sirvan para el mejor logro de los objetivos del organismo. Lo que buscaba el Estado con la creación de esta clase de instituciones era procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.

3.2.1 EXPLORACION

Se entiende por exploración petrolera, el conjunto de actividades, de campo y de oficina, cuyo objetivo principal es descubrir nuevos depósitos de hidrocarburos o nuevas extensiones de los ya existentes. Los volúmenes de petróleo y gas natural que pueden ser extraídos de los yacimientos, y cuya existencia esté comprobada por la perforación de pozos constituyen las reservas probadas.

Todas las compañías petroleras del mundo, destinan una gran parte de sus recursos técnicos y económicos a la exploración con miras a incrementar sus reservas.

La exploración petrolera actual puede dividirse en varias etapas:

A) Trabajos de reconocimiento;

B) Trabajos de detalle;

C) estudios para la localización de los pozos exploratorios; y

D) Análisis de los resultados obtenidos para programar la perforación de nuevos pozos. Los trabajos de reconocimiento, tienen por finalidad el estudio de las condiciones geológicas generales de un área, para estimar sus posibilidades de contener hidrocarburos de su subsuelo, incluyendo exploraciones fotogeológicas, de geología superficial y estudios geofísicos de gravimetría y magnetometría.

Los trabajos de detalle se realizan en áreas seleccionadas, que tengan las mayores posibilidades, tratando de definir los lugares donde las capas del subsuelo presenten características apropiadas para la acumulación del petróleo. El método más valioso para este tipo de trabajo, es la exploración sísmológica.

Toda la información obtenida en las exploraciones geológicas y geofísicas, es analizada cuidadosamente, interviniendo numerosos técnicos, cuya experiencia y conocimientos permiten localizar los lugares donde deben perforarse los pozos exploratorios. Durante la perforación de los pozos de cateo, geólogos y paleontólogos estudian las muestras de roca cortada por el pozo, haciendo periódicamente mediciones eléctricas dentro del mismo. Los resultados de

estos estudios, definen las capas del subsuelo que contienen hidrocarburos y de las cuales puede extraerse el petróleo.

No obstante contar con estos modernos métodos que permiten realizar minuciosos trabajos exploratorios antes y durante la perforación de un pozo, no siempre conducen a descubrir un yacimiento, a pesar de existir condiciones geológicas propicias para la acumulación del petróleo, por lo que la exploración se lleva a cabo en forma tenaz, estudiando nuevas áreas y revisando constantemente la información obtenida.

3.2.2 REFINACION

Los procesos a que se somete el petróleo crudo, tienen por objeto obtener productos de distintas características, que son utilizados como:

- a).- Combustibles para los transportes, la agricultura, la industria y el uso domestico.
- b).- Lubricantes para automóviles, camiones y equipo móvil industrial.
- c).- Materias primas para la industria petroquímica.

Para lograr lo anterior, los procesos por los que pasa el petróleo crudo se dividen en tres principales:

- 1.- procesos de separación por destilación de los componentes del Petróleo crudo.
- 2.- Procesos de desintegración de los componentes pesados del petróleo, para convertirlos en gasolina y gas licuado.
- 3.- Procesos de purificación de los diferentes productos, para que su calidad corresponda a la de las estrictas normas nacionales

Procesos de Destilación del Petróleo Crudo.

El petróleo crudo está formado por una serie de hidrocarburos, que comprenden desde el gas licuado hasta el asfalto y coque (carbón poroso, con pocas sustancias volátiles que resulta de la calcinación). Su separación en columnas de destilación se logra aprovechando las diferencias de volatilidad que tienen unos y otros; el procedimiento utilizado consiste en calentar el petróleo crudo a una temperatura en que los componentes ligeros se evaporen y a continuación se condensan los hidrocarburos evaporados.

La condensación se efectúa a diferentes temperaturas: Los hidrocarburos más volátiles se condensan a menor temperatura que los menos volátiles. De esta manera se obtienen distintos condensados, cuyas propiedades corresponden a gas licuado, gasolinas, kerosinas, o combustibles diesel.

Procesos de desintegración.

El residuo de la destilación del petróleo crudo, se somete a una nueva destilación, al alto vacío, para separar componentes menos volátiles., que de acuerdo con las propiedades del petróleo crudo de que se trate, serán destinados a lubricantes o ser desintegrados catalíticamente. El residuo de la destilación al vacío, es asfalto o bien, carga a la planta de coque a hidrodesulfuradora de residuales, para la obtención de destilados nuevamente útiles. Los destilados al vacío, que van a ser lubricantes, se someten a una serie de procesos especiales: Extracción de fulfural, desparafinación con metil, etil, cetona y al final se obtienen de ellos lubricantes básicos, que con diferentes aditivos forman los lubricantes y las parafinas que existen en el mercado. Los destilados al vacío, que por sus características no se dedican a lubricantes, se

desintegran catalíticamente, para convertirlos en productos comerciales: gas licuado, gasolinas de alto índice de octano y combustible diesel.

procesos de Purificación.

Estos procesos eliminan de los productos obtenidos por destilación o por desintegración, algunos compuestos que imparten propiedades inconvenientes a los productos. Los principales contaminantes en estos procesos, los constituyen los compuestos derivados del azufre; los inconvenientes que presentarían los derivados del petróleo sin estos tratamientos, serían mal olor y contaminación de la atmósfera al ser quemados.

Petróleos Mexicanos, para efectuar los procesos de refinación, tiene instaladas seis refinerías, localizadas en Azcapotzalco, D.F., (actual mente en desuso) Ciudad Madero, Tamaulipas., Minatitlán, Ver., Reynosa, Tamps., y Salamanca Gto. Las instalaciones de todas ellas se han construido despues de la nacionalización petrolera. De los centros de refinación anteriores, los productos se distribuyen a toda la República, utilizando diversos medios de transporte: Líneas de productos, buques - tanque, carros y autos tanque.

3.2.3 GAS Y PETROQUIMICA BASICA

Aunque como gases naturales pueden clasificarse todos los naturalmente presentes en el globo, desde los constituyentes del aire a las emanaciones gaseosas de los volcanes, el término gas natural se aplica hoy en sentido estricto a las mezclas de gases combustibles hidrocarbureados o no que se encuentran en el subsuelo, donde en ocasiones, aunque no siempre, se hallan asociados con petróleo líquido.

El gas natural se encuentra en la naturaleza en yacimientos similares a los petrolíferos, habiéndose encontrado cantidades substanciales del mismo en asociación tanto con el carbón como con el petróleo, aspecto este último que ya señale al tratar de la exploración del petróleo. A contrario sensu podemos decir que: "Los gases artificiales son aquellos que no se encuentran en la naturaleza, y que son producidos por los seres humanos".²⁰

Aquí se va a procesar el gas natural, el gas artificial y algunos derivados del petróleo para obtener los petroquímicos básicos, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional define al "petroquímico básico, como el resultante del primer proceso físico o de la primera transformación química importante". Han comentado algunos ingenieros que, desde el punto de vista científico y técnico, no se puede hablar ya de petroquímico básico o secundario; se habla de una especie de proceso o de cadena productiva; entonces está alusión a los básicos consagrada desde nuestra Constitución se refiere a los precursores petroquímicos iniciadores de cadenas productivas.

sin embargo, existe, otra empresa subsidiaria que sería Pemex - Petroquímica , a la cual considero debe llamársele Pemex - Petroquímica Secundaria, en general porque son aquellos procesos que no son exclusivos de la nación.

3.2.4 PETROQUIMICA

En términos generales, puede definirse a la petroquímica como la actividad industrial que elabora productos para la industria de transformación y brinda

²⁰ Domingo Lavín, José. Petróleo, Pasado, Presente y Futuro de una Industria Mexicana, Iberoamericana de Publicaciones, S. A. México 1970, p 39.

materias primas que de alguna manera tuvieron su origen en el petróleo crudo, en los gases asociados a él o en el gas natural.

casi desde su aparición como actividad industrial, la petroquímica ha sido centro de atención de los empresarios y del público en general, por la nueva dimensión que dió a la industria química. La importancia de la petroquímica se relaciona con su capacidad de elaborar volúmenes masivos de productos químicos provenientes de materias primas abundantes y de bajo precio, los cuales, no obstante incorporárseles un alto valor de transformación, quedan como productos que pueden considerarse baratos por su utilidad y el costo comparativo con otros procedimientos de elaboración. En México, la industria petroquímica esta legislada por la "Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo" promulgada el 29 de noviembre de 1958 y por el "Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, en Materia de Petroquímica, de 16 de diciembre de 1970, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1971.

Este reglamento define con precisión la industria petroquímica, delimita el campo de acción que se reserva en forma exclusiva a la Nación y aquel en el que los particulares pueden incurrir e indica los procedimientos para obtener los permisos y autorizaciones respectivos.

En resumen, corresponde a la Nación por conducto de Petróleos Mexicanos elaborar los productos básicos y los que tengan interés económica y social fundamental para el país, quedando para ser elaborados por el estado o por empresas particulares, con o sin participación estatal, los productos de segunda

transformación química que utilizan como materias primas los productos petroquímicos básicos.

Dicha legislación divide en dos ramas a la industria de los productos petroquímicos: la petroquímica básica, reservada exclusivamente al Estado a través de Petróleos Mexicanos y la de los productos de segunda transformación química que usan como materias primas los productos químicos básicos, que pueden ser elaborados por el Estado o por empresas particulares con o sin participación estatal.

Petróleos Mexicanos ha formulado un programa de integración de la industria petroquímica básica tomando como base la demanda interna, la disponibilidad de materias primas y los recursos de capital y periódicamente, lo somete a cuidadosas revisiones a fin de suministrar, en forma suficiente y económica, los productos que el mercado demanda.

Los lugares donde petróleos Mexicanos tiene establecidas plantas petroquímicas son los siguientes:

Azcapotzalco, D.F. (hoy en desuso), Ciudad Camargo, Chih., Ciudad Madero, Tamps., Cosoleacaque, Ver., Minatitlán, Ver., Poza Rica, Ver., Pajaritos, Ver., Reynosa, Tamps., San Martín Texmelucan, Pue., y Salamanca, Gto.

tanto en Azcapotzalco, D.F. como en Cd. Madero, Tamps. Se producen azufre, tetrámetro y dodecilbenceno. El azufre es consumido por la industria del país en la elaboración de ácido sulfúrico, producto cuyo volumen es indicativo del grado de industrialización de una nación. El tetrámetro es la materia prima para el dodecilbenceno, y éste a su vez es la materia prima de los detergentes.

Cd. Camargo, Chih., Salamanca Gto. y Cosoleacaque, Ver. Son centros productores de amoníaco y anhídrido carbónico, compuestos empleados en la elaboración de fertilizantes. En Cosoleacaque, Ver. se encuentra, además, una planta de acrilonitrilo, producto del cual se derivan las fibras acrílicas, consideradas sustitutas de la lana; las resinas SAN y ABS y el hule nitrilo. Además de los productos mencionados, se producen en Cd. Madero, Tamps. Etilbenceno y estireno. El etilbenceno da origen al estireno y éste sirve como materia prima del hule sintético SBR y de varios plásticos como el poliestireno y los copolímeros estireno - acrilonitrilo.

En Minatitlán, Ver. Se localizan las plantas productoras de aromáticos, en las que se obtienen: Aromáticos pesados, benceno, ciclohexano, etilbenceno, heptano, hexano, meta y paraxileno, ortoxileno y tolueno. La mayoría de estos productos se emplean como solventes, aunque el ciclohexano es además materia prima de caprolactama, base para elaborar nylon, y el ortoxileno es la materia prima del anhídrido ftálico, base de los plastificantes.

El complejo petroquímico de Pajaritos, Ver. constituye el centro de desarrollo de los derivados del etileno hacia importantes materias primas, tales como acetaldehído, cloruro de etilo, cloruro de vinilo, dicloroetano y óxido de etileno, con aplicación en la producción de importantes productos petroquímicos, como ácido acético, cloruro de polivinilo, detergentes no iónicos, etc.

Los alcoholes metílico e isopropílico se producen en San Martín Texmelucan, Pue. y en Salamanca Gto. respectivamente. El primero sirve primordialmente para elaborar formaldehído y el segundo para hacer acetona. Además de los fertilizantes y los pesticidas, la petroquímica da lugar a la producción de

plásticos, fibras sintéticas, hules sintéticos, artículos farmacéuticos, colorantes, perfumes, pegamentos, resinas, detergentes, pinturas, forrajes, materiales de construcción y muchos otros productos más.

Del capítulo en cuestión puedo decir que al ser Petróleos Mexicanos una institución no apoyada es decir, que es auto suficiente, se hace necesario darle mayor libertad respecto de su manejo presupuestal, dándole la posibilidad de reinvertir en forma congruente con su eficiencia.

Al darle mayor autonomía a Petróleos Mexicanos para desenvolverse de acuerdo con sus posibilidades haría factible la obtención de mejores resultados y, en consecuencia de mejores ingresos para la población, lo que repercutiría positivamente sobre la economía nacional.

Es obvio que si se recauda un mayor número de contribuciones imputables a la paraestatal, estas no serían destinadas a los distintos sectores del Presupuesto de Egresos de la Federación, tales como salud, educación, inversión física, etc. sino para liquidar deudas atribuibles a mandatarios, y secretarios de Estado retrogradados y analfabetas, o en el peor de los casos a un pequeño número de empresarios, como los banqueros instaurados en el poder.

El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, El Gobierno de Estados Unidos, y la Banca Interamericana de Desarrollo, mediante la concesión de préstamos con tasas de interés exageradas, o la firma de Tratados Internacionales, colonizan a países en vías de desarrollo como es el caso de nuestro país, mediante la hipoteca de nuestras paraestatales así como de nuestros recursos naturales.

CAPITULO 4

LA ILEGALIDAD DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION DE PETROLEOS MEXICANOS

4. FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

El régimen de la centralización administrativa es la forma característica de la organización del Poder Ejecutivo Federal, que se integra con el Presidente de la República, funcionario representativo de emanación popular, que ejerce el poder por un tiempo limitado y que es el titular de uno de los tres Poderes de la Unión por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía. El órgano ejecutivo cuenta para su desenvolvimiento con numerosos órganos situados en la esfera administrativa. El artículo 80 de la Constitución establece al Ejecutivo unipersonal en estos términos: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

El artículo 89 de la Constitución Política señala las facultades del Poder Ejecutivo Federal. El ejercicio de todas estas atribuciones corresponde siempre a la función administrativa. Los actos del Ejecutivo federal agotan la totalidad de esta función debido a que el presidente de la República se vale de una serie de dependencias y entidades para cumplir con su cometido. En México, todos los actos que realizan las secretarías de Estado, y Entidades Paraestatales corresponden a una función administrativa.

Se piensa que es inconveniente llamar actos administrativos a la facultad reglamentaria propia del Poder Ejecutivo, a las resoluciones agrarias, obreras, fiscales y todas aquellas que corresponden al estatuto de los trabajadores al

servicio del Estado, por que su naturaleza material corresponde a la función legislativa y jurisdiccional. Creo conveniente llamarlos actos administrativos en virtud de que la fuente de origen es la Administración Pública, según lo más ortodoxo de la doctrina jurídica. Ramón Rodríguez en su obra de Derecho Constitucional nos dice que "el origen más remoto de estas facultades, se ubica en el Acta Constitutiva de Cádiz de 1812 y de la Constitución del 31 de enero de 1824, el presidencialismo mexicano se encuentra más próximo al parlamentarismo de lo que suele admitirse".²¹ La función primordial del Poder Ejecutivo consiste en la tarea de ejecutar las leyes. Este concepto no siempre ha sido bien precisado por la doctrina, por lo que es necesario apuntar la idea de que la ejecución de la ley estriba en que el Poder Ejecutivo aplique la norma mediante la creación de actos administrativos cuando la hipótesis que la norma prevé se produce en el mundo de la realidad. El Poder Ejecutivo en este caso está obligado a actuar o puede hacerlo si se trata de facultades discrecionales, sin quebrantar el Derecho Positivo. Ejecutar las leyes significa también que el Poder Ejecutivo o la Administración pública realice una serie de actividades materiales, técnicas o jurídicas a fin de que las normas puedan traducirse en actos concretos de administración. Ejecutar las leyes no es sólo estar vigilantes de su aplicación, sino también llevar a cabo una serie de actividades que permitan al Poder Ejecutivo realizar sus funciones de acuerdo a un marco estricto de competencias. La tarea fundamental del Ejecutivo federal es la de ejecutar las leyes y realizar aquellas actividades que le señala el artículo 89 constitucional.

²¹ Rodríguez, Ramón. Derecho constitucional. Porrúa S.A., México. 1996 Pp 678-681

La figura del presidente de la República sobresale dadas las facultades que la Constitución le otorga en su artículo 89, y que pueden clasificarse de la siguiente manera:

a) La fracción I lo faculta para promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Asimismo, puede expedir los reglamentos necesarios a fin de aplicar lo establecido por la Constitución y las leyes. Esta es la facultad reglamentaria intransferible e indelegable que sólo el Presidente de la República tiene.

b) Las fracciones II, III, IV, V, XVI y XVIII lo facultan para expedir nombramientos. En unos casos la facultad de expedir nombramientos es absolutamente libre y, en otros, requiere la aprobación del Senado.

La facultad que tiene un Presidente de la República para designar a los funcionarios de las entidades públicas no sólo es propia de la legislación y doctrina mexicanas, sino también de las extranjeras. Las entidades públicas forman parte de la Administración Pública Federal y el Presidente de la República es el jefe máximo de la misma. Dichas entidades tienen patrimonio propio y personalidad jurídica que les permite cierta autonomía frente a los principios rígidos de jerarquía y subordinación, característicos de las dependencias centralizadas; sin embargo, la vigilancia y control corresponden al Ejecutivo Federal.

El hecho que las entidades paraestatales manejen más del 50% de los recursos del gasto público mexicano, indica la necesidad de una vigilancia estrecha por parte del Mandatario, y la de encomendar la dirección de estas entidades a personas de mucha confianza del Ejecutivo Federal. Sería difícil dar

coherencia a las políticas generales de la Administración Pública Federal si los funcionarios de las empresas paraestatales no pudieran ser nombrados por el Presidente, pero aún más lo sería si estos no cuentan con los conocimientos necesarios para alcanzar las metas establecidas en los programas de una empresa pública cuyo principal objetivo es satisfacer necesidades colectivas, el llamado bien común, antes que el lucro o la ganancia obtenidos y característicos de empresas del dominio particular. En el caso de las empresas de participación estatal minoritaria, el Presidente no podrá designar a los funcionarios en virtud de que el capital privado tendrá siempre mayoría en los consejos de administración. En todos los demás casos, el titular del Ejecutivo podrá designar a la totalidad de los funcionarios.

c) Las fracciones VI y VII le otorgan facultades que lo convierten en Jefe de las fuerzas armadas del país, con el fin de conservar la seguridad interior y exterior de la Federación.

d) La fracción X le concede facultades para dirigir la política exterior y celebrar Tratados Internacionales con potencias extranjeras, convirtiéndolo en el jefe de la política exterior de México.

e) La fracción XI faculta al Presidente para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

f) La fracción XII le da facultades para colaborar con el Poder Judicial.

g) La fracción XIII permite al Presidente determinar el establecimiento de aduanas marítimas y fronteras.

h) Con fundamento en la fracción XIV, tiene la facultad de conceder indultos en los casos que especifica dicha fracción.

i) La fracción XV faculta al Presidente a conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria, impulsando de esta manera el desarrollo tecnológico del país.

Con estos comentarios se ha precisado la calidad de órgano político y administrativo del Presidente de la República y las atribuciones que le confiere la Constitución Política.

Nuestro sistema presidencial, unipersonal, ha realizado la unidad de acción del Poder Ejecutivo, que además, ha extendido su influencia a los demás poderes de la Unión; que han perdido aspectos importantes de su autonomía, y hasta cierto punto limitado el principio de la división de poderes que consagra el artículo 49 de la Constitución, y que a la letra dice:

" El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial ". "No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29". En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

En los regímenes autoritarios no hay otro camino que la sumisión incondicional de los poderes Legislativo y Judicial. Para los regímenes de derecho, la falla de las instituciones es perjudicial para todos, al entorpecer la acción política y administrativa del gobierno.

El primero desconoce el régimen de las libertades fundamentales, y menosprecia la dignidad del hombre, en tanto que el segundo las exige y asegura para el fortalecimiento del régimen. La libertad es un ingrediente que fortalece las instituciones, mientras que la opresión pervierte la acción de los gobernantes.

En cuanto a la Ley Orgánica de la Administración Pública federal, ya que juega un papel sumamente importante dentro de la Administración Pública Federal, nos abocaremos a las facultades del Ejecutivo.

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

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

Profundizando en el estudio de esta ley en una forma breve y contemplando los aspectos más importantes, y por lo que respecta al tema de la investigación. En su artículo 46 menciona que son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

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

II Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos: A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más de 50% del Capital Social. B) Que la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno y su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

El artículo 50 habla de las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan, las leyes, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras del sector.

El Poder Ejecutivo Federal en cumplimiento a lo establecido en el artículo 89 de la Constitución Política promulgó por decreto a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

De los artículos 1 al 13 nos habla de cuales son los objetivos de esta ley, así como es la determinación y quién forma el sistema financiero de las entidades paraestatales, quienes son los encargados de la coordinación de sectores, los

órganos de gobierno y comités técnicos. El capítulo III nos habla acerca de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria señalando su objeto y administración. Como podemos observar ésta Ley establece la organización, el funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

4.1 FUNDAMENTO JURIDICO DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION.

Un organismo descentralizado no es un órgano anárquico, ni deja de seguir las reglas generales de los entes mercantiles existentes, aunque con las variantes y peculiaridades propias de un ente paraestatal. Así tenemos que el propio artículo 6o. de la Ley Orgánica Indica que: "Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por un Consejo de Administración que será el órgano superior de Gobierno de la industria petrolera, sin perjuicio de la autonomía de gestión de los organismos. El Director General será nombrado por el Ejecutivo Federal.

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

- seis representarán al Estado y nombrados por el Presidente de la república.
- cinco designados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, de entre sus miembros activos que sean trabajadores de Planta de Petróleos Mexicanos. (art. 7)

a) Cada uno de los Consejeros tendrá un suplente. (art. 7)

b) Los miembros del Consejo podrán ser removidos libremente por el Presidente de la República y por el Sindicato, según corresponda. (art. 7)

c) El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos tendrá las atribuciones que señale esta Ley y su Reglamento y actuará válidamente con la concurrencia de siete de sus miembros.

d) Sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los consejeros presentes. (art. 7)

e) El Presidente del Consejo de Administración tenderá voto de calidad. (art. 7)

El Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos puntualiza los siguientes lineamientos para el buen funcionamiento del Consejo de Administración:

1o.- Se reunirá cuando menos una vez cada dos meses para celebrar sesiones ordinarias, pero cuando se requiera por causa urgente, el Presidente o a solicitud de cualquiera de los Consejeros o del Director General, podrán celebrarse sesiones extraordinarias. (art. 2)

2o.- Las atribuciones del Consejo de Administración son, conocer y aprobar :

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

II Los Presupuestos anuales de ingresos y egresos y sus modificaciones.

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

IV los nuevos puestos transitorios, sindicalizados o de confianza, que por razones urgentes, cree el director general; y resolver si se consideran definitivos o permanecen temporales.

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

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

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

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

IX La adquisición de inmuebles o derechos reales sobre ellos, cuando la erogación exceda de un millón de pesos.

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

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

XII La aceptación de pasivos contingentes.

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

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

XV Los demás asuntos que determine, así como los que le sean sometidos por los propios consejeros o por el Director General. (art. 4)

3o.- Las resoluciones en los casos anotados con anterioridad requerirán para su validez, la aprobación por lo menos de cinco consejeros que representen al Estado, en esas materias, las facultades del Consejo son indelegables y deberán ser ejercitadas precisamente por el mismo. (art. 5)

4o.- la convocatoria y la Orden del Día para las sesiones ordinarias y extraordinarias serán formuladas por el Secretario del Consejo, en coordinación con la Dirección General y entregados a los consejeros a más tardar con seis días hábiles y 48 horas de anticipación respectivamente. (art. 6)

5o.- El Consejo de Administración podrá encomendar a uno o varios consejeros, el estudio de negocios determinados. (art. 9)

6o.- el secretario del Consejo levantará acta de cada sesión en la que relate sucintamente los asuntos tratados, consignando los acuerdos o resoluciones del Consejo. (art. 10)

7o. El Secretario formulará un extracto de los acuerdos y resoluciones del Consejo de Administración; y al día hábil siguiente de la sesión, lo comunicará por escrito, para su cumplimiento, al Director General, con copia para el Presidente del Consejo. (art. 11)

Una vez anotadas las particularidades, atribuciones y forma de organización y funcionamiento del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, es de utilidad a la doctrina para comprender y entender la importancia de ese órgano colegiado Así tenemos que el Doctor Miguel Acosta Romero de una manera genérica se refiere a los órganos de dirección, administración y representación,

diciendo en el caso del Consejo de Administración, en aplicación al presente caso: "Un cuerpo colegiado que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo. Este órgano colegiado es constante en la mayoría de las instituciones descentralizadas, el número de sus componentes es muy variable y en él se encuentran representados, en primer lugar, los intereses de la Administración Central y en segundo lugar, en ciertos casos, de los sectores a los que afecta la actividad del organismo²².

Ahora bien, creo también que es necesario no confundir al Consejo de administración de PEMEX, organismo descentralizado del Gobierno federal, con los Consejeros de Administración de las Sociedades Anónimas. Esto quiere decir que el Consejo de Administración de un organismo descentralizado, viene a ser lo que es el Consejo de Administración de una Sociedad anónima, más lo que corresponde a la asamblea de accionistas de la misma, ya que no existe en un organismo descentralizado un órgano superior al Consejo de Administración o su equivalente.

Así pues hay conceptos de la Sociedad anónima que le son aplicables como el siguiente criterio de Ignacio Galindo Garfias, cuando sostiene que: "al Consejo de Administración le ha sido reservado en la práctica el cumplimiento de los deberes..." entre los cuales quizá los más importantes que corren aún a su cargo son la supervisión general y periódica de las operaciones de la empresa y el rendimiento ante la Asamblea Anual de Accionistas (en este caso de los órganos estatales, tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la

²² Acosta Romero Miguel, Op Cit.

Contraloría de la federación, al final de cada ejercicio de las cuentas y del resultado de las operaciones, así como del estado patrimonial que guarda la sociedad presentando el balance y el estudio de pérdidas y ganancias, y en general, de la información financiera que tengan la obligación de proporcionar".²³ Sin embargo nuestra legislación nacional ha tenido el acierto de reglamentar de una manera específica a todas las entidades de la administración Pública Federal Paraestatal, con la Ley Reglamentaria del artículo 90 de la Constitución política de los estados Unidos Mexicanos.

Así pues la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, implica obligaciones que también debe acatar PEMEX, entre las cuales se cuentan las siguientes sobre el aspecto que ahora estoy tratando, y que se circunscriben en torno a una idea de modernidad que es esencial a una sociedad como la nuestra, que se enfrenta a retos que debemos salvar sobre todo dentro del gremio petrolero, desde luego sin violar las barreras jurídicas.

El artículo 18 de la Ley federal de Entidades Paraestatales está acorde a lo que se sigue en PEMEX, ya que ordena que el órgano de gobierno estará integrado por no menos ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes, siendo once los de este organismo.

En el artículo se especifica quienes no pueden ser miembros del Consejo de Administración, aspecto que se tratará más adelante. El artículo 20 indica que el Consejo de Administración deberá reunirse por lo menos cuatro veces al año; El

²³ Galindo Garfias, Ignacio. El Órgano de Administración de la Sociedad Anónima. Porrúa S. A. , Mexico. 1999 p 989

Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos ordena que se deberá reunir por lo menos cada dos meses.

4.2 SUJETOS QUE PUEDEN INTEGRARLO.

Dentro de los enormes retos que confronta el país en este inicio de cambio de régimen (partido político), pero no de sistema, destaca el planteado por las empresas paraestatales. El debate acerca de como modernizarlas, cómo redefinir sus objetivos y funciones, y como transparentar su operación no ha comenzado siquiera. Los procesos políticos han acaparado la atención de la opinión pública. Sin embargo, las urgencias financieras del gobierno y la visión pragmático utilitarista del Presidente han llevado a tomar decisiones trascendentes en este campo sin consultar a la sociedad y sin tomar en cuenta a los otros poderes.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 9 señala que los representantes del Estado que pueden participar en el consejo de Administración de una entidad paraestatal son los siguientes:

- a) Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) También podrán participar representantes de otras secretarías de Estado y entidades paraestatales que tengan relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate.

los nombramientos de los empresarios hechos por Vicente Fox no tienen ninguna relación directa o indirecta con el objeto de Petróleos Mexicanos.

Es decir la Ley sólo considera a servidores públicos para formar parte de ese órgano de gobierno, y queda excluida la posibilidad de que los particulares puedan desempeñar esa función. El espíritu de la Ley es claro ya que se trata

de una empresa pública, que tiene por objetivo satisfacer el bien común, es decir el abasto de materias primas o de combustibles para el suministro y producción de energía. Energéticos que puedan estar al alcance del pueblo mexicano, y no bajo las miras de la lógica gerencial, en donde importan los fines y no los medios, en donde lo que importa es la ganancia.

Así mismo el artículo 7 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos señala que el Consejo de Administración estará integrado por once miembros, seis representantes del Estado, y los cuales eran los siguientes servidores públicos: El Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Energía y los directores generales de las cuatro subsidiarias de Petróleos Mexicanos, Exploración y producción, Gas y Petroquímica Básica, Refinación y Petróleos Mexicanos Petroquímica. Los servidores públicos sólo son contemplados por la ley para ser miembros del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos. esto lo viene a confirmar el artículo 20 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que señala que el Consejo de Administración de una entidad paraestatal sesionará validamente con la asistencia de por lo menos la mitad mas uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública Federal. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes teniendo el Presidente voto de calidad en caso de empate. Siendo éste el esquema definido por Fox en el Consejo de Administración de dicha Entidad sólo existen dos representantes del Estado, El Secretario de Hacienda y el Secretario de Energía

Usando la lógica formal se desprende que es imposible que tengan mayoría como lo exige el artículo 20 la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

De igual manera el artículo 34 establece que los Consejos de Administración o sus equivalentes de las entidades de participación estatal mayoritaria, se integraran de acuerdo a sus estatutos y en lo que no se oponga a esta Ley. Los integrantes de dicho Órgano de Gobierno que representen la participación de la Administración pública Federal, además de aquellos a que se refiere el artículo 9 de este ordenamiento, serán designados por el titular del Ejecutivo Federal, directamente a través de la Coordinadora de Sector. Deberán constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del Consejo, y serán servidores públicos de la Administración Pública Federal o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa de que se trate.

En el artículo 19 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se especifica quienes no pueden ser miembros del Consejo de Administración:

I.- El Director General.

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

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

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

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

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

Dicho artículo tiene que ser reformado e incluir entre sus fracciones, a las personas "que no tengan el carácter de servidores públicos", aunque resulta claro que tenemos una Constitución presidencialista, en donde el titular del Ejecutivo es a la vez titular del partido en el poder, y los órganos facultados para realizar este trabajo, no lo realizan por que saldrían perjudicados.

Apeló al artículo 8 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, el cual establece que: "El Ejecutivo Federal establecerá las zonas de reservas petroleras en terrenos que por sus posibilidades petrolíferas así lo ameriten, con la finalidad de garantizar el abastecimiento futuro del país, la incorporación de terrenos a las reservas y su desincorporación de las mismas, serán hechas por Decreto Presidencial, fundado en los dictámenes técnicos respectivos" Así mismo la Ley de Profesiones, Reglamentaria del artículo 5 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, en su artículo 50 que dice: Los Colegios de Profesionistas tendrán los siguientes propósitos:

C) Auxiliar a la administración Pública con capacidad para promover lo conducente a la moralización de la misma.

H) Prestar la más amplia colaboración al Poder público como cuerpos consultores.

P) Velar porque los puestos públicos en que se requieran conocimientos propios de determinada profesión estén desempeñados por los técnicos respectivos con título legalmente expedido y debidamente registrado

Es por demás claro que "El Colegio de Ingenieros Petroleros, y sus integrantes sean asesores del sector público en la materia". Por ser los únicos facultados por el Derecho y tener los conocimientos necesarios para el desempeño de dicha actividad.

Todo juicio normativo expresa uno o varios deberes, cuya actualización depende de que se realicen ciertos supuestos que la misma norma establece. De acuerdo con este principio, se ha dicho que las reglas que integran el orden jurídico positivo son imperativos hipotéticos.

Las normas jurídicas genéricas encierran siempre una o varias hipótesis, cuya realización da nacimiento a las obligaciones y los derechos que las mismas normas, respectivamente, imponen y otorgan. "En determinadas circunstancias, un determinado sujeto debe observar tal o cual conducta; si no la observa, otro, sujeto, órgano del Estado, debe aplicar al infractor una sanción".

El supuesto jurídico es la hipótesis de cuya realización dependen las consecuencias establecidas por la norma. La citada definición revela el carácter necesario del nexo entre la realización de la hipótesis y los deberes y derechos que el precepto respectivamente impone y otorga. Las consecuencias a que da origen la producción del supuesto pueden consistir en el nacimiento, la transmisión, la modificación o la extinción de facultades y obligaciones.

Fox al obrar de este modo, esta legalmente impedido para hacerlo. No puede irse por la libre y nombrar conforme a su leal, pero escaso saber y entender, a los miembros del Consejo de Administración de Administración de Petróleos Mexicanos. Además de ilegales, los nombramientos realizados, en favor de los cuatro empresarios privados no tienen validez jurídica, ya que se están

realizando en contra de las normas legales vigentes, y son nulos de pleno derecho.

Catedráticos del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM señalan y el suscrito coincide con la idea de que en estas instituciones debería velarse por el estricto apego a la legalidad, lo que "es preferible a designar personajes con mucho éxito empresarial, pero que no saben nada de hidrocarburos".

4.3 DISTINCION ENTRE AUTORIDAD Y PODER.

La palabra autoridad según el diccionario de la Real Academia Española de Castilla, la define como "El derecho de mandar, para hacerse obedecer", también define a esta palabra como "la persona revestida de mando o magistratura". La palabra autoritarismo significa: "Sistema fundado en la sumisión incondicional a la autoridad". "Carácter autoritario de una persona".

Continuando con nuestras definiciones puedo decir que poder significa: " Tener, facultad, facilidad, capacidad, para realizar algo" "tener más fuerza que otro". Esta palabra es usada como sinónimo muchas ocasiones, la autoridad en un país como México, según el Derecho positivo, son los tres Poderes constituidos que integran al Gobierno, ya que la sociedad los crea para que se vean protegidos sus intereses, pero la realidad es otra ya que el autentico poder se encuentra fuera de nuestras fronteras, como producto del imperialismo en organismos financieros internacionales tales como el Banco Mundial, y su hermano gemelo el Fondo Monetario Internacional. la anexión territorial y la vía armada no son costeables aún para los países más ricos del mundo, el grupo de los ocho unifica su poder expansionista en asociaciones que tienen por objetivo el reparto del mundo. Para entender mejor esto tomaré como ejemplo.

a la relación financiera que existe entre México y el Fondo Monetario Internacional, aclarando que este organismo no es el único acreedor de dicho país, y que la absorción es más redituable para dichas potencias.

los países que recurren a solicitar apoyo financiero de este organismo internacional principalmente son los del llamado mundo subdesarrollado, quienes por su inserción histórica en la división internacional del trabajo, su rezago tecnológico y menor capacidad negociadora para defender los precios internacionales de sus productos, incurre periódica y reiteradamente en situaciones de desequilibrio en sus balanzas de pagos. El fondo se ha caracterizado por imponer programas de ajuste económico a estos países que han significado elevados costos sociales. Ciertamente se ha visto en la necesidad de ceder a las presiones de estos países ampliando los montos del financiamiento, pero a cambio ha endurecido sus programas de ajuste.

El punto de partida para diagnosticar estos desequilibrios de balanza de pagos en países subdesarrollados, es que se enfrenta a un desajuste de los precios internos respecto a los del exterior. Esto es que la inflación interna acumulada es mayor a la inflación en los países desarrollados, por lo que la primera medida para realinearlos es la devaluación e inmediatamente cobra prioridad el control de la inflación. Para lograr esto las principales medidas "recomendadas" son :

- 1.-Frenar crecimiento de salarios.
- 2.-Reducción del gasto social y gubernamental.
- 4.- Socialización de las pérdidas y privatización de las ganancias.
- 5.- Derogar o abrogar legislaciones proteccionistas.

6.-Liberalización del comercio externo y privatización de organismos y empresas paraestatales.²⁴

En 1979 entra en vigor la Ley de acuerdos comerciales de EE UU, ella obliga a los países con quienes comercia a eliminar subsidios a la exportación y determina que las controversias sólo serán resueltas en el seno de el GATT (actualmente Organización Mundial de Comercio). Esta presión se traduciría en el intento frustrado del gobierno López Portillista, de proponer al senado el ingreso de México a ese organismo en el mismo año (podría haber sido un momento menos desventajoso, pues había recursos para modernizar a la mediana y pequeña industria nacionales). Como resultado de las medidas que tomaba el gobierno de Reagan para frenar el crecimiento del enorme déficit comercial de EE UU con el resto del mundo, se anuncia la nueva Ley de Comercio y aranceles en 1984, con la cual nuevamente el gigante del norte amenaza con dejar fuera, a aquellos países que no liberalizarán su comercio. Tomaba pulso en América y Europa el modelo económico neoliberal.

Como parte de los compromisos contraídos con el FMI en 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid inició un proceso de apertura comercial en 1983 que dio en llamarse de "racionalización de la protección". Esta inició justificándose como parte de una estrategia contra la inflación, para reestructurar la planta productiva y fomentar exportaciones no petroleras. El proceso de desmantelamiento del sistema proteccionista se inicia con la sustitución de permisos previos para importar por aranceles, además de reducir las tasas de

²⁴ Blanco Mendoza, Herminio. Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo. Fondo de Cultura Económica, México 1994. Pp 234-240.

estos. Esta nueva política contaría con la activa determinación de un grupo de funcionarios que ocupaban posiciones claves en el gabinete económico del gobierno y el respaldo de la comunidad financiera internacional.

La apertura comercial se aceleró a partir de 1985. Al finalizar el año, más del 80% de las fracciones arancelarias que antes de 1983 requerían de permiso previo para importar, habían sido sustituidas por aranceles y estos se redujeron a un máximo de 20% ad valorem. El impacto se empezaría a manifestar en la quiebra de pequeñas y medianas empresas que no resistieron a la agresiva competencia externa, pues sin recursos ni tiempo para modernizarse, su escasa competitividad los haría quebrar o substituir apenas. El incremento del desempleo y el freno al crecimiento de los salarios fue otra de las manifestaciones de la crisis. Esto propició la contracción de la demanda, que sumado a los efectos de la devaluación limitaría el crecimiento de las importaciones.

Por si lo anterior fuera insuficiente para avanzar en la apertura comercial, en agosto de 1986 México firma el protocolo de adhesión al GATT, que tenía el propósito esencial de liberalizar el comercio mundial. Para entonces, ya el gobierno mexicano había probado al mundo su determinación de adoptar el libre comercio, no obstante que al interior del organismo se dieran acusaciones recíprocas entre las principales potencias por mantener sistemas encubiertos de proteccionismo comercial. México es aceptado como país en desarrollo, por lo que teóricamente no tendría que otorgar reciprocidad en las negociaciones y acuerdos internacionales. Se reconocen como sectores estratégicos a la agricultura y los energéticos; paradójicamente se obtiene una concesión para

que queden protegidas algunas ramas industriales dominadas por corporaciones transnacionales como es el caso de la industria automotriz, farmacéutica y alimenticia.

La combinación de la apertura comercial con estancamiento económico, inflación y depreciación del tipo de cambio, reducen drásticamente las importaciones y producen saldo positivo de la balanza comercial, aunque declinante de 1983 a 1988 con excepción de 1987 (año en que nuevamente se devalúa el peso), pero esto se neutraliza con los compromisos de pago de intereses de la deuda externa, dividendos y regalías que mantienen un raquítico superávit en la cuenta corriente que en 1986 y 1988 se convierten en déficit.

Ya para 1987 era evidente que los resultados de la apertura comercial y el programa de ajuste económico habían resultado desastrosos. La economía no crecía; habían quebrado muchas empresas; crecía el desempleo y la inflación, así como las tasas de interés. Si bien habían ocurrido algunos acontecimientos adversos como el terremoto de 1985 y la drástica caída de los precios del petróleo en 1986, los errores de la estrategia gubernamental tenían mérito propio. En tales circunstancias se elige como candidato del partido oficial a la Presidencia de la República a Carlos Salinas de Gortari, quien para muchos fue el artífice de la política económica desde la Secretaría de Programación y presupuesto de la que era titular. "Al día siguiente de su "destape" , cae estrepitosamente la Bolsa Mexicana de Valores después de que en las semanas anteriores había crecido artificialmente, parece el desastre total . No obstante, la respuesta para revertir la situación es la convocatoria a la firma del primer pacto de solidaridad económica (PSE), que entraría en vigor a finales de

1987 con el objetivo fundamental de frenar y revertir el crecimiento de la inflación, que a finales de ese año llegó al 157%. Este sería el verdadero año de inicio del gobierno del entonces candidato, que formalmente debía iniciar un año más tarde".²⁶

Los resultados del PSE son los espectaculares para 1988 se logra reducir la inflación a 20%, además se logra que la economía vuelva a crecer, aunque modestamente. Esto alienta y justifica al nuevo gobierno, para que a partir de 1989 insista en la apertura comercial y las medidas macroeconómicas para profundizar el modelo neoliberal. El objetivo fundamental del nuevo gobierno sería lograr el crecimiento de la economía, manteniendo la estabilidad de las principales variables macroeconómicas, principalmente la inflación.

La profundización de la apertura comercial se puede observar en la continuidad de las medidas iniciadas por su antecesor, pero sobre todo en su afán de colocar al país en los mercados internacionales, que una vez desintegrado el bloque socialista encabezado por la Unión Soviética se identificaría como la globalización de los mercados. El primer paso para avanzar en sus propósitos sería la negociación de un tratado comercial con su principal socio (EEUU), para crear entre los dos un área de libre comercio. Para cuando México inicia negociaciones con EEUU, este ya tiene firmado un acuerdo de libre comercio con Canadá; esto y la conveniencia de incluir a este país en la negociación, conducirían finalmente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

²⁶ Tamames, Ramón. Estructura Económica Internacional. Alianza Universidad. España 1997 p.340

Para evidenciar que la política comercial hacia una mayor apertura no sólo es con Norteamérica, el gobierno Salinista negocia con Chile un acuerdo de complementación económica en el marco de ALADI , que entraría en vigor en 1992, mientras que el TLCAN lo haría en 1994. Además toma iniciativas para proponer la apertura con Latinoamérica y de ello surgen otros tratados de libre comercio con: Bolivia, Costa Rica, Colombia y Venezuela que entrarían en vigor en 1995. Este gobierno se convertiría en el promotor del libre comercio entre los países subdesarrollados y al interior del país culminó el dismantelamiento del sistema proteccionista.

El resultado de esta apertura comercial, que fundamentalmente fue unilateral al no pedir reciprocidad al resto del mundo, fue el crecimiento enorme de las importaciones. El déficit comercial y de la cuenta corriente de balanza de pagos de México llegaron a niveles sin precedente en la historia del país en 1994 (18,486 y 29,419 millones de dólares respectivamente). No obstante que habían re negociado la deuda externa con los acreedores y con ello se atenuaron presiones de este tipo, el financiamiento del déficit de la cuenta corriente dependía de la entrada de divisas provenientes de la inversión extranjera de cartera, que por su carácter tendencialmente especulativo sería la forma más riesgosa y al final ruinoso para el país. La apertura fue tan indiscriminada que varios productos de países asiáticos entraron en volúmenes enormes por el precio artificialmente reducido, que sólo al final del sexenio se dio la voz de alarma por algunos de los productores locales afectados por esta práctica desleal conocida como dumping.

La crisis que se había engendrado en el sexenio Salinista estalló en las manos del presidente Zedillo a unos días de haber tomado posesión. La magnitud del rescate financiero que urgía implementar fue tal, que participó directamente el propio gobierno de EEUU, en virtud de que también se pusieron en riesgo los fondos de inversión de ciudadanos pensionados de ese país que habían sido invertidos aquí. De ese tamaño fueron también los compromisos contraídos con el vecino del norte y con el FMI, los cuales incluyeron la facturación de las exportaciones de petróleo como aval y el continuar con la política económica que el gobierno anterior había aplicado, como si ellas garantizaran la corrección a fondo de los problemas.

Con estos compromisos encima y convencido además de "sus bondades", el gobierno de Zedillo continúa la política neoliberal , (rescate azucarero, rescate carretero, rescate banquero) la cual incluye continuar y profundizar la apertura comercial. Así tenemos que en 1998 se firma el Tratado de Libre Comercio con Nicaragua y se inician negociaciones con el resto de Centro América y con el MERCOSUR. En 1999 el acuerdo con Chile se transforma en Tratado de Libre Comercio; en noviembre culminan las negociaciones con la unión europea para firmar un Tratado de Libre Comercio en el cual se incluye una cláusula democrática que la representación europea pidió fuera incluida en marzo de 2000 se firma un TLC con Israel que entrará en vigor en julio del mismo año.

No obstante se siguen presentando evidencias de dumping con países asiáticos y con el propio EEUU, así como prácticas proteccionistas encubiertas de este último, el gobierno zedillista sólo reaccionaba con medidas tibias y extemporaneas. Los resultados de esta política hasta 1998 habían sido: El

superávit comercial que surgió con motivo de la devaluación de finales de 1994, había declinado en los tres siguientes años hasta convertirse en déficit en 1998 y la cuenta corriente mantuvo un déficit en todo ese tiempo. Para 1999 sorpresivamente el déficit comercial se redujo en 32%, pero el de la cuenta corriente llegó a 14,013 millones de dólares, no obstante lo cual México ocupaba el octavo lugar como exportador en el mundo.

Es difícil ser optimista el último año de su mandato Zedillo nunca logró romper con el estigma de los últimos cuatro gobiernos. Y al contrario de atenuar la situación la agravó, en junio de 1999 el gobierno recibió un préstamo (blindaje económico) de diversos organismos financieros como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional por 23700 millones de dólares, a cambio de acelerar los procesos de privatización de la educación superior, la industria eléctrica y el petróleo; la venta de los Ferrocarriles Nacionales y de los ecosistemas mexicanos son sólo algunos ejemplos de la materialización de dichas ordenes, con todo y que las variables macroeconomicas muestran una tendencia a la estabilidad, algunos conflictos políticos aún no han sido resueltos y enturbian el final del sexenio. El crecimiento de los precios del petróleo en el mercado internacional y el crecimiento sostenido de la economía norteamericana contribuyen positivamente a que sigan creciendo las exportaciones y la entrada de divisas golondrinas, pero es claro que cada día el país depende más de la situación mundial en general y de la de EEUU en particular, una economía sobrecalentada y dependiente, una política entreguista, la mediana y microempresa fortaleciendo a los grandes capitales, un pueblo ignorante, y un empresario neoliberal instaurado en la presidencia,

son detonantes para que México siga esclavizado, como un peón en las tiendas de raya en la haciendas, como en la época del porfiriato.

Es obvio que las Instituciones creadas para fungir como autoridades en nuestro país han sido rebasadas, como es el caso de la coordinadora de sector o la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o del mismo Gobierno Federal, por el sistema de poder internacional, es decir Washington, las grandes transnacionales, y los organismos financieros internacionales que condicionan supuestos beneficios a cambio de inversiones y créditos blandos, hay que hacernos una pregunta, ¿a costa de que?, la respuesta es muy clara a costa del pueblo mexicano. Vicente Fox es una especie de sastre, y las Cámaras de Diputados y Senadores son una serie de costureras que tienen que hacer trajes a la medida del sistema de poder internacional. Los partidos políticos al formar parte de la superestructura según el pensamiento Marxista, se oponen al gobierno en turno pero no al sistema, de ahí la iniciativa para aplicar el impuesto al valor agregado a alimentos transportes y medicinas, si el partido político que actualmente llegó al poder hubiera sido contrario al sistema neoliberal no estaría actualmente Fox en la Presidencia. Es de destacar que al colocar a los empresarios en el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos antes de cambiar el orden jurídico e institucional abre la puerta a las sospechas y a la incredulidad, por mejores que fuesen las intenciones, aunque también es claro que se reciben ordenes del exterior y que dichos nombramientos no son obra de la casualidad. En consecuencia se está dando la abrogación de hecho de la Ley orgánica de Petróleos Mexicanos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, de la Ley Federal de Entidades

Paraestatales, por mencionar algunos ejemplos, y que es el resultado de la globalización económica.

4.4 EL DEBER DE OBEDIENCIA Y SUS LIMITES.

La Constitución política de los estados unidos mexicanos, y con fundamento en el artículo 39 que a la letra dice: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

La palabra soberanía significa: " La existencia de un poder supremo que implica el derecho, de no someterse a ninguna regla, sino de dictar y aplicar las conducentes a la obtención del bien público, encaminando su actividad dentro de los senderos dados por esas normas". El bien público temporal, que justifica la soberanía del Estado, determina, al mismo tiempo, su sentido y su límite de acción. Su competencia ya esta prefijada por el fin específico que se deriva de su misma realidad existencial y, por ello, no tiene ningún poder para extenderlo, restringirlo o rebasarlo.

El Gobierno como factor integrante de ese ente jurídico, no tiene derecho de dar órdenes que no estén sujetas a principios rectores. Sus órdenes no sólo son legítimas sino en cuanto están condicionadas por su fin y permanecen fieles al espíritu de la institución. Sólo es legítima la actividad del Estado cuando su orientación es positiva, cuando se dirige hacia la obtención de fines específicos en beneficio de la población.

El Estado es una institución de competencia delimitada por su finalidad específica. Su soberanía sólo puede existir, lógicamente, dentro de esos límites.

pero colocada dentro de ellos, rectamente ordenada, esta soberanía es absoluta.

Es un poder supremo, colocado dentro del campo propio de la actividad estatal. Para poder precisar la situación jurídica de los órganos del estado, es necesario distinguir radicalmente entre el órgano y el titular del mismo. El órgano, como tal, no posee personalidad alguna frente al Estado. No existen dos personalidades: La del Estado y la del órgano, entre las cuales puede darse una relación de Derecho, una relación jurídica, sino que Estado y órgano forman una sola unidad.

La anterior afirmación se deriva de la circunstancia de que los órganos constituyen la Estructura misma del Estado; son parte de su realidad. No puede concebirse el Estado sin ellos. Sabemos que los órganos forman la estructura del estado a través de la cual se hace presente el poder público. El Estado no representa a sus órganos, sino que los lleva dentro de sí, constituyéndolo.

De la existencia del principio de jerarquía resulta de manera concomitante la necesidad de que exista un deber de obediencia, de los órganos inferiores respecto de los órganos superiores. Pero surgen inmediatamente el problema de saber si este deber de obediencia es absoluto, si no tiene límites. Y entonces, si los tiene, cuáles son esos límites. Por supuesto el deber de obediencia no es absoluto tiene límites.

Debo precisar cuáles son los límites del deber de obediencia.

Todas las legislaciones establecen sistemas para asegurar esa obediencia, cuya existencia necesaria, fija sanciones, controles, etc., para que sea efectiva. Sin embargo, en teoría política, pues ya en forma concreta esa reglamentación

es materia de estudios de Derecho administrativo. Algunas legislaciones consideran (como en Francia, Italia, Bélgica y otros países) que la orden dada por el superior jerárquico obliga siempre a la obediencia del inferior quien se dirige, quedando éste excluido de responsabilidad, si el cumplimiento de esa orden de su superior jerárquico, entraña en realidad la comisión de un delito, siempre y cuando las funciones de ese órgano inferior que acata la orden sea de simple ejecución; siempre y cuando ese órgano inferior esté constituido precisamente para llevar a la práctica las órdenes de un órgano superior.

En cambio, en Alemania, no se admite esa exclusión de responsabilidad, pues se dice que el órgano ejecutivo tiene el deber de controlar la legitimidad de las órdenes que se le dan, no estando obligado a obedecer los mandatos ilegítimos.

Otros sistemas, como el inglés y el griego, admiten un término medio, considerando la buena fe de la actuación de los inferiores en ejecución de las órdenes de los superiores. O bien, como hacen en Grecia, excluyen de responsabilidad a las autoridades inferiores únicamente, en el caso de que se trate de delitos leves.

El Código Penal mexicano, en el capítulo correspondiente a las circunstancias excluyentes de responsabilidad, artículo 15, dice: "Son circunstancias excluyentes de responsabilidad penal: Fracción VII. Obedecer a un superior legítimo en el orden jerárquico, aun cuando su mandato constituya un delito, si esta circunstancia no es notoria ni se prueba que la conocía el acusado".

Vemos, por tanto, que el sistema mexicano excluye de responsabilidad al órgano inferior que actúa en obediencia de una orden de su superior jerárquico,

aun cuando la ejecución de ese mandato constituya un delito, pero sujetándola a dos condiciones enteramente justificadas y racionales: Que no sea notorio, es decir, al alcance del común de las gentes, que esa orden entrañe una violación de la Ley penal y, que no se pruebe que el acusado conocía que se trataba de una actuación delictuosa.

En consecuencia, el deber de obediencia se deriva del principio de jerarquía tiene sus límites; no es absoluto. El inferior no sólo está obligado a la obediencia cuando notoriamente la orden ocasiona la perpetración de un delito, sino que si lo hace, si a pesar de todo la ejecuta, incurre en responsabilidad penal, si es que concurren las circunstancias que hemos visto fija la legislación penal.

Pero tratándose de actos que no entrañen la comisión de un delito, sino la simple antijuridicidad administrativa, hay que distinguir, entre órganos de mera ejecución, que simplemente deben acatar las órdenes que reciben en todo caso, pues entonces la responsabilidad recaerá en el superior y los órganos no de mera ejecución, y éstos deben controlar la legitimidad formal y sustancial de la orden que reciben, negándose justificadamente a acatarla, si el mandato que reciben no queda dentro de la esfera de competencia del superior jerárquico, o bien, si notoriamente es violatoria del orden jurídico.

La derrota del Partido revolucionario Institucional, gracias al autoritarismo, impunidad y crimen a lo largo de más de setenta años, repudio que cultivo con esmero en el pueblo mexicano era una condición necesaria para que el país cambiara, pero no suficiente como pregona la derecha confesional instaurada en el poder, el proyecto político, social y económico que tenemos hoy en día es

el mismo que veníamos padeciendo en los últimos sexenios, un proyecto de país que representa la destrucción de México como Nación, y su transformación en una mega tienda de departamentos, que vende seres humanos y recursos naturales a los precios que dicta el mercado mundial, los velados proyectos de privatización de la industria eléctrica, el petróleo, la educación, y el impuesto al valor agregado que se pretende aplicar en medicinas y alimentos son apenas una pequeña parte del gran plan de reestructuración que los neoliberales tienen para los mexicanos. Cambio representa democracia, libertad y justicia, respetar el marco jurídico del Derecho Positivo, en otras palabras apearse estrictamente a lo que establece la legislación en la materia, no mediante interpretaciones subjetivas personales, carentes de sentido lógico - jurídico. Un principio universal en derecho establece "donde la Ley no desconoce no debemos desconocer". Lo que pretende hacer Fox es un acto de ignorancia o de plano mala fe. Ignorancia, ya que él no es abogado, es autonombrado licenciado en administración, con las miras de la lógica gerencial. Mala fe ya que obedece a intereses ajenos al pueblo mexicano.

Como podemos observar los órganos facultados para restaurar la legalidad, cuando no cumplen con su fin, el pueblo puede realizar esos cambios que necesita, pero, ¿de que manera? la respuesta es muy sencilla, el Derecho esta de su lado, (arts. 39 y 133 Constitucionales) es un país con una población de 100 000 millones de habitantes, sin desconocer la historia y observando la realidad objetivamente, asumiendo funciones y no delegando en los que le declaran la guerra utilizando al Derecho como un medio de control. no con marchas, mitines, plantones o paros escalonados. sino con boicotear las

mercancías de las grandes transnacionales y de los empresarios que se pudiesen sentar en el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, es decir no consumir esos productos, como es el caso de Mac Donalds, Coca Cola, Nestle, Cementos mexicanos, o los artículos que vende Teléfonos de México, empezando con familiares, amigos y dando aviso a la población a través de volantes. Interrumpiendo la ley de la oferta y la demanda que es lo que más interesa al sistema neoliberal. Si es que queremos instaurar la legalidad en nuestras instituciones.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La Administración pública federal, es centralizada y paraestatal. **Petróleos Mexicanos** es un Organismo Público descentralizado, perteneciente a este último sector. Con patrimonio, personalidad y forma de gobierno propia. Es una empresa pública, conformada por la unidad económica de bienes y prestación de servicios vinculada a la evolución del Estado y a los procesos sociales, cuya doble finalidad es asegurar el desarrollo de la nación y la capacidad de decisión administrativa del poder público en la vida económica, producto del movimiento constitucionalista jefaturado por don Venustiano Carranza, cuando se entra de lleno a la vida institucional y se dan los primeros pasos para una nueva organización administrativa del Estado Mexicano, dada su intervención en todos los aspectos políticos, sociales y económicos del país.

SEGUNDA: La Historia del petróleo en México es tan remota como la aparición misma del hombre sobre la tierra. Antes de la llegada de los españoles el petróleo jugaba un papel importante para las culturas que habitaban el territorio actual de la República Mexicana, principalmente por la mitología ya que la unción del color negro sobre el cuerpo era un símbolo que evocaba a la deidad. Con la llegada de los españoles comenzó la comercialización del petróleo, la aparición del quinqué en la vida pública fue trascendental, los grandes consorcios sobre todo ingleses establecidos en nuestro territorio comenzaron la explotación del recurso natural. Con Lázaro Cárdenas se da un gran paso para reivindicar la soberanía nacional frente a los intereses de las grandes potencias. Producto del momento histórico que vivía el mundo en aquel entonces

TERCERA: El subsuelo mexicano protegido por la inalienabilidad e imprescriptibilidad, preceptos torales de nuestra Constitución Base del constitucionalismo social y que han hecho caso omiso nuestros gobernantes, reflejaban el temor a que estos bienes llegasen a ser administrados por extranjeros o por particulares enemigos de la patria. Al nombrar a los empresarios particulares en el órgano de gobierno de Petróleos Mexicanos, sin tener la calidad de servidores públicos, de acuerdo a la Ley son nulos de pleno derecho y no sólo esos nombramientos sino también los actos jurídicos que los mismos hayan realizado. Toda vez que se están realizando en contra de las normas jurídicas vigentes, se está dando la institucionalización de la ilegalidad. Se está haciendo caso omiso al espíritu del constituyente original de 1917

CUARTA: La Ley es muy clara, no existe voluntad por parte de los representantes sociales para cumplir con su misión, por ignorancia o mala fe, los nombramientos corresponden a compromisos contraídos en sexenios pasados y hoy en el presente con el exterior. El choque de la estructura con la superestructura, según la lucha de clases, lo podemos observar todos los días, los órganos que tienen a cargo la vigilancia de instaurar la legalidad, han sido rebasados no existe una autentica división de Poderes. Dando origen a que el pueblo mexicano asuma la responsabilidad histórica de realizar los cambios que necesite, no con violencia, mediante canales pacíficos, con una población de cien mil millones de habitantes, sin desconocer la historia, observando la realidad objetivamente, desde una perspectiva del humanismo y de la sociedad, que reanude la lucha contra la Ley del valor capitalista a nivel mundial. Mediante el boicot nacional de mercancías de empresas transnacionales.

Originando un cambio de modelo económico, político y social. Que sin quebrantar derechos originarios y absolutos devuelven la legalidad, la democracia, la justicia y la libertad. Ésa es la única alternativa que tenemos los desheredados de la tierra para detener la utopía retrógrada de Smith, Orwell, Huxley y Bradbury, que el capital transnacional trata de imponer en la sociedad global.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel
Compendio de Derecho Administrativo
Ed. Porrúa, S.A.
México, 1995.
2. Alessi, Renato
(Traducción de la 3a. ed. Italiana por Buenaventura Pellice, Prats)
Instituciones de Derecho Administrativo
Ed. Bosch
Barcelona, 1970.
3. Brown Jonathan, Charles
Petróleo y Revolución en México
Ed. Siglo XXI
México, 1998.
4. Centeno Roberto
Economía del Petróleo y del Gas Natural
Ed. Tecnos
Madrid, 1974.
5. De la Vega Navarro, Angel
La Evaluación del Componente Petrolero en el Desarrollo y la Transición de México
Ed. UNAM
México 1999.
6. Díaz Serrano Jorge
La Privatización del Petróleo Mexicano
Ed. Planeta
México 1992.
7. Faya Viesca, Jacinto
Administración Pública Federal: la nueva estructura
Ed. Porrúa, S.A.
México 1979, 675 pp.
8. Fraga, Gabino
Panorama del Derecho Mexicano: Síntesis de Derecho Administrativo
Ed. Una
México 1965, 41 pp.
9. Fernando Vázquez, Emilio
Diccionario de Derecho Público: Administrativo - Constitucional - Fiscal
Ed. Astrea
Buenos Aires, 1871, 767 pp.

10. Galván Escobedo, José

Tratados de la Administración General

Ed. Cultura

México, 1976, 591pp.

11. Gobierno de México

La Verdad Sobre la Expropiación de los Bienes de las Empresas
Petroleras

2a. edición

Ed. Secretaría de Energía, Minas, e Industria Paraestatal.

México, 1983.

12. Hernández y Rodríguez, Sergio

Fundamentos de Administración

Ed. Nueva Editorial Interamericana

México, 1982.

13. Hood, Cristopher C.

Los Alcances de La Administración Pública: problemas de implantación y
control de sistemas

Ed. Limusa

México, 1979, 263 pp.

14. Martínez Vera, Rogelio

Nociones de Derecho Administrativo

4. edición

Ed. Banca y Comercio

México 1977, 299 pp.

15. Richard C. Levin; Charles A. Kirk Patrick

(Traducción de Sánchez Palma, José Resendo)

Enfoques Cuantitativos de la Administración

Ed. Continental

México, 1983, 724 pp.

16. Serra Rojas, Andrés

Derecho Administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia

8a. edición

Ed. Porrúa, S.A.

México, 1996.

LEGISLACION

- 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
- 2. Ley Federal de Entidades Paraestatales**
- 3. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos**
- 4. Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos**
- 5. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional**
- 6. Ley de Profesiones**
- 7. Código Penal Federal**