

20721
47



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLÁN"**

**"LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ORGANISMOS
SUBSIDIARIOS DE PETRÓLEOS MEXICANOS"**

T E S I S

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

ASESOR: LIC. EMIR SÁNCHEZ ZURITA



ACATLÁN, EDO. DE MÉXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN
JUNIO 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**TESIS
CON
FALLA DE
ORIGEN**

ANTES DE LA LEY ESTA LA JUSTICIA,

UNA LEY SIN JUSTICIA NO PUEDE,

NI DEBE DE SER INVOCADA.

EL DERECHO DEBE DE TENER,

UNA BASE: LA JUSTICIA.

LA JUSTICIA DEBE DE ESTAR

FORENCIMA DEL DERECHO

SIEMPRE"...

LIC. JOSÉ BUSTILLOS (q.e.p.d..)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

AGRADEZCO

A MI DIOS BUENO Y MISERICORDIOSO,
QUE GRACIAS AL PODER DE SU AMOR,
ME PERMITE CUMPLIR UNA META MÁS
EN MI VIDA.

"PORQUE YO SÉ LOS PENSAMIENTOS
QUE TENGO ACERCA DE VOSOTROS,
DICE EL SEÑOR, PENSAMIENTOS DE
PAZ, Y NO DE MAL, A FIN DE DARLES
EL FIN QUE ESPERÁIS".

Jeremías 29:11

A MIS PADRES:

CARLOS CARRANZA HERNÁNDEZ
Y
GRACIELA GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

LES DOY LAS GRACIAS POR TODO SU AMOR,
ESFUERZO Y TRABAJO QUE HICIERON
POSIBLE MI FORMACIÓN PROFESIONAL,
ÉSTE TRABAJO ES FRUTO DE USTEDES,
LOS AMO Y LOS LLEVO EN MI CORAZÓN.

A MIS HERMANOS:

CARLOS, MARÍA DE LA LUZ,
ALEJANDRO, VICTOR HUGO Y MOISÉS

CADA UNO DE USTEDES TIENE UN
LUGAR ESPECIAL EN MI VIDA Y PARA
MÍ, SER SU HERMANO MENOR FUE
UNA BENDICIÓN DE DIOS, PORQUE DE
TODOS HE APRENDIDO MUCHO, SOBRE
TODO ME ENSEÑARON A LUCHAR Y
A SEGUIR SIEMPRE ADELANTE.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MIS SOBRINOS:

KARLEY, ALEJANDRO, DAVID, LESLEY,
ELÍAS, HUGO, JOEL, VÍCTOR HUGO,
CARLOS, AARÓN, AXEL, LIDIA, JACOBO
Y SUSANA.

CUANDO ESTOY CERCA DE CADA UNO
DE USTEDES TRANSMITEN A MI VIDA
FUERZA Y ALEGRÍA QUE HACEN DE MI
UNA PERSONA MÁS FUERTE,
LOS QUIERO MUCHO.

A MIS ABUELITOS:

EVANGELINA HERNÁNDEZ
CAMILLO GONZÁLEZ
MARÍA DE LA LUZ CARRANZA

AUNQUE YA NO ESTÉN CON NOSOTROS YO LOS
LLEVO MUY DENTRO DE MI CORAZÓN, ESTÁN
EN MIS PENSAMIENTOS Y RECUERDOS Y
TAMBIÉN GRACIAS A USTEDES HE PODIDO
LLEGAR HASTA AQUÍ, LOS EXTRAÑO MUCHO.

A MI ESPOSA MIREYA SUÁREZ RUBIO
Y A NUESTRO FUTURO HIJO (A):

AMOR, MUCHAS GRACIAS POR TODO TU
APOYO, PACIENCIA Y COMPRESIÓN
QUE HICIERON REALIDAD ESTE
SUEÑO DE AMBOS, QUIERO
COMPARTIR SIEMPRE CONTIGO
Y CON NUESTRO FUTURO HIJO (A)
ESTA BENDICIÓN:
"AMBOS SON LOS MÁS BELLO
DEL AMOR".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

AL ING. HUGO BAÑOS MORENO:

HUGO, GRACIAS POR HABERME
APOYADO JUNTO CON TU FAMILIA
EN LA TERMINACIÓN DE ESTE
TRABAJO, QUE EL SEÑOR LOS SIGA
BENDICIENDO.

A MIS AMIGOS:

EZEQUIEL MORA
EDGAR CRISTÓBAL

USTEDES DOS SON MIS MEJORES
AMIGOS, GRACIAS POR ESTAR
CONMIGO CUANDO MÁS LOS HE
NECESITADO.

"EN TODO TIEMPO AMA EL AMIGO,
Y ES COMO UN HERMANO EN
TIEMPO DE ANGSTIA".

PROVERBIOS 17:17

A MI MAESTRO Y ASESOR:

LIC. EMIR SÁNCHEZ ZURITA

LICENCIADO GRACIAS POR HABER
ACEPTADO DIRIGIRME ESTE TRABAJO
Y POR SU TIEMPO Y VALIOSA AYUDA
PARA SU REALIZACIÓN.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

UN RECONOCIMIENTO ESPECIAL A
NUESTRA MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO.

CAMPUS ACATLÁN

GRACIAS POR HABERME ABIERTO SUS
PUERTAS Y PERMITIRME FINALIZAR
MIS MÁS ANHELADAS ESPERANZAS
DE LLEGAR A SER UN PROFESIONISTA
EN EL MUNDO DEL DERECHO.

AL H. JURADO:

LIC. EMIR SÁNCHEZ ZURITA
LIC. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO
LIC. ISMAEL RAFAEL CRUZ RAMÍREZ
LIC. IRENE DÍAZ REYES
LIC. JORGE MORALES CAMACHO

POR SU BUENA DISPOSICIÓN PARA
REVISAR EL PRESENTE TRABAJO,
UN RECONOCIMIENTO ESPECIAL.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INDICE

Página

INTRODUCCIÓN

1

CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PETROLEO EN MEXICO

1.1. MEXICO PRECORTESIANO	3
1.2. MEXICO COLONIAL	8
A). La Conquista	8
B). El Virreynato	9
1.3. PRIMERAS REGLAMENTACIONES EN LA EXPLOTACIÓN DEL PETRÓLEO	11
1.4. EL PETROLEO EN LAS CONSTITUCIONES DE 1824 Y 1857	15
1.5. REGLAMENTACION JURIDICA DURANTE EL PORFIRIATO	18
1.6. LA CONSTITUCION DE 1917	25
1.7. DE LA HUERTA A CARDENAS	32
1.8. DECRETO EXPROPIATORIO (D. O. F. 19 DE MARZO DE 1938)	44
1.9. DECRETO QUE CREA LA INSTITUCION PETROLEOS MEXICANOS (D. O. F. 7 DE JUNIO DE 1938)	51

CAPITULO II. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SU IMPORTANCIA.

2.1. DEFINICION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	52
2.2. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO	59
2.3. LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	63
2.4. LA DESCONCENTRACION Y SU EVOLUCION EN MÉXICO	69
2.5. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	75
2.6. LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL	84

CAPITULO III. LA ESTRUCTURA JURÍDICA DE PETROLEOS MEXICANOS.

3.1. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES	91
A). ARTICULO 25	91
B). ARTICULO 27 (párrafos 4º, 6º y 8º).	93
C). ARTICULO 28 (párrafos 4º y 5º).	97
D). ARTICULO 73 (fracciones X y XXIX-A)	98
E). ARTICULO 90	98
F). ARTICULO 93 (párrafos 2º y 3º)	99
G). ARTICULO 123-A, (Fracción XXXI-a)	100
3.2. LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO	101
3.3. LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES	103
3.4. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	106

CAPITULO IV. DEFINICIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS.

4.1. EL ORIGEN DE PETRÓLEOS MEXICANOS	110
4.2. NATURALEZA JURÍDICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS	111
4.3. LEY ORGÁNICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS (DECRETO D. O. F. 6 DE FEBRERO DE 1971)	113
4.4. REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE PETROLEOS MEXICANOS (DECRETO D.O.F. 25 DE JULIO DE 1972)	117

CAPITULO V. DEFINICIÓN, NATURALEZA Y FUNCIÓN DE LOS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.

5.1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY ORGÁNICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS	122
5.2. LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS (DECRETO D. O. F. 16 DE JULIO DE 1992)	128
5.3. LOS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS DE PETRÓLEOS MEXICANOS	134
A). Pemex-Exploración y Producción	136
B). Pemex-Refinación	136
C). Pemex-Gas y Petroquímica Básica	136
D). Pemex-Petroquímica	136
5.4. DEFINICIÓN DE ORGANISMOS SUBSIDIARIOS	137
5.5. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS	138
CONCLUSIONES	147
BIBLIOGRAFÍA	152
LEGISLACIÓN	154

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo titulado: "**LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS DE PETRÓLEOS MEXICANOS**", nos proponemos como objetivo principal estudiar y analizar la reestructuración interna que sufrió Petróleos Mexicanos, a la luz de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1992, para así, saber y conocer qué lugar ocupan en la actualidad los "Organismos Subsidiarios de Petróleos Mexicanos" dentro de la Administración Pública Federal, definirlos, pero principalmente señalar y precisar qué naturaleza jurídica tienen, en base a su origen y a las diversas funciones que desempeñan en la práctica.

Es de suma importancia y de relevancia jurídica el Estudio de Petróleos Mexicanos y de sus Organismos Subsidiarios, en virtud de que la Industria Petrolera forma parte de una de las áreas estratégicas más importantes del Estado Mexicano, significando un desarrollo económico, político y social para toda la Nación.

En el capítulo primero presentaré un breve panorama histórico y legal del petróleo, estudiaré su importancia que tuvo para el desarrollo de nuestro país; desde sus inicios en la época precortesiana en donde veremos que no se le dio la importancia debida, hasta llegar a la Expropiación Petrolera y a la creación de Petróleos Mexicanos en el año de 1938, no sin dejar de estudiar las épocas claves y trascendentes como lo fue la Constitución de 1857 y de 1917, la cual ésta última, consagró en su Artículo 27, el dominio directo que tiene la Nación sobre los hidrocarburos, precepto que al mismo tiempo marca el inicio de un conjunto de disposiciones legales que habrían de dictarse posteriormente.

No obstante de que existe suficiente material documental al respecto, en éste capítulo primero únicamente hablaré de los hechos y leyes más sobresalientes, justamente por su carácter introductorio al tema principal. Por ello, conocer así brevemente, los antecedentes legales del petróleo en México, contribuye a explicar su estructura y funcionamiento de su organización actual.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el capítulo segundo, haremos un análisis de las formas de organización administrativa que reviste la Administración Pública Federal actualmente, auxiliándonos para ello, de la clasificación que hace tanto la Legislación, como la Doctrina Mexicana. Es bien sabido que, para iniciar dicho análisis, es necesario estudiar previamente a la rama del Derecho Público que es el Derecho Administrativo, el cual a su vez tiene como objeto de estudio a la "Administración Pública", por lo que me es factible definirla previamente para después hacer lo mismo con las formas de organización administrativa; profundizando más en la evolución que ha venido sufriendo últimamente la desconcentración.

En los capítulos tercero y cuarto, analizaré la estructura jurídica de Petróleos Mexicanos, partiendo desde las bases constitucionales, hasta llegar a su Ley Orgánica (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1971), no sin dejar de analizar las Leyes que tienen relación con éste organismo y con la Industria Petrolera, tal y como lo son: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Una vez planteados y estudiados en los capítulos anteriores los elementos básicos para la mejor comprensión del tema, en el capítulo quinto y último, analizaremos la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1992) y su Exposición de Motivos, para así, llegar al tema central de nuestro trabajo, consistente en señalar y precisar "la Naturaleza Jurídica de los Organismos Subsidiarios de Petróleos Mexicanos"; en base a su origen y a las diversas funciones que desempeñan en la práctica, apoyándome en los principios legales y doctrinales que establece el Derecho Administrativo hoy en día.

Por lo que espero que el presente trabajo, contenga algún valor e importancia para quienes se interesen particularmente por el tema, y de lograr alguna aportación sobre la materia, gran parte de mi objetivo se habrá cumplido.

Agradezco particularmente el apoyo que me dio el Licenciado Emir Sánchez Zurita por haber aceptado dirigirme este trabajo y por su apoyo y comprensión incondicionales.

A todos los que intervinieron e hicieron posible la realización de éste trabajo, mi mas sincero agradecimiento.

CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PETROLEO EN MEXICO.

1.1. MEXICO PRECORTESIANO.

Dentro de los antecedentes históricos que se tienen en relación al "petróleo" en el tiempo del México Precortesiano, nos encontramos con pocas manifestaciones al respecto. Por lo que en este capítulo iniciare el presente estudio de los antecedentes partiendo de un esquema general para después estudiarlos en otras civilizaciones y culturas.

Se tienen antecedentes que en el año cinco mil antes de nuestra era, se había desarrollado ya la utilización del petróleo, así como del gas natural, por lo cual se han desarrollado estudios teniendo como resultado que el pueblo chino hizo las primera tuberías del Bambú, para poder llevar el gas y el petróleo a sus casas y campos, los procedimientos que éstos utilizaban eran los siguientes: los chinos enterraban las varas del bambú en la tierra, uniéndola con barro o brea, para así aminorar la evaporación o el goteo por la fugas que eran ocasionadas por la unión de estas varas. Siendo estos los primeros antecedentes registrados hasta la fecha.

El petróleo ha sido objeto de comercio cuando menos desde tres mil años antes de nuestra era, lo cual ha podido ser descubierto por los estudios realizados, los cuales se refieren a la explotación y venta del petróleo en diversas regiones del Medio Oriente, así como de Asia Central, en estos se describían contratos de compraventa de petróleo así como de las quejas que se presentaban debido al desabasto de éste recurso, y por los asuntos conexos a estas manifestaciones problemáticas producidas por la utilización y aprovechamiento del petróleo, dentro de tales problemáticas se daba principalmente la relacionada con las transacciones y negociaciones por el petróleo, es decir, desde entonces existía ya el libre comercio, los precios aprobados solo se registraban dentro de las inscripciones aprobadas por la orden del Rey Hammurabi, las cuales datan alrededor del año de 1785 antes de nuestra era.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo dentro de este periodo no existían métodos para la recolección y recuperación de grandes cantidades de petróleo y el abastecimiento se limitaba, debido a la poca profundidad de los pozos, ya que eran excavados a mano, por lo cual este recurso no se podía desarrollar a gran escala.

EL Emperador Confusio en el año seiscientos antes de nuestra era, señaló que el primer descubrimiento y utilización de gas natural en China se llevó a cabo en pozos perforados, siendo la primera perforación sistemática de depósitos de gas, los cuales se llegan a remontar hacia el año 211 antes de nuestra era; con los descubrimientos de los yacimientos de Chilui-Ching en la provincia china de Sechuan, en estas perforaciones se buscaba principalmente el gas, que se utilizaba como combustible para evaporar la sal y el condensado o bruto el cual era asociado con otras sustancias para emplearlo en la elaboración de bombas de fuego, para las operaciones de guerra. Las perforaciones que estos llevaban a cabo en sus pozos por medio de las varas del bambú tenían de trescientos a seiscientos metros de profundidad.

Dentro de los antecedentes que tenemos en la utilización del petróleo, tenemos que éste ha sido empleado en gran variedad de formas, con lo cual tenemos que hasta la Biblia nos hace referencia en cuanto a la utilización de este recurso natural, ya que según esto el hombre lo utilizaba para combustible, dentro de ésta también se dice que Noé la utilizó en su gran Arca como impermeabilizante, calafateándola para protegerla contra las grietas o filtraciones de agua.

Dentro de la utilización que le daban los Babilonios y los Asirios, era de carácter primario, ya que estos empleaban el petróleo para el alumbramiento de sus casas en substitución del aceite vegetal, también lo utilizaban como cemento en la construcción de sus casas y torres, ya que era de gran consistencia para la unificación de bloques, ya que dentro de otras cualidades que éste tenía es que era impermeable.

Los Árabes y los Hebreos, le daban atribuciones de carácter místico sacerdotal, ya que le atribuían por su esencia y coloración otro tipo de beneficios siendo el principal el de ser un medicamento prodigioso en determinadas enfermedades y males que atentaban al pueblo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los Romanos al igual que los chinos le dieron una utilidad y carácter totalmente bélico, ya que estos lo utilizaban para protegerse y destruir las naves enemigas, aprovechándolo por medio de bombas lanzadas desde las catapultas.

Los Egipcios siendo también de los más místicos le atribuían al petróleo un sin número de cualidades de carácter medicinal y sacerdotal, por lo cual éste recurso natural era utilizado para proteger el cuerpo de las personas ya fallecidas, así como en la elaboración de sus pinturas que plasmaban en los muros de las tumbas, que como hasta la fecha se pueden apreciar en éstas.

Marco Polo el gran viajero también menciona al petróleo en sus anécdotas recopiladas a lo largo de sus travesías, hablando del uso de este recurso natural en Georgia, el cual también era utilizado para el alumbrado, para pinturas y de uso especial para ciertas enfermedades; en su estancia en Rusia en el siglo XIII, manifestó que el petróleo se encontraba en esa zona como una gran fuente, de la cual salía una enorme cantidad de aceite de tal manera que cien navíos podrían ser cargados a la vez y que este aceite no era bueno para comer, ya que sólo servía para alumbrar, curar roña, y algunas otras enfermedades.

Con lo anterior podemos ver como el petróleo fue y es importante para otras civilizaciones, pero ahora pasaremos al estudio de los antecedentes de este recurso natural en México. Las principales sociedades que constituían nuestro territorio era de cazadores, recolectores y agricultores, así como de guerreros, siendo a los agricultores a los que les tocó conocer así como lidiar con el petróleo, en los lugares donde emanaba éste, ya que se encontraba donde se trabajaba la flor de tierra y constantemente ésta no se podía trabajar, ya que el petróleo secaba y destruía a todas las flores y vegetales que estuvieran a su alrededor, por lo cual este grupo social de los agricultores tuvieron gran desprecio por el petróleo.

En el territorio mexicano, los nativos tenían otra visión del uso y utilidad de este recurso, ya que lo utilizaban para impermeabilizar sus chozas, teniendo mas antecedentes del petróleo dentro de la región de Papantla en la cual los Totonacas lo recogían del agua.

Los Totonacas al recogerlo del agua lo utilizaban de una manera mística, la cual iba desde su utilización como medicina hasta para utilizarlo en su quema en algunos ritos los cuales eran para ellos milagrosos.

Dentro de las investigaciones elaboradas por los antropólogos, se han encontrado antecedentes de que los Aztecas lo utilizaban para blanquear sus dientes, otro de los usos que le daban era hacerlo hervir para utilizarlo en alfarería, ocupándose éste en la fijación de los colores y decorado de sus vasijas, también se tienen pocos datos en referencia a la utilización del petróleo mezclado con arena, lo cual iba a formar el asfalto, ya que éstos al llevar a cabo dicha combinación lo utilizaban en la unión de bloques (tabiques) de barro que eran requeridos en la construcción de sus chozas o en la construcción de sus almacenes.

En este tiempo se le conocía al petróleo con el nombre de chapopote, chauatliputly, chaach polk; siendo la segunda denominación la utilizada por los nahuas y la tercera dada por los mayas; teniendo estas por definición:

A).-LOS NAHUAS: chauatl = grasa, Poutli = vapor o humo.

B).-LOS MAYAS: chaach = mascar, Pok = limpiar.

La traducción literal de estas definiciones vienen a darnos una prueba del uso y utilidad, así como del conocimiento de este producto por varias tribus y tenían por finalidad el uso de éste de acuerdo al nombre que le daban.

En América, los Totonacas empleaban el petróleo, para impermeabilizar sus canoas, lo recolectaban de la superficie del agua, también lo empleaban como medicina para enfermedades cutáneas e infecciosas, y como incienso en la realización de algunos ritos.

Otras tribus mexicanas principalmente las de las costas lo utilizaban para blanquear y limpiar la dentadura masticándolo en su forma de chapopote. Con los antecedentes que se tenían en el Continente Europeo en cuanto a su forma y utilización, el descubrimiento de América ocasionó profundas transformaciones en la vida europea.

Con esto, las actividades comerciales se intensificaron, teniendo como centro de éstas el Océano Atlántico, con lo cual se construyeron nuevos puertos y se instalaron talleres para abastecer al mercado.

Europa extrajo de nuestro Continente grandes cantidades de oro, plata, maíz, papa, cacao, tabaco y numerosa materia prima dentro de lo que se incluye el petróleo, el cual definían los enviados a España en estos términos: "véndelo a bajísimo precio, porque es mucha la abundancia de petróleo que en las costas de España se halla (1).

En el México Precortesiano al petróleo no se le daba gran importancia, ya que se desconocían los oleoductos y la forma de controlar completamente su utilidad como energético, en esta época sólo se le daba la utilidad de chapopote, en forma de chicle, además de que se le procesaba para obtener la resina que utilizaban para ornamentar sus reuniones, fiestas y ceremonias, y para darle un uso relativamente medicinal y curativo a este recurso; con lo cual tenemos que la verdadera historia del petróleo ya útil y explotado, se viene a configurar en épocas posteriores a ésta, ya que como lo vimos en la época precortesiana su utilidad no fue de gran importancia, debido a que en ese tiempo los nativos de México no contaban con el conocimiento necesario para la utilidad y explotación de este recurso natural.

(1). Díaz del Castillo, Bernal. "La verdadera historia de la conquista de la Nueva España". Editorial Fernández Editores. Único Ejemplar. México, D. F., 1975. págs 430-450

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.2. MÉXICO COLONIAL.

En este periodo el cual fue de dominio completo por parte de los españoles, iniciándose éste en el año de 1521 hasta la consumación de la Independencia. La política que se desarrolló sobre nuestro territorio nacional, dirigida y fomentada por España, la Colonia se caracterizó por la obstaculización al progreso y desarrollo, en todos sus aspectos, ya que establecieron el régimen de propiedad privada de la tierra y se impuso el latifundismo en sus formas laicas y eclesiásticas; también se desarrolló un sistema de prohibiciones con respecto a determinados cultivos, favoreciendo éstas al monopolio, siendo éstos los medios para impedir el desarrollo nacional y el libre comercio; a su vez protegió la industria metropolitana evitando la creación de una industria nacional y monopolizando al comercio y el tráfico con el extranjero.

A). LA CONQUISTA.

Desde la llegada de Hernán Cortes, la vida de los conquistadores se dedicó a la guerra y a la colonización hasta la completa sumisión de el pueblo; son muy pocas las aportaciones que nos dieron en cuanto al petróleo, ya que para éstos, así como para los indígenas este producto representaba relativamente un estorbo dentro de sus propiedades, ya que el territorio se había repartido entre los colonizadores, y como el uso que se le daba era mínimo no lo aprovechaban completamente.

La situación en ese tiempo, era que el petróleo se encontraba a flor de tierra y la extensión que abarcaba el manto petrolero sobre la tierra hacía imposible sembrar a su alrededor, ya que, solo se podía hacer una siembra de cualquier especie a cien o doscientos metros de donde se encontraba el filo o la terminación de dicho manto, ya que de donde fluía no se desarrollaba la vegetación, ni la siembra, llegando con esto a considerarse el petróleo un verdadero peligro y obstáculo para el desarrollo de la agricultura.

Pero no sólo el petróleo y el chapopote representaban un problema y peligro para la agricultura, sino que también las regiones más ricas en petróleo afectaban a su vez a la ganadería, la cual se iniciaba a grandes pasos por el territorio mas vegetativo, acelerando su desarrollo en cuanto a la cría de caballos y ganado vacuno, los cuales eran traídos de España, así como la cría de ovejas, cerdos y gallinas y el problema consistía en que, constantemente éstos animales se ahogaban e intoxicaban por causa de este producto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dentro de este periodo la principal ocupación a la que se dedicaban los conquistadores era la extracción de recursos naturales y minerales de nuestros subsuelos, aún sin dedicarle mucha atención a las siembras, ya que eran abundantes las recolecciones de los árboles frutales.

Los colonizadores desde su llegada quedaron asombrados con las gemas y el oro que eran extraídos por grandes cantidades del subsuelo nacional y esta fue la principal razón que despertó la avaricia en los conquistadores, para que éstos pudieran llegar a la dominación plena y así poseer completamente las minas de oro y piedras preciosas, ya que, éstos eran colonizadores vándalos y lo que deseaban era el territorio, los minerales, las especies y los frutos que salieran de nuestro territorio nacional.

Los conquistadores como la historia nos lo dice, era un grupo numeroso de vándalos soldados españoles, escogidos de la peor calaña, los cuales llegaron a combatir y a conquistar llevando a cabo una destrucción de nuestra cultura formada a lo largo de varios años de trabajo, estudio y sufrimiento. Nuestra cultura se vio alterada y conquistada, por lo que no se ha tenido antecedente exacto, ni preciso en relación al uso y aprovechamiento que se le dio petróleo durante ésta época.

B). EL VIRREYNATO.

El único antecedente que se tiene del petróleo dentro de esta época son: Las Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España, decretado por Carlos Tercero Rey de España en Aranjuez, de fecha 22 de mayo de 1783, en las cuales: manifestaba cuáles eran los porcentajes que se iban a cobrar a todos los productos que salieran de la Nueva España, ya que desde la conquista se cobró un impuesto por todas las transacciones comerciales que se desarrollaban en ésta, ya fuesen de carácter interno o externo.

El petróleo el cual tenía sobre su producción el impuesto más bajo, debido a su poca utilidad, ya que se cobraba de impuesto el 6%; el cual fue aumentando al 14% de la producción total de éste, y era entregado a los intendentes o superintendentes de las regiones donde se encontraba, para que fuese llevado este ingreso al Rey Carlos Tercero de España, para que éste a su vez contribuyera con el pago de todas las autoridades o agrupaciones que representaban a la Corona durante el Virreynato.

La Nueva España se encontraba estancada por la poca utilidad que se le daba al petróleo, ya que, en épocas muy remotas se le daba más provecho a su existencia, ya que, se utilizaba para la cura de ciertas enfermedades dermatológicas, dada la abundancia del petróleo y poca su utilidad, su uso se limitaba a servir de alumbrado doméstico, para el calafateado y para el impermeabilizante de maderas, para protegerlas de la humedad.

Siendo escaso el conocimiento sobre el petróleo y de su utilidad, además de no ser fijos los precios y el pago de impuestos por éste, la legislación en cuanto a su regulación vino a ser mínima, por lo que la muerte de Carlos Tercero, vino a desarrollar un gran cambio, ya que durante su reinado se dio un gran desorden en cuanto a la regulación y aprovechamiento de este recurso.

A la muerte de Carlos Tercero, ascendió al trono Carlos Cuarto, quien nombró Virreyes a gente con muy poca preparación, que eran amigos de éste, los cuales subordinaban profesiones y especialidades, éstos se dedicaron a poner bajo tierra, toda la actividad política de la Corona, la cual en sí era pésima y por lo tanto se vino a bajo (2).

Estando la distribución de la propiedad en una forma desastrosa siendo preponderante el latifundio, mientras que la mayoría de los habitantes en los pueblos carecían de una parcela, para obtener su sustento, ya que vivían en lugares muy apartados y además los terrenos que ocupaban no podían ser trabajados o transformados sin el permiso de la Real Hacienda, por lo que en esta época los indígenas fueron víctimas de grandes arbitrariedades de los colonizadores y de la Corona.

La problemática social así como los altos impuestos, y los desmanes ocasionados por los representantes de Carlos Cuarto, se vio disminuir, cuando al territorio nacional empezaron entrar las ideas de los grandes filósofos de ese entonces, por medio de las solapas de los libros importados, debido a que la literatura estaba altamente seleccionada y no dejaban que entrase ningún tipo de literatura que tuviese carácter liberal o filosófico, con el que se reafirmase la inconformidad que manifestaban los habitantes de la Nueva España hacia la Corona. En esta época, desgraciadamente son pocas las menciones que se tiene respecto a la utilización del petróleo, siendo posteriormente cuando se manifiesta más ampliamente su explotación y aprovechamiento.

(2). Diaz del Castillo, Bernal, Op. Cit., págs 451 a 471.



1.3. PRIMERAS REGLAMENTACIONES EN LA EXPLOTACIÓN DEL PETRÓLEO.

En el estudio del presente tema, abarcaré algunos de los periodos en el que se desarrollaron concretamente las primeras reglamentaciones que regían la explotación y utilización del petróleo, las cuales como lo vimos en el punto anterior se inician con Carlos Tercero de España y se concluirá con el Código de minas de 1884, por lo tanto iniciaremos con el primer ordenamiento que correspondió a los primeros colonizadores de esta tierra.

La Primera Ley se lleva a cabo en el año de 1783, por Carlos Tercero Rey de España en Aranjuez el 22 de mayo de dicho año y por medio de las Reales Ordenanzas se iba a regir a la minería de la Nueva España; fijando el tipo de impuesto que se iba a cobrar como tributo a la Real Corona española y que se generaban por la poca explotación de los recursos naturales, los cuales eran la principal fuente de ingreso para ésta, ya que el territorio nacional en esa época era muy rico en la producción de minerales, llegando a ocupar el primer lugar en la producción de la plata (3).

Siendo ésta la primera reglamentación que hubo en materia petrolera conocida a la fecha, posteriormente y después de haber sido aumentado el tipo de impuesto, ya que cada vez se hacía más imperiosa la necesidad de fomentar mayormente las relaciones comerciales en la Nueva España.

Las Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España del año de 1783, hablando en el Título Quinto del dominio radical de las minas y del derecho que por ello deben pagar, establecía de una forma clara la regulación en cuanto al dominio soberano de éstas, hablando en los siguientes términos:

Artículo Primero.- Las minas son propias de mi Real Corona así por su naturaleza y origen.

(3). Archivo general de la Nación. "Reales Ordenanzas", Volumen 21. México, D. F., 1970. págs. 82 a 93.

Artículo Segundo. Sin separarlas de mi Real Corona y patrimonio, las concedo a mis vasallos en propiedad y en posesión, de tal manera que puedan venderlas, permutarlas, arrendarlas, donarlas y heredarlas.

Artículo Tercero. Esta concesión se extiende bajo dos condiciones:

1a. Que hayan de contribuir a mi Real Corona y Hacienda.

2a. Han de disfrutar las minas cumpliendo lo prevenido en estas ordenanzas, de tal suerte que se entiendan perdidas siempre que se falte al cumplimiento de aquellas en que así se previene (4).

Continuando con la lectura de esta y siguiendo con mi estudio llegue al artículo 22, en el cual se enumeran las subsistencias comprendidas dentro de el Real Ordenamiento en el que se manifiesta lo que le pertenece al patrimonio real, dentro del cual se especifica:

Artículo 22. Así mismo concedo que se pueden describir, solicitar, registrar y denunciar en forma definitiva, no sólo las minas de oro y plata, sino también las piedras preciosas, cobre, plomo, estaño, antimonio, bismuth, salagena y cualesquiera otros fósiles, ya sean metales perfectos o minerales dándose para su logro beneficios a las provincias que correspondan.

Quedando con esto regulado y registrado toda aquella acción que se encontrara relacionada con los productos de el subsuelo siendo la primera regulación al respecto, por lo que se tuvo que reformar y estructurar en cuanto a las cantidades de pago a la Corona, ya que en ese tiempo no hubo otra reglamentación o manifestación que regulara la explotación de los recursos naturales y minerales que se encontraban en el subsuelo del territorio nacional.

(4). Gobierno de México (Varios Autores), "El Petróleo de México". Editorial Archivo General de la Nación. México, D.F. 1972. Págs. 8 a 40

Fue hasta el año de 1865, cuando se empezó a regular estas cuestiones de los recursos naturales y minerales de una manera más atenta, ya que el momento histórico, político y social por el que atravesaba nuestro país, en los años en los que se desencadenaba una serie de cambios de gran importancia provocados por el movimiento de independencia, no permitían que se atendieran estas cuestiones con la seriedad e importancia que merecían, por lo que uno de los cambios que se logró y fue de mayor trascendencia en beneficio de nuestra nación, fue que en lugar de que el impuesto se enviara o fuese recogido por la Real Corona Española, éste se sumaba al ingreso del Erario del Estado dentro del territorio nacional

En el Segundo Imperio en el que siendo Jefe del Ejecutivo en México Maximiliano de Austria, emite una nueva reglamentación; solicitando concesiones para minerales de baja calidad, así como para la entrada de varios miles de trabajadores negros africanos y asiáticos, teniendo concesionado y regulado por ley este tipo de comercio humano. Esta situación tomó gran revuelo, ya que habían transcurrido pocos años de la lucha por la libertad y la independencia, por lo cual este tipo de solicitud fue denegada.

No se fijaban las reglas que regularan la explotación de los recursos naturales que no son metales, ni piedras preciosas y siendo en ese momento una necesidad de establecerlas dado el desarrollo obtenido en estas áreas, las cuales cada día se hacían más importantes e iban tomando forma las argumentaciones que se daban en relación a la explotación de estos recursos y al uso y aprovechamiento de el subsuelo, con lo cual se llevó a cabo un decreto que tenía un artículo único, que a continuación se menciona:

Decreto emitido por Maximiliano de Austria, que regula el trabajo de substancias que no son metales.

Artículo Único: *nadie puede explotar minas de sal, fuente o pozo, lagos de agua salada, carbón de piedra, "petróleo", betún y piedras preciosas, sin haber atendido antes a la concesión expresa y formal de las autoridades competentes, y con la aprobación de el Ministerio de Fomento.*

Siendo ésta la aportación que nos lega Maximiliano de Austria el cual fue el primero que se preocupó dada las circunstancias en que se encontraba la clase trabajadora, así que ésta aportación logró que se pudiera fijar y regular de una manera mas justa la forma de vida y las prestaciones de los obreros, estableciendo a la vez las obligaciones que asumían al ser contratados.

El Segundo Imperio se desarrolló hasta la caída de éste en un ambiente de guerra. Dentro de este periodo se lleva a cabo un decreto dirigido a las funciones administrativas, del cual tenemos las Actas Constitutivas que norman y regulan estas funciones, siendo estas las primeras regulaciones que se llevarían a cabo, concluyendo con esto en la unión de leyes que regían al petróleo hasta el Código de Minas en el cual encontramos un enriquecimiento en cuanto a la regulación del petróleo con sus respectivas modificaciones.

El 22 de diciembre de 1884, se decretó la Ley del Código de minas de los Estados Unidos Mexicanos. En éste se declara y se establece por primera vez que los recursos naturales eran de la propiedad exclusiva del que fuese el dueño y detentara manifiestamente la superficie; quitando con esta ley toda acción fiscal que se pudiera ejercer contra tales propietarios, también regula los porcentajes por la utilización, enajenación y aprovechamiento de estos recursos.

Con lo cual podemos decir que las anteriores reglamentaciones respecto a los recursos naturales fueron las principales, dada la situación que prevalecía y las concesiones que se vienen a establecer en los regímenes posteriores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.4. EL PETROLEO EN LAS CONSTITUCIONES DE 1824 Y 1857.

Al celebrarse la **Constitución de 1824**, se tiene como finalidad la manifestación de inconformidad de los habitantes de la Nueva España y la de abolir la Constitución impuesta en el año de 1812, por la honorable Junta de Gobierno la cual se encontraba constituida por el marqués de Castañiza don Miguel Guride Alcocer y don Miguel Larrainaga, tales hombres fueron designados para la elaboración de esta Constitución y para llevar a cabo sesiones en presencia de la Junta Instituyente del Imperio Mexicano, como hasta ese entonces se le denominaba.

Después de la celebración de las Juntas y de haberse aprobado algunos decretos hubo una Suprema Junta; en la cual se solicitaba que se llevase a cabo la contestación jurídica de los Estados Unidos Mexicanos ya que se había incurrido en muchos incumplimientos en cuanto a los juramentos prometidos, con lo cual se manifestó lo siguiente:

"En los Estados Unidos Mexicanos, haciendo uso del derecho que nos corresponde para alcanzar nuestra independencia de España y de cualquier otra potencia, asegurando para nosotros y nuestro futuro los inapreciables bienes de la libertad, propiedad, seguridad e igualdad, acordamos y establecemos la siguiente Constitución Federativa".

Siendo el detentador del Poder Ejecutivo Agustín de Iturbide, se empezaba a iniciar el periodo de sesiones en las que se iba a formar la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, iniciándose ésta el primero de abril de 1824 y firmándose en el mes de mayo del mismo año. Dentro de los principales datos que tenemos en cuanto al pago de alcabalas o rentas por la explotación de recursos naturales tenemos la designación de las formas y cuantía que iban a ser pagadas en las cuentas que se habían fijado y se tenía el derecho de intervención en un quince por ciento, siendo así la forma de integrarse el Tesoro Público.

Todas las administraciones y recaudaciones de las provincias estarían a cargo de los mismos estados; estas se recaudarían en cuanto al presupuesto de sus gastos sobre la tasa del veinte por ciento del producto de sus rentas interiores o territoriales.

Dentro de esta Constitución se manifiesta que los estados en cuyos distritos haya minas en fomento, rescatarían el oro y la plata, siempre que las circunstancias lo permitiese, esto se lograría con los caudales que se remetían mensualmente de el metal rescatado por la Tesorería General de la Federación.

A la vez la Tesorería General tendría un departamento de cuenta y razón en donde se llevarían todas las cuentas de ingreso y egreso de caudales, con el fin de que en diciembre de cada año se tuviera la cuenta general de ingresos, para deducir del total el veinte por ciento que se reservaban a los estados por las rentas territoriales en razón de su riqueza y población.

Quedando con esto aislada de toda determinación las substancias que eran extraídos de la tierra; pero no se especifico la materia de los recursos ya que estos podrían ser minerales o vegetales, ejemplo de esto es el aceite de olivo, no se menciona en cuanto a una ley que la regulase específicamente.

Se puede apreciar que en esta Constitución aun hay varia lagunas pendientes en cuanto a las normas y regulaciones que deberían de regir en materia de los recursos naturales, minerales y vegetales, lo importante de esta Constitución, fue que con ella se inicio el Federalismo en nuestro suelo nacional (territorio).

A partir de la Constitución de 1824, se suscitaron un sin número de conflictos internos en el país, razón por la cual y dada las circunstancia e inconformidades éste se empezó a dividir en bandos, los cuales pugnaban cada uno por su parte, para lograr la detentación del poder.

Se crearon dos grandes grupos los cuales desestabilizaron la trayectoria iniciada en la Constitución de 1824.

El grupo de los conservadores y el de los demócratas liberales y republicanos, los cuales tenía la tendencia de impulsar al país hacia una nación que fuese vigorosa y fuerte, ya que esta era joven y se encontraba al margen de la experiencia social y política, que se había heredado de la Nueva España.

La lucha por llevar a cabo este cambio se empezó a vislumbrar y a verse concretada después de fuertes movimientos bélicos internos logrando consumarse y plasmarse las ideas que motivaron a estos cambios en los años de 1856 y 1857, siendo en este periodo de tiempo cuanto estuvo a punto de llegar a una crisis el país, logrando con esto una reorganización de carácter económico, político y social, al iniciarse la creación de la **Constitución de 1857** firmada en Cádiz; en la cual ya se mencionaba la propiedad privada, según el precio que estaba consignado en la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano y se pagaba por un derecho natural.

Aún con esto y el gran desarrollo de buena fe de parte de los constituyentes, la Carta Magna que se elabora en el año de 1857 no pudo considerarse como éxito rotundo y definitivo, ya que este fue un instrumento jurídico y nacionalista, con el cual se iniciaba la etapa de la libertad total para el pueblo y el territorio de México.

En cuanto a la explotación de la tierra, así como la regulación de sus propietarios fueron conducidos bajo la imposición de los principios del liberalismo europeo, proporcionando con esto una base jurídica a los individuos, los cuales podían acaparar el mercado y producción al paso de los años, posteriormente logrando la compra de los terrenos para poder ser así pequeños propietarios.

Esta situación provocó que no se pudiese llevar a cabo una regulación normativa en cuanto al aprovechamiento de la tierra, así como la regulación de los productos que se obtenían de ella; siendo éste el principal error de los constituyentes en la creación de esta Constitución, ya que no previeron esta situación, además de los compromisos con las empresas extranjeras a las que se les había otorgado determinadas concesiones para la explotación de los recursos provenientes del territorio nacional.

Además en esta época se reconocía la intervención de otros países, dicha intervención llegó a ser parte fundamental de los conflictos nacionales. Esta constitución fue pactada y firmada por el entonces jefe del Ejecutivo Ignacio Comonfort el 12 de febrero de 1857, cabe señalar que en tal Constitución no se le puso atención al nuevo sistema rector que trataba de adaptarse a nuestro país y por lo tanto no se le da importancia a la explotación y regulación de recursos naturales y minerales, ni se define la propiedad de la nación, tampoco se regula el dominio de tierras y aguas nacionales, muestra de esto a continuación cito el artículo 27 de esta Constitución:

Art. 27.-*La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y requisitos con que ésta haya de verificarse.*

Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución.

1.5. REGLAMENTACIÓN JURÍDICA DURANTE EL PORFIRIATO

Al inicio de este régimen el cual se mantuvo durante más de treinta años, el carácter que le quiso dar a su gobierno Porfirio Díaz fue el de una dictadura absoluta para con sus gobernados, pero no así con los extranjeros, a los cuales durante este gobierno se les daba un sin número de prerrogativas con el fin, según Díaz de hablar y robustecer las relaciones amistosas con otros países, en los cuales se había iniciado el desarrollo y explotación a nivel industrial, logrado este aprovechamiento gracias al despegue de los inventos recientemente realizados.

Por primera vez durante este periodo se introducen en nuestro país maquinas que al principio eran impulsadas por vapor de agua calentadas por medio del carbón, pero después este fue suplido por el petróleo, también en este periodo la primera contratación e inversión que se trató de llevar a cabo, fue el desarrollo de las líneas ferrocarrileras siendo el pionero de la extensión de estas líneas el yanqui William Doheney, el cual al iniciar estos tendidos de líneas ferroviarias fue el que plantó y creó los cimientos de la industria petrolera mexicana.

Porfirio Díaz decide llevar a cabo la construcción de una línea ferroviaria la cual pudiera unir al estado de San Luis Potosí con el estado de Tamaulipas, el contrato se celebró con la compañía ferroviaria Southern Pacific, la cual al aceptar el contrato se le denominó con el nombre de Ferrocarril Central Mexicano, el cual inicio el desarrollo de la industria ferrocarrilera.

Con el desarrollo de esta industria y la época de transición en cuanto al desarrollo y descubrimiento de nuevos materiales energéticos, se iniciaron los descubrimientos de chapopoterías a través de el tendido de las líneas del ferrocarril, con lo cual el norteamericano Doheney el cual había llegado a México con el fin de llevar a cabo la línea del ferrocarril, se dedicó también a tratar de lograr que su fortuna se duplicara o triplicara, al tratar de llevar a cabo la inversión en materia de explotación de petróleo.

A fines del siglo XIX Porfirio Díaz trata de lograr algún mejoramiento para con el pueblo de México, con lo cual se inicia en éste periodo tres obras muy significantes en nuestra nación:

- a). El desagüe del Valle de México.
- b). Las obras portuarias en Veracruz.
- c). La construcción del ferrocarril en Tehuantepec.

Pero las personas y contratistas a quienes se les había encomendado este trabajo no fueron lo suficientemente capaces para realizarlo.

Razón por la cual después de haberse gastado enormes sumas de dinero, este proyecto fue encomendado al inglés Dickinson Pearson, el cual era contratista y había logrado la construcción de grandes empresas en Europa, África y en los Estados Unidos, teniendo este reconocimiento Díaz lo manda a llamar para su nueva contratación.

Al estarse desarrollando este trabajo le fue informado a Pearson el descubrimiento de pozos y mantos petrolíferos en esta zona, con lo cual éste se trasladó a Londres por la vía de Nueva York, debido al reciente hallazgo de tales pozos. Después del descubrimiento y durante el traslado de su viaje Pearson por vía telegráfica gira instrucciones a su teniente Body para que comprase y arrendase terrenos a los largo y ancho de las costas de el pacífico, con el fin de acaparar toda la extensión de terreno posible, y así poder iniciar la explotación de este nuevo combustible "el petróleo" (5).

(5). Lavín Domingo José. "El Petróleo". Editorial Archivo del Fondo de Cultura Económica. Primera Edición, México 1976. Págs.63-65; 180-230.



Esta situación motivó que el Presidente Porfirio Díaz tomará cartas en el asunto, logrando llevar a cabo una ley, en la cual se regulará la detentación y la explotación de las tierras en donde se localizará el petróleo, situación que vino a ayudar a los que se dedicaron a la explotación de este recurso, ya que como lo mencione en un principio Porfirio Díaz tenía un especial afecto por los extranjeros, los cuales a su vez eran sus protegidos, así que, para poder satisfacer a éstos de mejor forma y para demostrar la respectiva inclinación y favoritismo dictó la **Ley del 26 de diciembre de 1901**, la cual consta de siete artículos base y un transitorio en los cuales a grandes rasgos se regulaba y se autorizaba la explotación petrolera en los terrenos baldíos y nacionales, zonas federales y de masas de agua en México, concediéndose el permiso para la exploración, la cual causaría un impuesto de cinco centavos por hectárea, que sería cubierto por medio de estampillas las cuales se adherían al documento constitutivo del permiso correspondiente para que las partes interesadas llevarán a cabo la explotación y exploración de estos predios, dentro de estas regulaciones también se prevenía que la producción de dichos pozos, fuentes o manantiales descubiertos, deberían de producir cada uno, cuando menos dos mil litros diarios de petróleo y veinte mil litros de carburos gaseosos de hidrógeno de buena calidad y adecuados para combustible en su estado natural.

Otra regulación más, fue en cuanto al otorgamiento de las patentes de explotación las cuales se concedieron por un tiempo mínimo de diez años, a contar su vigencia a partir de su publicación en el Diario Oficial, al cabo de éste se terminarían las franquicias y las obligaciones que se hubiesen contraído conforme al derecho vigente. Con el otorgamiento de estas franquicias se podía explotar libre de todo impuesto los productos naturales o elaborados que procedieran de la explotación del petróleo.

En este periodo se podía importar por una sola vez y libre de impuesto, la maquinaria que fuese necesaria para el desarrollo de la industria, dentro de las cuales se incluyen: bombas de tracción, tanques, barriles de hierro o madera, gasómetros y varios materiales para los edificios destinados a la explotación, sólo teniendo en consideración las disposiciones que para el efecto tuvieran y dictará la Secretaría de Hacienda. Durante este periodo también se le permitió a los extranjeros estar exentos de pagar el impuesto sobre la inversión inicial y tenían los siguientes derechos:

- Derecho a comprar los terrenos baldíos, como si tuvieran la calidad de nacionales.
- Derecho de expropiación en el cual podían afectar a los terrenos nacionales, baldíos o que pertenecieran a persona alguna con la finalidad de que esta fuera en pro y desarrollo de esta industria.
- Se les otorgó la concesión de servidumbres, por el paso de servidumbre o gaseoductos, sin que los dueños tuviesen alguna compensación o remuneración por concederla.

Se tenía establecida una zona de protección circular en cada pozo, la cual tenía un radio de tres kilómetros, con lo cual se crea una ley, la cual entró en vigor en el momento de haber sido otorgada la patente, la cual consistía en poder nombrar a un inspector oficial el cual prevendría y se encontraría laborando dentro de cada una de las empresas o industrias y tenía como función principal la de revisar que se pagará a la tesorería general todas las negociaciones de cada una de las compañías con patente de exploración (6).

Con la Ley decretada por Porfirio Díaz en fecha 24 de diciembre de 1901, entrando en vigor en el año de 1902, se inicia una regulación mas objetiva en materia de energéticos, pero los beneficios eran otorgados solamente a extranjeros agraciados por Díaz, a ésta época se le dio el nombre de "pesimismo patrio", ya que aun los intelectuales europeos que formaban parte del gobierno, opinaban muy mal de los mexicanos al decir que nuestro territorio nacional era el mas mísero sobre la tierra, esta era la forma de presentarnos a la opinión mundial y esto se debía a la falta de nacionalismo y patriotismo iniciado éste por el entonces Jefe del Poder Ejecutivo, el general Porfirio Díaz, el cual ratificaba lo mencionado anteriormente al grado de manifestar que "sí México tenía petróleo, éste sería explotado solamente por extranjeros", y sobre todo por sus favoritos, los extranjeros ingleses; con lo cual se nos atacaba diciendo que eran los mexicanos los que no querían progresar, debido a que el representante de nuestra patria era el que nos entregaba a favor de intereses extranjeros (7).

(6). Brito José. "Leyes y Decretos de México". Editorial Archivo General de la Nación, México D. F., 1980. Volúmenes 2, 3, 4.

(7). Brito José. Op. Cit., Volúmenes 2, 3, 4.

Hasta ese entonces se tenía conocimiento de que se encontraba poco petróleo en México, y que éste se había localizado principalmente al llevar a cabo el tendido de las vías ferroviarias, con lo cual al existir la duda de que si en realidad se encontraba poco petróleo en territorio nacional, se iniciaron los estudios de investigación dirigido por el prestigiado geólogo José María Aguilera miembro del Instituto Geológico, quien para llevar a cabo estos estudios, comisionó a Juan Villarelo, geólogo de mucha ciencia y a Ezequiel Ordóñez esto fue en el año de 1902 (8).

Pero al terminarse los estudios el geólogo Villarelo, concluyó con todos los estudios científicos realizados, que en el suelo mexicano dada su estructura no se encontraba grandes mantos de petróleo y que por la formación de los anticlinales era factible que este se encontrara pero no en grandes cantidades, además añadió, que en las chapopoterías existentes que tanto abundaban, habían salido a la superficie y que después se habían evaporado todos los valiosos hidrocarburos ligeros y que el poco petróleo que pudiera existir, no valía mucho debido a la evaporación detectada.

Las compañías extranjeras Standard Oil y la Royal Dutch principalmente eran las que intentaban apoderarse de todas las tierras en las cuales se encontrara petróleo, para que se llevarán a cabo las concesiones para la explotación y producción de éste, argumentando que los terrenos donde se encontraré petróleo deberían ser declarados de utilidad pública, razón por la cual éstos deberían de ser explotados a beneficio de tales compañías.

Dentro de todas las concesiones que otorgó dadivosamente Porfirio Díaz a los representantes de las compañías extranjeras, vinieron acompañadas una serie de abusos indescriptibles, ya que ni el propio Díaz pensó en la magnitud de los negocios logrados gracias a estas concesiones, por lo que Porfirio Díaz al ver la magnitud de las consecuencias que tuvieron éstas, se retractó, por lo que el gobierno de Díaz no consideró conveniente que el capital procedente de un sólo país explotara la industria petrolera en forma exclusiva. Por ello canceló una concesión de exploración y explotación a la Standard Oil, empresa que se vio obligada a operar a través de la Water-Pierce. Igual motivo le hizo dar la bienvenida a Pearson al campo petrolero (9).

(8). López Portillo, José y Weber. "El Petróleo de México". Editorial Fondo de Cultura Económica. Primera Edición, México, D. F., 1975. Pág. 21.

(9). Meyer, Lorenzo. "México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero 1917-1942". Editorial El Colegio de México. Primera Reimpresión. México, D.F. 1981. Pág. 53.

Porfirio Díaz eximió a esta compañía extranjera (Pearson) de todos los impuestos que pudiera cobrarle. Con este antecedente se amplió la vigencia de las franquicias a los terrenos de propiedad particular contratados por Pearson. Y todos estos contratos, que se llevaron a cabo por orden de Díaz, fueron presentados a las Cámaras, para que fueran aprobados, con lo cual se pretendió darles mayor fuerza y solemnidad.

Dentro de este periodo de lucha entablada entre las compañías petroleras explotadoras de nuestros recursos y la pugna por ser las únicas en obtener los aprovechamientos del subsuelo, el problema también estaba en los superficiarios arrendadores y quienes deseaban ser detentadores de la tierra, pero dada las circunstancias, los únicos beneficiarios eran estas compañías extranjeras y sus representantes, los cuales sólo habían agravado más la situación en la que se encontraba el pueblo mexicano, ya que las fuentes de trabajo y de riqueza sólo habían empobrecido al pueblo y a los poseedores de las tierras en donde se había encontrado el petróleo.

En las zonas donde se encontró petróleo, la mayoría de los poseedores eran indígenas, los cuales en ese tiempo eran al rededor del noventa por ciento analfabetas, ya que no hablaban, ni escribían el idioma español, razón por la cual éstos no podían comprender, que para poder seguir conservando sus tierras, tenían que demostrar y hacer valer por escrito sus derechos de propiedad sobre los predios, por lo cual se cometieron un sin número de despojos injustos y arbitrarios.

Al seguir las presiones en cuanto a la regulación de los recursos naturales y al no existir un aprovechamiento de carácter económico y social en bien del Estado Mexicano, se inició un despilfarro a favor de las compañías extranjeras, las cuales además de exportar el mineral líquido y sólido, también exportaban hacia sus respectivos países enormes cantidades de metales como el oro y la plata, lo cual provocó un descontento más para los mexicanos, por lo tanto se inició un nuevo periodo en el cual se trato de proteger y regular la propiedad privada y la propiedad que le correspondía a la Nación, por lo tanto el 25 de noviembre de 1909 se decreta la **Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos**, misma que dispuso en su artículo 2º. que:

"Son de la propiedad exclusiva de dueño del suelo:

- I. Los criaderos o depósitos de combustibles minerales, bajo todas sus formas y variedades.*
- II. Los criaderos o depósitos de materias bituminosas.*
- III. Los criaderos o depósitos de sales que afloran a la superficie.*
- IV. Los manantiales de aguas superficiales y subterráneas, con sujeción a lo que disponga el derecho común y las leyes especiales.*
- V. Las rocas de el terreno en materia del suelo, como pizarras basalto, caliza, las tierras, arenas y arcilla.*
- VI. El hierro de pantano y el de acarreo, el estaño de acarreo y los ocras.*

En la exposición de motivos de dicha ley, presentada un año antes, el 3 de noviembre de 1908, el Secretario de Fomento, Olegario Molina, manifestó la actitud política incierta de este régimen ante una materia conflictiva; sostiene que no debía el Ejecutivo hacer uso de sus facultades para legislar en esta materia, sino que "por la trascendencia de la ley" eran necesarias "las opiniones del Poder Legislativo". Entre los cambios incorporados sobresale el carácter condicional de la propiedad del superficiario a que pague los impuestos correspondientes a su explotación, así como el otorgamiento al dueño del Fondo Minero el derecho de ocupar la porción del terreno superficial que necesitare para el aprovechamiento y explotación de los criaderos superficiales (10).

Y dada la explotación descontrolada de recursos naturales es muestra clara de la actitud anti-mexicana que asumieron los dirigentes del Gobierno de México, lo cual motivó que hubiera un levantamiento en contra de éste, con razones más que justificadas, con lo cual se puede demostrar que en este periodo la patria sufrió continuos abusos, por sus gobernantes y por los extranjeros, fue esto lo que motivó el levantamiento iniciado en el ocaso de este régimen.

La legislación porfiriana sobre el petróleo, como hemos visto de manera breve, beneficio en exceso a los empresarios extranjeros para quienes el petróleo resultaba enormemente atractivo por la facilidad de su extracción, por la cercanía de México a los mercados internacionales, por la importación de maquinaria requerida en la perforación y extracción del petróleo, y por la comercialización de dicho producto en el extranjero.

(10). Varios Autores. "México a cincuenta años de la expropiación petrolera". Editorial UNAM. Primera Edición, México, D. F. 1990.

La cuestión jurídica se había resuelto en favor de los propietarios de la superficie, pero esto en nada benefició a los superficiarios mexicanos; las empresas extranjeras, apoyadas en la legislación porfirista, en su capacidad de compra de terrenos y en el inusitado derecho de los titulares de permisos y patentes, de expropiar la propiedad particular, sentaron las bases de un enorme beneficio extranjero que muy pocos beneficios generaron para el país.

1.6. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Esta Constitución fue firmada el 5 de febrero de 1917, como fruto de la lucha sostenida en pro de la libertad y justicia igualitaria, siendo la fuente de inicio la protección de los derechos y obligaciones de los que dentro del territorio mexicano se encuentren, por lo que esta constitución desde el inicio de su elaboración fue creada en pro de los derechos y respeto en cuanto a la situación libre y soberana de nuestra patria.

Al inicio de ésta se trataron las mejoras en contra del sometimiento colonialista que imperaba en nuestro territorio, lo cual se logra y se considera un gran logro, conseguido a través de la lucha y la muerte de un sin número de héroes que dieron su vida por conseguirlo. Dentro del inicio de la revolución era necesario el desarrollo del trabajo para poder movilizar a las fuerzas armadas, así como poder mejorar la situación económica de nuestra Nación ocasionada por los regímenes anteriores, los cuales no habían podido controlar la problemática que representaba ese movimiento revolucionario, lo cual había causado que las tropas de otros países se movillizarán cerca de nuestras costas y fronteras con el objeto de salvaguardar sus intereses en cuanto a sus inversiones en nuestro territorio nacional.

La movilización de tropas en nuestro país, aunada a los adeudos contraídos, así como el descontrol y arbitrariedades ocasionadas por el general Porfirio Díaz, el cual durante su gobierno se dedicó a conceder un sin número de concesiones a los extranjeros para la explotación y producción de nuestros recursos naturales, y que permitió el despojo de tierras pertenecientes a los nuestros, motivó que la Nación se volcara en un caos, el cual iba a ser consolidado con la firma de la Constitución de 1917.

Los gobiernos del Presidente Francisco I. Madero y del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza, fueron conscientes del significado económico de la riqueza petrolera de México y de la intervención extranjera en la explotación industrial como efecto de las ventajas otorgadas por la legislación vigente en ese momento.

Inicialmente la decisión maderista fue modificar el régimen fiscal con el objeto de obtener una recaudación acorde con los valores económicos de la extracción, exportación y venta del petróleo mexicano por las compañías extranjeras, así como de las crecientes utilidades de éstas. Al respecto sólo se logró que el impuesto del timbre se gravara de manera especial al petróleo crudo.

El asesinato del Presidente Madero impidió continuar con este proceso, por lo que al romperse el orden constitucional e iniciarse el combate a la usurpación, se abrió un periodo que permitió a las empresas petroleras realizar la explotación sin amenaza de cambio alguno. En dicho lapso, desafortunadamente se dio la exportación a gran escala del petróleo mexicano, por lo que su aprovechamiento dejó escasos beneficios al país.

No obstante, el Primer Jefe, apoyado por sus efectivos militares en la zona petrolera, fija en 1914 un impuesto en oro y en barra, que le va a permitir el sostenimiento de los gastos del movimiento constitucionalista. Además, el gobierno carrancista en Veracruz al mando del general Cándido Aguilar, expide varios decretos tratando de fijar mecanismos de control de las empresas petroleras a través de sujetar a autorización toda compra de terrenos petrolíferos y del registro previo de dichas empresas, señalando que estos terrenos eran bienes de la Nación y que por lo tanto no podían explotarse por personas civiles, por lo tanto dentro de estos decretos se manifiesta que se debe de notificar todos los actos de carácter civil, comercial y contractual que tuviera que ver con la rama petrolífera y de sus derivados, limitándose estos decretos al estado de Veracruz y municipios correspondientes.

El 6 de enero de 1915, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista ya como encargado del Poder Ejecutivo, expide en Veracruz un importante decreto en el que se anuncian los propósitos de la nueva política en materia petrolera y las bases de la legislación que se propone implantar.

Ordena suspender la ejecución de nuevas obras de perforación de pozos, a la vez que exige la obtención de permisos provisionales para continuar la producción ya iniciada, con la condición de que los interesados se sujeten a lo que las nuevas leyes dispusieren en definitiva.

Continuando el inconformismo del país y al tratar de llegar a una regulación mas favorable en cuanto al desarrollo de la industria, siendo el 31 de agosto de 1916, se lleva a cabo un decreto, en el cual se declaran nulas las leyes y las disposiciones dictada por los gobiernos de los estados; quedando como facultad exclusiva del gobierno federal expedir las leyes obligatorias para todo el territorio nacional en materia de minería, comercio e instituciones bancarias, bosques y terrenos nacionales, ejidos, aguas de jurisdicción federal y pesca en aguas territoriales, sobre la organización de trabajo en las diversas industrias y teniendo como fundamento de dicho decreto, el que cada uno de los ramos indicados constituyen las principales fuentes de riqueza nacional.

Por lo tanto con estas leyes se proponía cuidar las riquezas nacionales evitando cualquier acto que pudiese disminuirla, aprovechando todos los recursos para poder lograr el engrandecimiento y mayor producción. Siendo estos los lineamientos trazados por Venustiano Carranza y aunado a este decreto, toman a bien reforzarlo, para así poder unificar la administración reguladora de estos recursos naturales, con lo cual manifiesta:

"Que los gobiernos de los estados no podrán expedir leyes o decretos, ni dictar disposiciones, ni medidas administrativas sobre comercio, minería, instituciones bancarias, bosques y terrenos baldíos y nacionales, aguas de jurisdicción federal, pesca en aguas territoriales, organización del trabajo en las diversas industrias y sobre exploración, explotación de comercio de minerales, yacimientos de carbón de piedra, petróleo y los demás carburos e hidrocarburos líquidos o gaseosos que se encuentren en el subsuelo del territorio nacional".

Este decreto se extendería a todos los ramos que fuesen de la exclusiva competencia y jurisdicción federal. Quedando con esto anuladas todas las leyes, decretos y disposiciones que se hubiesen dictado anteriormente por parte de los gobiernos de los estados (11).

(11). Brito, José. Op. Cit. Anexo 9.

Con lo anterior se deduce una búsqueda para rescatar el control de la industria petrolera, poner orden en ese campo y primordialmente, que la explotación del petróleo y del gas dejaran un provecho real y directo al Estado Mexicano.

El 19 de marzo de 1915, Carranza crea la Comisión Técnica del Petróleo con el objeto de efectuar estudios sobre la situación de la industria y la proposición de las leyes o reglamentos para su desarrollo. Esta Comisión rinde un informe en abril de 1916 sosteniendo la necesidad de "restituir a la Nación lo que es suyo, la riqueza del subsuelo, el carbón de piedra y el petróleo. Con estas medidas, el movimiento constitucionalista hizo ver en la opinión pública nacional la necesidad ineludible de rescatar para la Nación el dominio no sólo del petróleo y del gas natural, sino de todos sus recursos naturales.

Triunfante el movimiento constitucionalista, el Primer Jefe convoca al Congreso Constituyente de Querétaro. En la apertura de sus sesiones, el 1º. de diciembre de 1916, don Venustiano Carranza pronuncia un mensaje en el que explica las ideas, razones y propósitos que fundamentan el proyecto de Constitución que somete a examen y resolución. En la cuestión relativa a la propiedad particular, el proyecto descansa en los principios liberales de la Constitución del 57 a la que se le agregan algunas innovaciones importantes como la referente a inversiones extranjeras.

Esta es una cuestión que aparece como un asunto principal en la tesis política del Primer Jefe. Propone que los extranjeros al adquirir bienes en el país deben renunciar expresamente a su nacionalidad, sometiéndose de manera absoluta a las leyes mexicanas. Carranza acentúa su preocupación por la propiedad raíz de las sociedades, por eso define el proyecto, estimando la renuncia de la protección de gobiernos extranjeros y el sometimiento a las leyes nacionales es indispensable para el Estado Mexicano, pues constituían una amenaza seria de monopolización de la propiedad territorial de la República.

En cuanto al otro tema reivindicatorio fundamental, salta a la vista el pronunciamiento directo y específico de declarar el dominio directo de la Nación sobre sus recursos naturales.

Por lo que una Comisión presentó al Congreso una iniciativa sobre el artículo 27 Constitucional en la sesión del 25 de enero de 1917, en la citada iniciativa se parte del principio de dominio eminente y originario de la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional; principio del que deriva el derecho de la propia Nación de transmitirlo a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La Comisión propuso, además, adoptar el principio de que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tuviesen el derecho para adquirir tierras, aguas y concesiones para la "explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana". Los comisionados recogen la propuesta de Carranza de establecer que el Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando renuncien expresamente a ese carácter y a la protección de sus Gobiernos en lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos a las leyes y autoridades mexicanas.

El tema se complementó estableciendo la prohibición a los extranjeros para adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas. En la exposición de motivos de dicha iniciativa, la Comisión expresó su sentir de que el artículo 27 tendría que ser el mas importante de todos los contenidos en la Constitución de 1917 por sentarse ahí los fundamentos del sistema de derechos sobre la propiedad.

La Comisión confirmó prohibir la adquisición de tierras a los extranjeros si no se sujetan a las leyes mexicanas y renuncian a la protección de sus gobiernos. En la sesión celebrada el 27 de enero de 1917, se discutió el dictamen correspondiente a las disposiciones transitorias de la constitución, aprobándose el artículo 1º. Transitorio que dispuso la publicación inmediata de la Constitución y con la solemnidad de protesta de guardarla y hacerla guardar en toda la República, señalándose específicamente que comenzaría a regir desde el 1º de mayo de 1917.

La vigencia de los nuevos principios en materia petrolera establecidos por la Constitución de 1917, implicaron que el gobierno constitucional llevara a cabo su aplicación inmediata y por lo tanto se deducen tres líneas de acción inmediata:

a). Revisar las concesiones otorgadas durante el porfiriato y declarar, en su caso la caducidad de las mismas.

b). Sujetar a registro y control del Estado a las compañías petroleras , y

c). El establecimiento de impuestos y regalías al Estado como compensación por su explotación.

El Presidente Carranza tenía bien claros los fundamentos y los objetivos de la acción pública de su Gobierno en esta materia, así como el papel histórico que le tocaba desempeñar, Promulgada la Constitución el 5 de febrero de 1917. El Congreso de la Unión queda constituido y recibe la protesta del Presidente Venustiano Carranza el día 1º. de mayo para el primer periodo constitucional.

Al rendir su primer informe de Gobierno el Presidente manifiesta al Congreso el cabal conocimiento que el gobierno ha asumido de la importancia de nuestras riquezas petroleras, afirmando que bastan los descubrimientos ya hechos para colocar al petróleo en el primer lugar entre todas las riquezas nacionales en explotación. Por ello expone el camino que se propone recorrer para la reglamentación de esta materia tan importante, sosteniendo que el artículo 27 de la nueva Constitución cambió radicalmente las condiciones de los propietarios y arrendatarios de los terrenos petrolíferos.

Durante 1918 es expedieron varios decretos que tuvieron como objetivo establecer, de manera inmediata, las bases para la aplicación del artículo 27 constitucional en materia petrolera, a reserva de que se expidiera por el Congreso, la Ley Orgánica correspondiente, dichos decretos fueron los siguientes:

1. El del 19 de febrero de 1918, que impuso varios gravámenes a los propietarios de fondos petroleros y a sus cesionarios industriales respecto a los contratos celebrados con anterioridad, asimismo estableció la obligación de tales personas de manifestar y registrar dichos fondos, bajo pena de vacancia en caso de incumplimiento.

2. El del 18 de mayo del mismo año, que amplió hasta el 31 de julio el plazo para que se hicieran las manifestaciones ordenadas por el anterior y estableció un derecho de preferencia a los dueños y a los intermediarios de un terreno petrolífero cuando lo manifestaren.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3. El del 12 de agosto de 1918, que estableció como terrenos no negociables sino concesionables mediante "contratos especiales" los fondos petrolíferos reconocidos geológicamente, condicionando lo anterior a que los poseedores hicieran el pago de los gravámenes, en tanto se expidiese la Ley Orgánica del Artículo 27 Constitucional.

A manera de conclusión, se puede señalar que la política de Carranza en relación con los recursos naturales fue, desde un principio, clara: poner ese importantísimo recurso natural, bajo el control del Estado, es decir, bajo el control de los vencedores de la lucha contra el antiguo régimen. La culminación de esta política fue, tanto la Constitución de 1917 como los decretos de 1918, si bien la insoportable presión norteamericana frustró todo plan de llevar a la práctica las nuevas disposiciones, se retrocedió sin abandonar tales principios.

El conflicto a que dio lugar el intento de aplicar los preceptos del párrafo IV del artículo 27 de la nueva Constitución, fue la parte medular de las relaciones entre el gobierno de Carranza y los Estados Unidos, así que los conceptos de no intervención, igualdad jurídica de los Estados, e igualdad entre nacionales y extranjeros, expuestos por Carranza de manera constante, estructuraron una teoría defensiva, teoría que en cierta medida continúa vigente hasta la fecha.

1.7. DE LA HUERTA A CARDENAS

El 1º de junio de 1920, Adolfo de la Huerta, líder formal del movimiento que derrocó a Carranza, tomó posesión como presidente interino. Los seis meses que permaneció en el poder sirvieron para preparar el terreno a Obregón, triunfador en los comicios que en este periodo se organizaron. En este breve lapso se consolidó la pacificación del país, el zapatismo había dejado de ser una fuerza importante, y sus sobrevivientes empezaron a ser incorporados al gobierno, tanto a nivel local como nacional. Lo mismo sucedió con los restos del villismo que depusieron las armas.

Fue dentro de este periodo cuando se aprobaron los permisos para la explotación propuestos por Carranza. El general Obregón fue el primero en poner en marcha las disposiciones aprobadas en Querétaro, ya que, tuvo pláticas en relación a la explotación del petróleo con compañías mexicanas, con lo cual se consideró y se comprobó que los ingenieros mexicanos eran capaces de iniciar la explotación y procesamiento del mismo, ya que en ese tiempo en México se exportaba el crudo y se importaba el procesado.

En el ámbito internacional, el problema más importante para el nuevo gobierno fue la necesidad de normalizar sus relaciones con Estados Unidos, interrumpidas a raíz de la caída de Carranza. La reanudación de los vínculos diplomáticos no fue tarea fácil, pues Wilson exigió a los nuevos gobernantes mexicanos una serie de compromisos previos y para otorgar su reconocimiento a México pidió principalmente: "que México asumiera el compromiso formal de no aplicar a los intereses norteamericanos aquellas disposiciones de la Constitución de 1917 que afectaran derechos ya adquiridos.

Wilson, que en más de una ocasión había declarado que el objetivo de su política hacía México no era defender intereses particulares, sino mejorar las condiciones del "ciudadano común" de este país, y que había aceptado que los recursos naturales mexicanos debían ser desarrollados en beneficio de su pueblo, terminó por impedir en gran medida, que esos objetivos fueran alcanzados.

Los Estados Unidos, por su parte, no aceptaron un cambio en los pasos a seguir, creyeron que su poder de negociación se vería afectado si el tratado se negociaba con posterioridad al restablecimiento de las relaciones diplomáticas. De la Huerta por su parte, se vio en la necesidad de entregar el mando a Obregón sin haber adelantado solución alguna a tan vital problema. A principios de este periodo México producía 22.7% del petróleo mundial y la inseguridad en torno a los derechos de propiedad de esa riqueza fue el motivo fundamental por el cual el De la Huerta y su gobierno no fueron reconocidos por Washington. La posición de la Casa Blanca en 1920 quedó perfectamente establecida en un memorando que entregó el Departamento de Estado a un agente de Adolfo de la Huerta. Los puntos contenidos en el documento eran los siguientes:

- 1). Derogar los decretos petroleros de Carranza.
- 2). Suprimir la exigencia de los "denuncios" de las propiedades petroleras.
- 3). Dejar sin efecto las concesiones dadas a terceros sobre las propiedades de las compañías no denunciadas.
- 4). No recusar ni retardar los permisos de perforación.
- 5). Modificar la posición del Ejecutivo en los juicios de amparo interpuestos por las compañías, permitiendo una solución favorable a éstas.
- 6). Acabar con las concesiones en las zonas federales.
- 7). Establecer una política impositiva justa.
- 8). Derogar el artículo 27 constitucional.
- 9). Reconocer y restituir sus derechos a los ciudadanos extranjeros afectados por éste.
- 10). Asegurar que la legislación futura no se apartaría de los nueve puntos anteriores.

Si estas demandas no eran aceptadas, no habría reconocimiento, y lo que es más importante, no se otorgaría la seguridad de no dar ayuda a las fuerzas enemigas de Obregón y su grupo. De la Huerta suavizó las relaciones entre el gobierno y las empresas petroleras. Los puntos de conflicto fueron varios: en primer lugar, De la huerta no aceptó abrogar directamente los decretos de 1918, que hacían necesaria la denuncia de todos los terrenos petroleros y una concesión gubernamental antes de proceder a su explotación.

Un segundo problema, que se presentó constantemente a lo largo de los seis meses de gobierno de Adolfo de la Huerta, fue el de las llamadas zonas federales, su gobierno otorgó gran número de concesiones petroleras a personas allegadas al nuevo régimen, en los lechos de arroyos o ríos que cruzaban las propiedades de las compañías norteamericanas. Estas alegaban que tales actos violaban sus derechos de propiedad, mientras que su gobierno sostuvo que se trataba de terrenos propiedad de la Nación. Al principio pareció que De la Huerta cedería a las demandas de las compañías, pero cambio de parecer y hasta las últimas horas de su administración continuó otorgando este tipo de concesiones.

Estos pequeños conflictos sólo sirvieron para reafirmar el deseo de los petroleros norteamericanos de impedir que se llegara a otorgar el reconocimiento a Obregón si antes no accedía a concertar un acuerdo previo y formal que pusieran fin a todos los aspectos del problema petrolero. La tardanza en la expedición de los permisos de perforación, la insistencia en pretender hacer efectivo el cobro de regalías, fueron otros tantos motivos de fricción entre de la Huerta y los norteamericanos. Al dejar De la Huerta la presidencia, los petroleros norteamericanos continuaban tan irritados y temerosos como durante los últimos tiempos de la administración de Carranza.

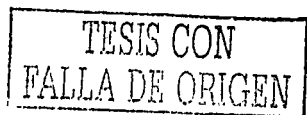
Las empresas petroleras iban a seguir siendo el obstáculo principal para que Washington otorgara el reconocimiento a Obregón. Al asumir la presidencia, Obregón no dio muestras de modificar la actitud asumida por De la Huerta, los Estados Unidos informaron que no podían reconocerlo por haber sido la violencia el origen de su gobierno, por no asegurar el bienestar de los ciudadanos norteamericanos en el país y, finalmente, por la falta de garantías contra la aplicación retroactiva del artículo 27 constitucional. Los elementos de presión de Washington eran varios. El Gobierno de Obregón estaría constantemente amenazado no tanto por una intervención o porque se prestara ayuda a sus enemigos, la amenaza era más sutil y consistió en privarle de implementos de guerra norteamericanos, vitales para mantener el poder en un país semipacificado, en donde en cualquier momento podía ocurrir una rebelión.

Obregón al asumir la presidencia, los Estados Unidos le propusieron un proyecto, que proponía que los ciudadanos de ambos países que radicarán en el otro gozaran de los mismos derechos que los nacionales; que se dieran garantías recíprocas contra la nacionalización, que se concretaran previsiones contra la aplicación retroactiva del decreto de Carranza de 6 de enero de 1915, de la Constitución de 1917 o de cualquier otra disposición. Se mencionaba específicamente el reconocimiento de los derechos petroleros y mineros adquiridos por México por los extranjeros, así como la devolución o pago de toda propiedad norteamericana tomada a partir de 1910. Obregón no aceptó este proyecto y respondió que confiaba en que los Estados Unidos aplicarían en el caso de México la política tradicional de reconocimiento anunciada por Jefferson, es decir, entablar relaciones con todo gobierno constituido por la voluntad del pueblo, y agregó que legalmente no podía firmar un tratado como el propuesto porque privaba a la Suprema Corte de sus atributos como única intérprete de la Constitución.

El Secretario de Estado norteamericano, señor Hughes, no aceptó los argumentos de Obregón, al rechazar los principales puntos del proyecto de Washington, por otro lado, algunos comentaristas mexicanos sostenían que si México aceptaba dicho proyecto, "se le despojaría de toda pretensión de soberanía al no permitirle interpretar y aplicar su ley constitucional". Obregón declaró "que no modificaría las leyes petroleras de Carranza, ni el artículo 27 constitucional a cambio del reconocimiento norteamericano" (12).

La correspondencia oficial cambiada entre el Gobiernos de México y los Estados Unidos, del 17 de mayo de 1921 al 21 de marzo de 1923, en torno al asunto petrolero, giró alrededor del tratado de amistad y comercio propuesto por Washington, al considerar que cualquier otra vía resultaría incapaz de garantizar adecuadamente sus intereses. Sin lugar a dudas, el factor determinante en la formulación de la política de Washington sobre la cuestión del petróleo, en esa época, fue la influencia de las compañías que operaban en México, ya que influyeron fuertemente sobre las condiciones que la Casa Blanca planteó a Obregón para reconocerlo, en particular aquellas que hacían referencia a los derechos de los petroleros norteamericanos.

(12). Meyer, Lorenzo. Op. Cit; Pág.168.



Entre septiembre y octubre de 1924 los representantes de las compañías se reunieron con funcionarios mexicanos en busca de la "solución definitiva" de sus diferencias. Las empresas habían señalado que para aumentar la producción que estaba declinando en forma alarmante, era preciso que México accediera a cumplir con varias condiciones que facilitarían nuevas e importantes inversiones, las cuales mencionaré a continuación:

1. Expedir una ley petrolera "práctica" que protegiera sus derechos contra la aplicación del artículo 27 constitucional,
2. suspender de una vez por todas, las concesiones a terceros en las zonas federales, colindantes o dentro de sus campos,
3. desistir del cobro de las rentas y regalías estipulado en los decretos de Carranza, y
4. garantizar que se mantendrían invariables los impuestos en los próximos diez años.

El resultado de estas condiciones no fue plenamente satisfactorio para los representantes de las compañías, pues por una parte sí se lograron rebajas impositivas, pero por otra parte Obregón no aceptó ninguna modificación constitucional, ni aceptó promulgar la ley reglamentaria de acuerdo a lo pedido. Sin embargo, las empresas consideraron que algo se había avanzado y confiaron en concretar un nuevo arreglo más adelante.

En 1924 Obregón terminó su período presidencial y se retiró temporalmente de la actividad pública sin perder su influencia como líder del grupo en el poder. El problema petrolero, fue uno de los puntos decisivos en sus relaciones con los Estados Unidos, y tanto a él, como a Carranza, le había sido imposible llevar a la práctica la reforma petrolera, debido a la presión de los Estados Unidos, por lo tanto seguía el conflicto petrolero dentro del territorio nacional y Calles habría de realizar pronto un nuevo esfuerzo para solucionar dicho conflicto con un espíritu nacionalista con resultados tanto o más controvertidos que los anteriores.

Al asumir el poder, el general Plutarco Elías Calles, logró la suficiente libertad de acción para imprimir un sello propio a su régimen, en los primeros años (1924 a 1926) se dio de nuevo el choque del Gobierno Mexicano con el capital extranjero, en un intento de Calles por lograr que el desarrollo del país quedara en manos nacionales y el capital extranjero pasara a ocupar un lugar secundario.

Calles inició su periodo cuando el problema de la incertidumbre en los derechos petroleros aparentemente se encontraba en vías de solución, en los círculos petroleros se esperaba que tal arreglo diera origen a una ley reglamentaria acorde a los deseos extranjeros, por lo que Calles nombró entonces una Comisión mixta en el Congreso para que redactase un nuevo proyecto de ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, cuando los diputados aprobaron el proyecto, se esperaba por Washington que el proyecto no sería aprobado por el Senado, o en caso de que se aprobara, sería rechazado por Calles, sin embargo las protestas norteamericanas fueron inútiles: el 31 de diciembre de 1925, fue aprobada la primera ley orgánica del artículo 27 en el ramo petrolero y el reglamento a esta ley lo sería en abril del año siguiente.

México sostuvo que mientras los Estados Unidos no presentaran un caso concreto en que la nueva legislación hubiese afectado efectivamente a los intereses de sus ciudadanos, sus protestas estaban fuera de lugar por ser contrarias a las normas vigentes de derecho internacional. Washington, por su parte, consideró que era suficiente la modificación de la ley, por lo que se reservó todos los derechos de los ciudadanos adquiridos antes de 1917 que fueran afectados por las leyes de diciembre de 1925, lo que equivalía a rechazar la validez de tal legislación.

Calles, buscó como Obregón, el apoyo de los intereses norteamericanos que mantenían contacto comercial con México. Calles insistió ante este grupo que el objetivo de su programa consistía en aumentar el poder adquisitivo de los mexicanos pobres, que de esta manera se convertirían en un valioso mercado para los productos norteamericanos. El llamado en esta ocasión fue inútil, y los sectores exportadores no sólo apoyaron al Gobierno mexicano sino que se unieron al ataque contra Calles. En diciembre de 1925 el presidente de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos, expresó al gobierno mexicano, que era necesario que México respetara los derechos adquiridos por el capital norteamericano, pues de lo contrario no se podría colaborar en el desarrollo del país.

Al entrar en vigor la Ley Orgánica del Petróleo, las compañías recorrieron al juicio de amparo en un último esfuerzo para lograr que el futuro reglamento de la ley orgánica contrarrestara los efectos negativos de dicha ley. Los representantes de las compañías rechazaron cinco diferentes proyectos de reglamento, por considerar que ninguno confirmaba sus derechos anteriores de 1917. En enero de 1927 los petroleros habían considerado seriamente complementar su rechazo a la nueva legislación con una suspensión completa de sus actividades a fin de presionar más al gobierno mexicano. Por lo que se puede decir que el gobierno de Calles en el transcurso de 1926 y 1927, trató de debilitar la resistencia de las compañías petroleras.

Debido a la gran presión ejercida por las compañías extranjeras contra el Gobierno de México, el 3 de enero de 1928 entraron en vigor las reformas a la ley de 1925, tales reformas consistían en que los derechos adquiridos por tales compañías fueron confirmados sin limite de tiempo, no pudiendo ser cancelados en el futuro por ningún motivo.

Pero nuevamente las compañías volvieron a encontrar insatisfactorias las reformas de la ley, y pusieron en juego toda su influencia para lograr que el Reglamento de la nueva Ley Orgánica pusieran fin a los aspectos secundarios que aún les molestaban. Por ejemplo, que a la confirmación se le antepusiera la palabra "concesión", entrañaba un grave riesgo, ya que con base a ello, algún futuro gobierno podía volver a intentar despojar a los petroleros de sus derechos. Calles y el Secretario de Industria no estaban dispuestos a ceder más y rechazaron de plano el proyecto de Reglamento para la Ley Orgánica, recién formado que presentaron las compañías extranjeras el 8 de febrero de 1928.

La presión de parte de los compañías extranjeras siguió hasta celebrar una junta en Nueva York, los petroleros en conjunto hicieron saber al Departamento de Estado, que de no conseguirse un reglamento adecuado, volverían a ampararse contra la ley reformada echando por tierra los acuerdos recién logrados, por lo que la reforma a las leyes orgánica y reglamentaria del artículo 27, fue sin duda un triunfo casi completo de la posición norteamericana, la enorme presión de la administración extranjera, dio por resultado la modificación de la primera ley petrolera promulgada a principios del periodo del general Calles, éste a su vez tuvo en sus manos el control de la administración del licenciado Emilio Portes Gil, del ingeniero Pascual Ortiz Rubio y tras la renuncia de éste, del general Abelardo L. Rodríguez.

El 30 de noviembre de 1928 toma posesión de la presidencia de la República el Lic. Emilio Portes Gil, su antecesor Calles ya le había informado del desarrollo y planteamiento que se llevaba a cabo en torno a la situación petrolera. Al inicio de este gobierno fue cuando empezaron a llevarse a cabo con efectividad las leyes que tanto trabajo había costado imponer. La Secretaría de Industria dio un giro muy importante en cuanto a la regulación de la explotación y producción, puesto que a partir de este gobierno todo tipo de transacción tenía que estar manifestada ante ésta.

El Secretario de Industria Lic. Ramón P. de Negra; dentro del régimen del Presidente Portes Gil, supo llevar por buen camino la función de esta Secretaría, ya que gracias a que éste desarrolló su profesión en el Puerto de Tampico y al estar al tanto de un sinnúmero de maniobras ejercidas por las compañías petroleras, podía comprobar si éstas contaban con el título de propiedad para poder llevar a cabo sus actividades de explotación. Del periodo de Portes Gil cabe destacar que se impidió a toda costa que los organismos obreros tuvieran una fuerza que en un momento dado se convirtieran en un peligro para el Estado.

En medio de esta situación de crisis le toca pasar por la Presidencia de la República al ingeniero Pascual Ortiz Rubio del 5 de febrero de 1930 al 2 de septiembre de 1932, procurando a través de varios recursos administrativos solucionar varios problemas económicos, sin embargo se irían sentando varias bases sólidas.

Durante el gobierno del ing. Ortiz Rubio se promulgó, el 27 de agosto de 1931, la Ley Federal del Trabajo, que regularía las relaciones entre trabajadores y patrones, en medio de un ambiente conflictivo por la severa crisis económica. Con la Ley Federal, quedaba bajo el control y coordinación del Estado las relaciones laborales, organizándose un sistema especial ante el cual se resolverían los conflictos obrero patronales. Al inicio de junio de 1932, la Alianza de Trabajadores Petroleros, había avanzado en muchos lugares, especialmente al sur de Veracruz.

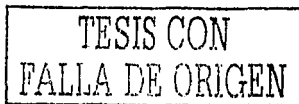
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A la renuncia de Ortiz Rubio a la Presidencia de la República, le sucede en el cargo quien se había desempeñado como Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, el general Abelardo L. Rodríguez, quien realizó un gobierno de transición, cubriendo el periodo de 3 de septiembre de 1932 a 1º. de diciembre de 1934, el cual tuvo una acertada propuesta al decretar 100 kilómetros a los largo de la frontera marítima de México, así como su frontera con Honduras, Guatemala y con todos los terrenos de Baja California, comprendiendo el cause de los ríos, arroyos, lagos, terrenos baldíos, islas y la zona continental cubierta por los mares que circundan a México, como bienes propiedad de la Nación.

Todo lo anterior se logró gracias a las primeras investigaciones de carácter geológico, llevadas a cabo por el Geólogo Mexicano Fernando Urbina, el cual llevó a cabo sus investigaciones obteniendo un proyecto en el cual se encontraban varias posibilidades de que se hallasen dentro del territorio mexicano campos petrolíferos.

Entre 1933 y principios de 1934, el gobierno de Abelardo Rodríguez trato de llevar a cabo un proyecto que consistía en la creación de una empresa de participación mixta (Petromex) en la que participarían los propios petroleros. Para ello cada una de las empresas importantes fue sondeada informalmente para saber si estaban dispuestas a asociarse al Gobierno en su nuevo proyecto. Desafortunadamente todas las ofertas fueron rechazadas, pues a las compañías extranjeras no les interesaba hacer del Estado un productor de combustible, por lo que no se dio el apoyo necesario y mas adelante este proyecto fracasó

El 30 de noviembre de 1934 sube a la Presidencia de la República el general Lázaro Cárdenas del Río, el cual tenía conocimiento de los problemas en torno al petróleo desde la época del presidente Calles, época en la cual era jefe militar de la zona petrolera, Cárdenas estaba consciente de todos lo atropellos cometidos en contra de los trabajadores petroleros y desde su punto de vista, las compañías petroleras se habían comportado como si México fuera "tierra de conquista".



Durante este periodo y a finales de 1935, las empresas petroleras tenían de nuevo problemas laborales y obstáculos en la confirmación de concesiones. En el régimen del general Lázaro Cárdenas, se inician una serie de acontecimientos que terminan en forma drástica. Los antecedentes de la Expropiación inician con la lucha de los trabajadores petroleros por constituir un sindicato legítimo, ya que la forma de vida de tales era miserable e insalubre; debido a esto el 16 de agosto de 1935, se constituye el primer Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana; el cual inicia su lucha por el reconocimiento de sus derechos y mejores prestaciones salariales al enviar el 3 de noviembre de 1936 el proyecto de "Contrato Colectivo de Aplicación General". Las compañías rechazan dicho proyecto pero acceden a celebrar una convención obrero-patronal, a lo que se niegan los trabajadores quienes emplazan a huelga a las compañías al 29 de noviembre sí para entonces no se había discutido y aprobado el contrato colectivo. A solicitud del Presidente Lázaro Cárdenas acceden las partes en conflicto a que en forma pacífica arreglen sus diferencias, por lo que acceden y se comprometen a discutir y formular un contrato colectivo para toda la industria.

El 25 de noviembre de 1936, el Gobierno Mexicano tomó una medida más que iba a afectar considerablemente el desarrollo futuro de sus relaciones con los intereses petroleros, y fue la promulgación de la **Ley de Expropiación**, esta ley facilitaba la expropiación de cualquier propiedad por causa de utilidad pública, pero las organizaciones industriales se opusieron a esta ley alegando que era inconstitucional, pero su esfuerzo por anularla fue inútil, ya que, el Secretario de Estado norteamericano, objetó el derecho de expropiación que dicha ley otorgaba al Gobierno Federal y pidió inmediatamente discutir el problema con el presidente Cárdenas, pero la acción norteamericana fue tardía, la ley ya había sido aprobada por el Congreso.

Antes de que Cárdenas llegará al poder, las relaciones entre los trabajadores de la industria petrolera y el gobierno habían dejado mucho que desear; el Estado no siempre recibió el apoyo de los obreros cuando trató de poner en práctica el artículo 27 constitucional, pues éstos vieron en ello una amenaza a sus fuentes de trabajo, ya que las compañías generalmente amenazaban con una disminución y reajustes de la fuerza de trabajo. En 1936 la situación era distinta; cuando el gobierno intervino en el conflicto a fin de evitar la paralización de la Industria, lo hizo en apoyo de las demandas obreras.

La intervención gubernamental en 1936 tuvo como objeto inmediato hacer aceptar a ambas partes la formación de una comisión obrero patronal que se dedicara a buscar la solución del conflicto. La medida fue inútil, la convención trabajó hasta mayo de 1937 sin llegar a ningún acuerdo. En una reunión entre el presidente Cárdenas y los empresarios petroleros, éste les informó que si no llegaban a un acuerdo con sus obreros, el gobierno intervendría directamente, no obstante, la actitud de las empresas petroleras denotó una gran confianza en su fuerza, no creyeron que México se atreviera a intervenirlas, ni mucho menos aplicarles la Ley de Expropiación.

Los intereses del Gobierno Mexicano no coincidían prácticamente en ningún punto con los de las empresas petroleras, ambas partes favorecían políticas diferentes respecto a los salarios, a la explotación de los recursos petroleros, a las divisas obtenidas por su venta, etc. Por lo tanto el conflicto obrero-patronal se convertiría rápidamente en un intento más de obligar a las compañías a operar de acuerdo con las necesidades del país. Las compañías aun con esto, seguían violando los intereses de los trabajadores y al verse amenazadas procedieron a tratar de quitar el respaldo al Gobierno Mexicano, así como al peso, realizando arreglos con los banqueros para retirar grandes sumas de dinero en moneda extranjera, logrando con esto que el peso mexicano perdiera estabilidad y así tratar de echar abajo el gobierno de Cárdenas, lo cual traería como consecuencia un desequilibrio en el país (13).

A pesar de las sucesivas intervenciones del Presidente Lázaro Cárdenas estalla la huelga el 28 de mayo de 1937, misma que fue declarada existente por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la cual paraliza la economía al no haber abasto de combustible o derivados del petróleo. En el mes de junio, los trabajadores petroleros remiten sus peticiones al Departamento de Trabajo. El 18 de diciembre de 1937, el Grupo Número 7 de la JFCA procedió finalmente a dar su fallo sobre el conflicto obrero-patronal en la industria petrolera en contra de las empresas petroleras. Las compañías reaccionaron en diferentes niveles, por lo que toca al plano interno, su acción fue múltiple, ya que sus abogados echaron mano de varios instrumentos legales a su alcance e inmediatamente recurrieron a la demanda de amparo presentada el 29 de diciembre, los representantes de las compañías impugnaron tanto el procedimiento como el laudo mismo, pero el 1º. de marzo de 1938 la Suprema Corte de Justicia confirmó el laudo, refutando todas y cada una de las pretensiones presentadas por las empresas petroleras.

(13). Meyer, Lorenzo. Op. Cit. Pág. 319.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje teniendo como apoyo esta resolución de la Suprema Corte, fijó el 7 de marzo como fecha límite para que los petroleros pusieran en práctica los términos del laudo, cabe destacar que el núcleo del conflicto no se encontraba ya en el aumento de los salarios y prestaciones, sino en el hecho de que las compañías petroleras habían decidido continuar con su tradicional política de impedir una intervención gubernamental en asuntos financieros y políticos dentro de sus organizaciones.

El 15 de marzo, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje informó a las compañías petroleras que tenían que cumplir con los términos de su resolución ese día. Las empresas respondieron con una negativa. Al día siguiente, y a petición del Sindicato de los Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, se declaró a las empresas petroleras en "rebeldía". Mientras tanto, las negociaciones entre las empresas y el presidente Cárdenas prosiguieron. Ese mismo día 16 las empresas aceptaron finalmente conceder a sus obreros el aumento salarial, sin embargo no fue posible llegar a un acuerdo sobre las cláusulas administrativas. Técnicamente las compañías se habían colocado fuera de la ley.

El 18 de marzo se volvió a reunir Cárdenas con los petroleros, pero no fue posible llegar a un acuerdo sobre los puntos administrativos. Esa noche, el presidente Cárdenas convocó a una nueva reunión a su gabinete e informó a sus ministros su decisión de expropiar a las compañías petroleras y a las 21:45 horas se firmó el Acta de Expropiación, por lo que a las 22:00 horas el Presidente de la República desde el Palacio Nacional y vía radio procedió a Informar a la Nación dicha decisión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.8. DECRETO EXPROPIATORIO (D. O. F. 19 DE MARZO DE 1938)

El 18 de marzo de 1938, el presidente Lázaro Cárdenas hizo pública primero dentro de su gabinete y posteriormente a la Nación, la decisión de llevar a cabo la expropiación de las compañías petroleras, en la cual se publicó un manifiesto para la información de esta decisión, que a la letra dice:

"Manifiesto que el C. Presidente de la República dirigió a la Nación, con motivo del caso petrolero".

A la Nación:

La actitud asumida por las compañías petroleras negándose a obedecer el mandato de la justicia nacional que por conducto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación condenó a éstas a pagar a sus obreros, el monto de la demanda económica, que las propias empresas llevaron ante los tribunales judiciales, debido a la inconformidad de las resoluciones emitidas por las autoridades de trabajo, impone al Ejecutivo de la Unión, el deber de buscar dentro de los recursos de nuestra legislación uno que evite definitivamente para el presente y para el futuro, el que los fallos de la justicia se nulifiquen por la sola voluntad de las partes o de alguna de ellas mediante una simple declaración de insolvencia, como se pretende hacer en el presente caso. Hay que considerar que un acto semejante a éste destruiría las normas sociales que regulan el equilibrio de todos los habitantes de una Nación, así como el de sus actividades propias y posteriormente establecería las bases del procedimiento a que apelarían las industrias de cualquier índole establecidas en México, y que se vieran en conflictos con sus trabajadores o con la sociedad en que actúan, con el fin de no cumplir con sus obligaciones.

Siendo las compañías petroleras las que provocaron lo anterior, ya dentro de sus publicaciones, así como por sus actos y sin tomar en consideración las aseveraciones a que habían sido sujetas por el gobierno, se habían obstinado por seguir desarrollando una campaña publicitaria, fuera y dentro del país, la cual era, altamente difamante y con la finalidad de dañar los intereses económicos, políticos y sociales de la Nación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ya que aún cuando se había dictado el laudo por el tribunal que las juzgó, sin someterse a cubrir los fondos, a que éste las condenó, se agravó más la situación con el embargo sobre las instalaciones, sobre la producción y aún sobre los fondos petroleros; esto implicaría minuciosas diligencias las cuales lo único que provocarían sería la dilación más de tiempo, lo cual resultaría completamente nocivo para el desarrollo de la Nación, puesto que implicaría un cese en la producción que repercutiría principalmente a la industria de transporte, pues una producción insuficiente de combustible causaría un caos general, y traería como consecuencia un atentado contra la paz misma del Estado Mexicano, ya que frenaría la vida comercial bancaria, así como las obras públicas que se estuviesen desarrollando y perdería una gran parte del poder económico, repercutiendo directamente en el Estado, lo cual traería como consecuencia un desastre político, ya que al no llevarse a cabo el laudo resuelto por la autoridad y al quedar rotos los contratos de trabajo con las compañías y los trabajadores, y al no ocupar el gobierno las instalaciones de éstas, se causaría un paro general de la industria petrolera, repercutiendo esto con un mal para la industria y la economía general.

Asimismo, teniendo el desarrollo del conflicto laboral en el año de 1936, se creó la Junta de Conciliación y Arbitraje, la cual se hace el cargo de dirimir sobre todo tipo de controversias en relación a los trabajadores. La industria petrolera en su inicio, fue una de las principales fuentes de atracción para la inversión de capitales extranjeros; lo cual provocó un gran desarrollo dentro de ésta.

Los factores de privilegio, aunados a las prodigiosas potencialidades de nuestros mantos petrolíferos que la Nación concesionó muchas veces aun en contra de su voluntad y contra el derecho público, lo que significa así en su totalidad la verdadera suma del capital del que se habla. Riqueza potencial de la Nación, trabajo pagado con precarios salarios, con exención de impuestos, privilegios económicos y tolerancia gubernamental, son los factores que vinieron a condicionar y retrasar el auge de la industria petrolera en México. Esta situación se dio por el abuso de una tolerancia que se creó al amparo de la ignorancia, preferencia y debilidad de nuestros dirigentes, y por persistente e indebida intervención de las empresas petroleras en la política nacional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

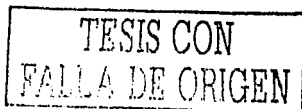
Nadie ignora como en distintas épocas anteriores las compañías petroleras han demostrado descontento en contra del régimen del país, cada vez que ven afectados sus negocios, o que se intenta rectificar sus privilegios que disfrutaban, o el retiro de tolerancias acostumbradas. Han tenido dinero, armas y municiones para la rebelión, dinero para defender a sus incondicionales defensores, pero para el progreso del país, para el equilibrio del trabajo, para el fomento de la higiene en donde ellos mismos operan o para salvar de la destrucción las cuantiosas riquezas naturales, éstas empresas manifiestan que "no hay dinero, ni posibilidades económicas, ni voluntad para extraer el dinero del volumen mismo de sus ganancias". Llegaron a juzgar que su poder económico y su orgullo los escudaba contra la dignidad y la soberanía de una Nación, que les había entregado con largueza sus cuantiosos recursos naturales.

Ante esta situación y como lógica consecuencia de las condiciones en las que nos desenvolvíamos, se tenía que dictar una medida definitiva y legal para terminar con este estado de anomalías permanentes que existían en el país; el cual se debatía sintiendo frenado su progreso y desarrollo industrial por quienes tenían en sus manos el poder, así como la fuerza dinámica de toda actividad, utilizando ésta para abusar frecuentemente de ese periodo económico, hasta el grado de poner en riesgo la vida misma de la Nación, la cual busca elevar a su pueblo; mediante sus propias leyes, aprovechando sus propios recursos y dirigiendo libremente su destino.

Planteando así la única solución que tenía este problema, pidió a la Nación entera un respaldo moral y material suficientes para llevar a cabo una resolución tan justificada, tan trascendental y tan indispensable.

Con lo cual Cárdenas manifiesta:

El Gobierno ha tomado ya las medidas convenientes para que no disminuyan las actividades constructivas que se realizan en toda la República y para ello, sólo pido al pueblo confianza plena y respaldo absoluto en las disposiciones que el propio gobierno tuviera que dictar. Sin embargo, si fuera necesario, haremos el sacrificio de todas las actividades constructivas que la Nación ha realizado durante este periodo de gobierno.



Es preciso que todos los sectores de la Nación se revistan un poco optimistas y que cada uno de los ciudadanos, ya en sus trabajos agrícolas, industriales, comerciales, de transporte, etc; desarrollasen a partir de este momento una mayor actividad para crear nuevos recursos, que vengan a manifestar que el espíritu de nuestro país es capaz de salvar la economía de nuestra Nación, por el propio esfuerzo de sus ciudadanos. Y como pudieran ser, que los intereses que se debatían de forma tan acelerada en el ambiente internacional, pudiera ser de exclusiva soberanía y dignidad nacional; al consumir una desviación de nuestras materias primas primordiales, queremos decir, que nuestra explotación petrolífera no se aparta de la solidaridad moral que nuestro país tiene con las naciones de tendencia democrática y a quienes deseamos asegurar que la expropiación decretada sólo se dirige a eliminar obstáculos de grupos que no sienten la necesidad evolucionistas de los pueblos, ni les dolería ser ellos mismos quienes entregarán el petróleo mexicano al mejor postor, sin tomar en cuenta las consecuencias que tiene que soportar las masas populares y las naciones en conflicto.

El general Lázaro Cárdenas Presidente de la República, siendo en Palacio Nacional, 18 de marzo de 1938, decretaba que expropiaba a favor del patrimonio de la Nación los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras, que se negaron a acatar el laudo de fecha 18 de diciembre último, del Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual las condenaba a implantar nuevas condiciones de trabajo, y que expresaron su negativa a aceptar el laudo pronunciado, no obstante de haber sido reconocida su constitucionalidad por la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Considerando que este hecho trae como consecuencia la suspensión total de actividades de la Industria Petrolera y en tales condiciones es urgente que el poder público intervenga con medidas adecuadas para impedir que se produzcan graves trastornos interiores, que harían imposible la satisfacción de necesidades colectivas y el abastecimiento de artículos de consumo necesarios a todos los centros de población, debido a la consecuente paralización de los medios de transporte y de las industrias productoras; así como para prever a la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de la riqueza que contienen los yacimientos petrolíferos y para adoptar las medidas tendientes a impedir la consumación de daños que pudieran causarse a las propiedades en perjuicio de la colectividad, circunstancias todas estas determinadas como suficientes para decretar la expropiación de los bienes destinados a la producción petrolera.

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional y en los artículos 1°. Fracciones V-VIII y X; 4°, 8°, 10° y 20° de la Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936, teniendo a bien la expedición de el siguiente decreto:

En el artículo 1°. Se enumeran las compañías expropiadas: un total de 16 entre ellas la Compañía Mexicana de Petróleo El Aguila, S. A., la Huasteca Petroleum Company, la Sinclair Pierce Corporation y la California Standard Oil Company of México.

En el artículo 2°. Se encarga a las Secretarías de Economía y Hacienda que procedan a la ocupación de los bienes expropiados ya que de "no ocupar el gobierno las instalaciones de las compañías vendría la paralización inmediata de la industria petrolera, ocasionando esto, males incalculables al resto de la industria y a la economía general del país".

En el artículo 3°. Se establece que la Secretaría de Hacienda pagará la indemnización correspondiente a las compañías expropiadas, de conformidad con lo que disponen los artículos 27 Constitucional; 10 y 20 de la Ley de Expropiación, en efectivo y en un plazo que no excedería de los 10 años.

En su artículo 4°. Se ordena la notificación de este decreto a los representantes de las compañías expropiadas y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

A raíz de esta disposición el pueblo en general en el momento de tener conocimiento de ésta, se lanza a las calles, apoyando la decisión del general Lázaro Cárdenas, siendo tomadas las compañías por los propios trabajadores, teniendo como guía y representación al Sindicato de Trabajadores Petroleros. Los dueños de las compañías enviaron personal especial para tener conocimiento de dicho decreto y para tratar de solucionar y revocar la decisión que el Gobierno mexicano había ya tomado, aceptando todas y cada una de las propuestas que desde hace tiempo tenían en conflicto, pero no llegaron a tener ni siquiera contacto con el presidente Cárdenas para que los escuchase, ya que trataban de degradar la decisión tomada por las autoridades gubernamentales en un momento de crisis interna en el país, provocados por extranjeros detentadores de una de nuestras principales riquezas nacionales (14).

(14). Alemán Véldez, Miguel. "La Verdad del Petróleo en México". Editorial Grijalbo. Primera Edición. México, D. F. 1977. págs. 205-292.

Resulta conveniente hacer un paréntesis y precisar que la **expropiación** es un medio que se ha establecido en la Constitución, por virtud del cual el Estado puede establecer limitaciones a la propiedad privada afectándola, sólo por causa de utilidad pública. Mediante la expropiación el Estado por un acto unilateral y en ejercicio de su soberanía, adquiere la propiedad que pertenece al particular gobernado, por causa de utilidad pública, mediante una compensación. El fundamento en donde se limita la expropiación a la propiedad privada está prevista en el artículo 27 de la Constitución en su párrafo segundo que a la letra dice: "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

La expropiación no es una simple restricción al derecho de usar, disfrutar o de disponer, sino que priva al particular de su propiedad; pero sólo podrá llevarse a cabo cuando exista utilidad pública, en el caso de que se expropie sin que exista utilidad pública, constituiría una violación a las garantías individuales del particular. Así que tenemos que la expropiación es una institución por medio de la cual el Estado puede unilateralmente adquirir bienes que forman parte de la propiedad privada, que necesita para alguna de sus atenciones y que no puede obtener por medio de arreglos contractuales con sus demás (15).

Para el doctor Andrés Serra Rojas, **la expropiación** es un acto unilateral del Estado en que no interviene la voluntad de la persona (s) afectada (s) por la expropiación y el Estado en ejercicio de su poder soberano le priva al particular-gobernado de su propiedad privada, sólo por causa de utilidad pública, mediante una compensación designada como indemnización (16).

Como hemos visto para que opere la expropiación se requiere que exista utilidad pública, en caso de no existir ésta y llevarse a cabo la expropiación, origina violación a las garantías individuales. Esa utilidad pública debe ser fijada por el Poder Legislativo a través de una ley, que debe ser previa al acto de expropiación. Si se presenta una necesidad de utilidad pública y no existe ley que la prevea el Estado no podrá llevar a cabo dicha expropiación aunque exista esa necesidad, por no estar prevista por la ley previamente expedida, toda vez que de acuerdo con el artículo 27 fracción VI párrafo segundo de la Constitución, se requiere que el caso de utilidad pública esté previsto por ley.

(15). Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S. A. Décima Cuarta Edición. México, D. F., 2000. pág. 393.

(16). Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo Tomo II". Editorial Porrúa, S. A., Vigésima Edición. México, D. F., 1999. pág. 315.

Pero ¿cuándo hay utilidad pública? la Constitución Política en vigor no precisa cuando la hay, por lo que podemos contestar que existe utilidad pública cuando en la colectividad se da la necesidad de evitar un daño que esté experimentando o un daño que pueda sufrir o de procurarle un beneficio, que el legislador deberá expresar en las diversas causas de utilidad que contenga la ley que expida (17).

La Ley de Expropiación señala en su Artículo 1°. Se consideran de utilidad Publica:

- VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.
- VIII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular.

Así que tenemos que la decisión tomada en 1938, fue la culminación de una marcha que nunca se detuvo para sustraer la industria petrolera de manos de empresas extranjeras. El Presidente Cárdenas decidió finalmente poner en vigor el artículo 27 y hacer valer la Ley de Expropiación, su actitud ante los petroleros fue consecuencia de una política interna que pretendía dar cabal cumplimiento a los postulados de la Constitución de 1917, el golpe asestado a las empresas petroleras fue un paso fundamental en la consolidación del espíritu nacionalista, el momento histórico en el que se apoyó el nacionalismo mexicano como sentimiento del propio valer de la Nación, corresponde al de la Expropiación Petrolera.

(17). Burgoa Orihuela, Ignacio. "Garantías Individuales". Editorial Porrúa, S. A., Décima Octava Edición. México, D. F., 1992. pág. 467.

1.9. DECRETO QUE CREA LA INSTITUCIÓN PETROLEOS MEXICANOS (D. O. F. 7 DE JUNIO DE 1938).

La mañana del 19 de marzo el pueblo entero en la ciudad de México, salió a las calles entonando cantos de apoyo y solidaridad a la decisión tomada por el Jefe del Ejecutivo el General Lázaro Cárdenas, del Río, con lo cual toda la imagen y lucha del pueblo mexicano se vio plasmada en un acto de solidaridad que a la fecha se celebra como un hecho insólito en la historia de México, y éste hecho consiste en la acción determinante de nuestro presidente de llevar a cabo la nacionalización de la Industria Petrolera, decisión tomada la noche del 18 de marzo de 1938.

El aspecto con el que tampoco contaban los funcionarios extranjeros, eran las funciones y actividades que el Sindicato de Trabajadores Petroleros había previsto y desarrollado, puesto que se llevó a cabo una capacitación para el buen y adecuado funcionamiento en las actividades de dirección, por lo tanto al llevarse a cabo la expropiación y al retirar de su cargo a los principales administradores, éstos fueron reemplazados inmediatamente por personas designadas por el Presidente, con lo cual se pudo suplir la falta de personal superior a nivel ejecutivo que era el que salvaguardaba la Dirección de la Administración de la Industria Petrolera.

Así que mediante decreto promulgado el 7 de junio de 1938 y de acuerdo con su artículo 1° y 2° se crea una Institución Pública denominada "Petróleos Mexicanos", su objeto será encargarse del manejo de los bienes muebles e inmuebles que por decreto de 18 de marzo último se expropiaron a diversas empresas petroleras. Al efecto, gozará de las atribuciones necesarias para llevar adelante su objeto, pudiendo efectuar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, entre las actividades más importantes se mencionan la exploración, explotación, refinamiento, almacenamiento y distribución de los productos relativos.

En su artículo 3°. menciona que Petróleos Mexicanos tendrá personalidad jurídica, integrándose su patrimonio con los bienes expropiados y con los demás que en lo sucesivo adquiera para fines de la industria petrolera.

CAPITULO II. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SU IMPORTANCIA.

En este capítulo estudiaremos la importancia que tiene la Administración Pública en México, daremos varias definiciones de ésta y analizaremos de una forma detallada las formas de organización administrativa como lo son: la centralización, la desconcentración, la descentralización y las empresas de participación estatal; para poder conocer qué lugar ocupa y que papel juega Petróleos Mexicanos dentro de ésta misma.

2.1. DEFINICION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Es importante mencionar, que la ciencia política es una disciplina que estudia la evolución y caracteres de las instituciones y actividades políticas del hombre, y que guarda una estrecha vinculación con el Derecho Constitucional que establece una base general de organización y funcionamiento de los órganos fundamentales del Estado, por lo que podemos ver que la Administración Pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedad, en la que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales.

La ciencia política es la disciplina madre de la Administración Pública, por lo tanto "la Política y la Administración Pública" están estrechamente ligadas, ya que ambas constituyen aspectos diferentes de un mismo fenómeno: "el gobierno" (1).

El gobierno, como sabemos es uno de los elementos del Estado, por lo que se desprende, que se puede identificar a la Administración Pública como el "campo de la ciencia política que trata de los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de fuerza de trabajo, recursos y poder para la activación de la política del gobierno.

El interés esencial de la Administración Pública radica en la explicación científica de las condiciones, factores y consecuencias que se relacionan con la acción gubernamental.

(1). Delgadillo Gutiérrez, Luis H y Lucero Espinosa, M. "Compendio de Derecho Administrativo"(primer curso). Editorial Porrúa, S.A., Tercera Edición Actualizada, México, D. F., 1998. pág. 30.

Antes de definir a la Administración Pública; primero es necesario definir la "**administración**", para poder entender la complejidad de la Administración Pública. La palabra administración tiene su origen en el latín *administratio* que significa acción de administrar. Y el término "*administrar*" está compuesto por *ad* y *ministrare* que significa conjuntamente "*servir*", llevando implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de "servir". La Administración en su sentido antiguo se traduce como gobernar, regir o cuidar; equivale a ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que la habitan, puede adoptarse como sinónimo del ejercicio de dirección de una institución, o en otros casos más comunes como el acto de suministrar, proporcionar o distribuir una cosa (2).

La palabra administración en un sentido general, significa la acción o efecto de cuidar un bien o un patrimonio, con el fin de asegurar su normal productividad; en un sentido más amplio, es la función consistente en asegurar la aplicación cotidiana de las leyes, y la marcha diaria de los servicios públicos, reunidos bajo la dirección del gobierno y para beneficio del pueblo.

Jiménez Castro afirma que: "la administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr (3).

Delgadillo Gutiérrez destaca que por ciencia de la administración debemos identificar el estudio sistematizado de esa actividad y de los órganos que la realizan, ideas que comprenden tres aspectos fundamentales que se trata del órgano que la realiza, la actividad en que se concreta y la disciplina que debe seguirse (4).

(2). Jiménez Castro, Wilburg. "**Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa**". Editorial Fondo de Cultura Económica. México, D. F., 1974, pág. 25

(3) Jiménez Castro, Op. Cit., pág. 27.

(4). Delgadillo Gutiérrez, Luis H y Lucero Espinosa, M., Op. Cit., pág. 44

El doctor Andrés Serra Rojas argumenta que: "la administración es un proceso necesario para determinar o alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y actitudes humanas, además agrega, que la doctrina administrativa distingue dos conceptos fundamentales de administración. El primer concepto se reduce a la función de administrar; el segundo hace referencia a los diversos órganos a los que se encomienda la función de administrar" (5).

Así que, podemos ver que la *administración en sí*, consiste en la actividad que desempeñan los individuos o los diversos órganos, en virtud de la necesidad que deben proveer en la cotidianidad a partir de los recursos materiales y humanos, de los que pueden disponer. La administración se refleja en la gestión que los individuos hacen de los bienes con que cuentan, con el propósito de rendir de ellos el máximo aprovechamiento posible en su aplicación a las carencias del momento.

Por lo tanto, la Administración es de vital importancia para el ser humano en la actualidad, pues los recursos con que la naturaleza dispone para su explotación en potencia, son en realidad limitados. Las personas, como las entidades públicas pueden practicar los actos que tiendan a la administración de sus bienes.

Ya que definimos y analizamos la palabra "administración", ahora podremos estudiar varias definiciones de la Administración Pública aportadas por diversos autores.

La Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, establece que la Administración Pública es: "el sistema instrumental del sistema político compuesto por un conjunto de interacciones a través de las cuales se generan las normas, los servicios, los bienes y la formación que demanda la comunidad, en cumplimiento de las decisiones del sistema político. La Administración Pública constituye siempre un instrumento que, al menos formalmente, al servicio de fines que se consideran como políticamente valiosos" (6).

(5). Serra Rojas, Andrés. "**Derecho Administrativo Primer Curso**". Editorial Porrúa, S. A., Vigésima Edición. México, D. F., 1999. pag. 70.

(6). Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. "**Glosario de Términos Administrativos**". México, D. F., 1982., págs. 31; 55.



A su vez **Faya Viesca**, define a la Administración Pública como "el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el Gobierno Nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas, particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la nación" (7).

Por su parte el maestro **Miguel Acosta Romero** la define de la siguiente manera: "Es la parte de los órganos de Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

- a). Elementos personales.
- b). Elementos patrimoniales.
- c). Estructura jurídica.
- d). Procedimientos técnicos.

El mismo autor señala que la Administración Pública puede estudiarse desde dos puntos de vista: el orgánico y el funcional.

Desde el punto de vista **orgánico**, se le identifica con el Poder Ejecutivo y con todos los órganos administrativos que, directa o indirectamente dependen de él. Orgánicamente la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas públicas, las sociedades mercantiles de Estado y los fideicomisos públicos.

Desde el punto de vista **funcional ó dinámico**, la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada (8).

(7). Faya Viesca, Jacinto. "Administración Pública Federal". Editorial Porrúa, S. A., Primera Edición. México, D. F., 1979. Pág. 32.

(8). Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S. A., Decima-Quinta Edición Actualizada. México, D. F., 2000. pag. 32.



Para **Antonio Carrillo Flores**, la Administración Pública "es el conjunto de actividades desplegadas por el Estado directa o indirectamente, para la gestión de intereses públicos ordinarios que han incorporado a la orbita de sus propios fines" (9).

El maestro **Gabino Fraga**, menciona que la Administración Pública debe de entenderse desde **un punto de vista formal** como "el Organismo Público que ha recibido del 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 de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión"(10).

A su vez el doctor **Andrés Serra Rojas** expresa que: la definición de administración pública se relaciona con las actividades del sector público. Es un término que reviste sentidos diversos, siendo los más generales los siguientes:

a). La administración en su sentido material u objetivo alude a la actividad o acción, es decir, al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos.

b). La administración en un sentido orgánico, subjetivo o formal, se refiere al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea determinada de interés privado o público.

c). La administración pública moderna va más allá de la ejecución de la ley y se ha internado en el campo de la economía nacional determinando las bases, los medios y formas de su desarrollo.

"La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación".

(9). Carrillo Flores, Antonio. "La Justicia Federal y la Administración Pública". Editorial Porrúa, S. A., Segunda Edición. México, D. F., 1973. pág. 77.

(10). Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S. A., Décima-Cuarta Edición Actualizada. México, D. F., 2000. pág. 119.

Agrega, el doctor Serra Rojas, "la administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o administrativos los intereses de una sociedad. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar" (11).

Para **Jorge Olivera** no hay mejor guía para entender a la Administración Pública que saber que es inherente al Estado, "ciertamente no todo Estado es Administración Pública pero sí toda Administración Pública es Estado". Sostiene que desde el aspecto objetivo "la Administración Pública es la actividad correspondiente a la función administrativa. Es la actividad del Estado que actúa en determinados dominios con el objeto de realizar la satisfacción de necesidades públicas, de manera inmediata" (12).

Para el profesor **Narciso Sánchez**, la Administración Pública es aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizados y paraestatal y que lleva como finalidad atender necesidades de interés social o colectivo; sin perder de vista, que en un sentido general la administración pública también es propia de los poderes Legislativo y Judicial porque su razón de ser es de orden público y conforme a los intereses del pueblo, para servirlo, ayudarlo, protegerlo y mejorar sus condiciones de vida (13).

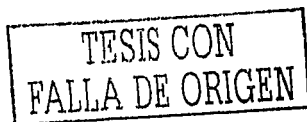
Para **Omar Guerrero**, la administración pública "es el campo de la ciencia política que trata con los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de fuerza de trabajo, recursos y poder para la actividad de la política del gobierno. El interés esencial de la administración pública radica en la explicación científica de las condiciones, factores y consecuencias que se relacionan con la acción gubernamental" (14).

(11). Serra Rojas, Op. cit., pág. 55.

(12). Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S. A., Séptima Edición. México, D. F., 1997. págs. 20, 21.

(13). Sánchez Gómez, Narciso. "Primer Curso de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S. A., Segunda Edición. México, D. F., 1998. pág. 74.

(14). Guerrero Orozco, Omar. "Introducción a la Administración Pública". Editorial Harla, S. A., Tercera Edición. México, D. F., 1999. pág. 30.

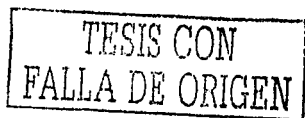


Por último para el maestro **Rafael Martínez Morales**, la Administración Pública "está constituida por los entes del Poder Público, encargados de coordinar los recursos de diversa índole para el logro de ciertos objetivos, siendo un instrumento fundamental dentro de la actividad política del Estado, toda vez que por su medio se ejerce principalmente el poder" (15).

De las anteriores definiciones se desprenden como elementos esenciales de la Administración Pública los siguientes:

- a). Es realizada por el Estado, específicamente por el Poder Ejecutivo.
- b). Realiza o proporciona los servicios públicos.
- c). Está encaminada a buscar un fin determinado, que siempre será la satisfacción del interés general.
- d). El factor humano es el elemento más importante con el que cuenta la Administración Pública para dar un eficiente servicio a la sociedad.
- e). Los elementos materiales (patrimonio) también han ayudado al desarrollo de la Administración Pública, simplificando sus labores y haciendo mas eficiente el servicio.
- f). Su estructura jurídica, la Administración Pública actúa en un marco estricto de facultades expresas y limitadas por las distintas leyes y reglamentos que la estructuran y regulan.
- g). Procedimientos técnicos.,este elemento se refiere al conjunto de trámites y formalidades (ordenados y metodizados legalmente) que determinan los requisitos que deben seguirse para la manifestación del acto administrativo, lo que permitirá el buen funcionamiento de la Administración Pública.

(15). Martínez Morales, Rafael. "**Derecho Administrativo Primer Curso**". Editorial Oxford University Press-Harla., Tercera Edición. México, D. F., 1996. Págs. 37, 38.



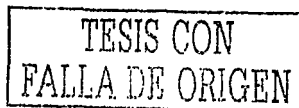
En base a las diversas definiciones que hemos estudiado anteriormente, podemos determinar por último que la Administración Pública es: *"El contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos en forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general, dicha atribución tiende a la realización de un servicio público y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos manifestados para lograr proveer tal bien y satisfacer dichas necesidades"*.

2.2. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.

La Administración Pública Mexicana precisa de formas de organización administrativas que le permiten un desempeño rápido, eficaz y satisfactorio, estas formas de organización, no son equiparables a las formas de Estado, ni de Gobierno, pues las primeras están referidas al Estado en unidad y a los medios de organizarse respecto a sus elementos básicos y las segundas a los órganos que ejercitan al poder al mas alto nivel Ejecutivo, Legislativo y Judicial; mientras que las formas de organización administrativas están referidas exclusivamente a la estructura de la Administración Pública, es decir, a uno de los poderes del Estado o sea al Poder Ejecutivo, que es el órgano al que le corresponde la función de gobierno y de la administración.

El tratadista **Miguel Acosta Romero**, define a la organización administrativa como "la forma 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, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente (16).

(16). Acosta Romero, Miguel. Op. Cit., pág 64.



De la definición antes mencionada, cabe señalar que el órgano de la administración pública ó unidades administrativas forman parte de las formas de organización administrativa del Poder Ejecutivo, que tienen una función específica que cumplir, en virtud de las atribuciones legales que se les ha encomendado, en congruencia con los planes y programas de trabajo diseñados para cada esfera de gobierno.

También se le puede identificar al órgano de la administración pública como una persona moral, creada por ley o decreto del Ejecutivo, y que debe cumplir sus funciones por medio de las personas físicas quien lo representa a favor del pueblo al que le sirve. Los órganos de la administración pública se han instituido como base de la división del trabajo en virtud de las atribuciones que tiene encomendadas el Poder Ejecutivo, y que van a integrarse en forma jerarquizada y coordinada, para desplazarse en la vida práctica buscando el beneficio social, ya sea prestando servicios públicos, construyendo obras públicas o atendiendo otras necesidades de interés general.

“Órgano de la Administración Pública O Unidad Administrativa, es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y desde el punto de vista orgánico, depende de éste” (17).

Así tenemos, que las formas de organización administrativa se refieren a un aspecto parcial de la estructura del Estado; esto es, a la forma o manera de estructurarse el Poder Ejecutivo, ya sea Federal, Estatal y Municipal, para atender las funciones propias de la administración pública en el marco de sus atribuciones constitucionales.

Las formas de organización administrativas representan la ordenación congruente y sistemática de todas las dependencias y organismos que integran el aparato público competente del Poder Ejecutivo, para planear, coordinar, ejecutar y controlar las diversas actividades propias de la función administrativa del Estado, tomando en cuenta el territorio, la jerarquía, la materia y la división del trabajo a que se refieren los ordenamientos legales respectivos a favor de la sociedad.

(17). Acosta Romero, Miguel. Op. Cit., pág. 65.

Así, podemos ver que la necesidad de establecer y ordenar de manera coordinada a los entes que conforman a la administración pública, se debe a que sólo así se logra alcanzar una operatividad adecuada a sus finalidades y al ejercicio de la función o actividad administrativa, por lo que la organización administrativa está integrada por los entes del Poder Ejecutivo que habrán de realizar las tareas que conforme a la Constitución y a las leyes respectivas les han sido asignadas.

Las formas de organización administrativas, es decir, los sistemas como se estructuran los entes del Poder Ejecutivo, están determinadas por la liga jerárquica que con mayor o menor intensidad los vincula con el titular del Poder Ejecutivo; ya sea que ese titular se llame Presidente, Primer Ministro, Gobernador, Gabinete o Ayuntamiento. Por último, podemos ver que las formas de Organización Administrativa "consisten en la manera en que estará integrada la administración pública, en cómo se ordenarán los órganos del poder público encargados de la actividad o función administrativa del Estado" (18).

La ciencia del derecho administrativo estudia usualmente tres formas de organización administrativa y que son las siguientes:

- I. La centralización.
- II. La desconcentración.
- III. La paraestatal, dividida en:
 - a). Organismos descentralizados.
 - b). Empresas de participación estatal mayoritaria.
 - c). Empresas de participación estatal minoritaria, y
 - d). Fideicomisos públicos.

Otros estudiosos sólo hablan de dos importantes formas que son: la centralización y la descentralización; sin embargo yo me inclino mas por la primera clasificación que ha sido mencionada en el apartado anterior, y que habrán de analizarse con cierto detalle en el transcurso de los próximos temas.

(18). Martínez Morales, Rafael. Op. cit. págs. 56.

Por último podemos decir, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habla de dos importantes sectores que constituyen las formas de organización administrativa federal, al decir su **artículo 90**, que:

"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."

A su vez la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 1°. dice:

"La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

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

2.3. LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Se trata de una de las formas de organizar la administración pública, se entiende como la dependencia de unidades administrativas jerárquicamente inferiores respecto de otras superiores, hasta llegar a un órgano supremo, que en el derecho administrativo mexicano se le conoce como Presidente de la República, quien es la máxima autoridad política y administrativa de la centralización federal.

En la centralización encontramos un conjunto de dependencias debidamente encadenadas bajo la dirección y decisión del titular del ejecutivo, que se encarga de dictar las más importantes acciones de su autoridad, para todo el nivel de gobierno que representa, y que como tal, todos sus subordinados deben guardarle sumisión, obediencia y respeto, para cumplir fielmente su línea de acción diseñada en su plan de trabajo.

Es muy probable la coordinación se sus integrantes en todas las tareas de la administración pública que tienen encomendadas; para ese efecto, existen los poderes de la relación jerárquica, que constituyen una regla de conducta y de observancia obligatoria, para no salirse, ni excederse de su campo de actuación, pero sobre todo para mantener la congruencia en el desempeño público que en la práctica tiene encomendada cada unidad administrativa. Coordinación que permite un orden y agrupación específica de sus integrantes, independientemente de que en forma interna las dependencias cuenten con su estructura particular; esto es, su propio nivel de mando. Graduación que tiene un papel preponderante en la rectoría de la centralización, para alcanzar la armonía, la uniformidad, la disciplina y eficacia entre todo el aparato que la conforma.

Acosta Romero conceptúa a la centralización, como: "Una forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución de las actividades administrativas" (19).

(19). Acosta Romero, Miguel. Op. Cit., pág. 66.

Para **Jorge Olivera**, la centralización "constituye una estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central y único, encuentran su apoyo en el principio de diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación, en el que, el impulso y dirección lo llevan los centros superiores o directivos, la ejecución los subordinados o inferiores" (20).

El distinguido maestro **Gabino Fraga** nos dice, que la centralización administrativa existe cuando "los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel, hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública, y se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la administración" (21).

El doctor **Andrés Serra Rojas**, por su parte define a la centralización, administrativa como "el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista de nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas". Es importante subrayar que esta coordinación y subordinación no podía lograrse sin la existencia de la relación jurídica administrativa denominada jerarquía, por lo cual órganos y funcionarios dependen y están dirigidos por un órgano central y único; "la organización administrativa centralizada podemos imaginarla a manera de una pirámide que tiene en su vértice superior al Presidente de la República y en la base a los órganos inferiores de la administración" (22).

(20). Olivera Toro, Jorge. Op. Cit., pág. 285.

(21). Fraga, Gabino. Op. Cit., págs., 166 y 167.

(22). Serra Rojas, Andrés. Op. Cit., pág. 475.

En el régimen centralizado, todos los órganos convergen a un centro, que es el unificador y coordinador de toda la actividad estatal, pero la centralización única sólo es un mito ó únicamente existe en pequeñas administraciones, pues siempre se tiene que recurrir a la desconcentración o llegar a la descentralización para hacer más ágil y eficaz la administración.

Las anteriores definiciones hablan de la centralización en sus diferentes aspectos, ya que algunos de ellos hacen referencia a los elementos que configuran la naturaleza jurídica de éste régimen (poder de mando, de decisión, de jerarquía, etc.); pero en todas ellas podemos percibir claramente que la centralización es un principio de organización por medio de la cual se hace posible la coordinación y la subordinación de los órganos a un poder central supremo.

La centralización presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que conforma, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su mando, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico.

De esta forma tenemos en la centralización una coordinación de los órganos que la integran, ya que en razón de la competencia que tienen asignada delimitan su actividad para no interferir en sus acciones, coordinación que permite un orden y agrupación específica, independientemente de que en forma interna cada órgano tenga su estructura particular, es decir, su propio orden jerárquico. En este sentido la jerarquía juega un papel preponderante, ya que une en línea vertical a las diferentes dependencias de la administración centralizada y a las unidades administrativas en su organización interna; y en línea horizontal, la coordinación permite su funcionamiento a través de la distribución de competencias.

En cuanto a las características de esta forma de organización administrativa, el maestro Serra Rojas menciona las siguientes (23).

I. EL ESTADO ES LA ÚNICA PERSONA TITULAR DE DERECHOS: que se traducen en poderes públicos originarios y éstos a su vez integran un conjunto de órganos de mayor o menor importancia. La administración es el órgano rector de la vida administrativa con múltiples personalidades. El gobierno es el órgano director.

II. LA CENTRALIZACIÓN ES UN RÉGIMEN

ADMINISTRATIVO: un sistema de organización de la administración, que coordina y vincula a los demás órganos públicos. El régimen jurídico vigente es el que se encarga de fijar los caracteres de sus elementos.

III. LAS FACULTADES DE MANDO Y DE DECISIÓN SE CONCENTRAN EN EL PODER EJECUTIVO:

Esto implica una concentración de facultades en los órganos estatales superiores, particularmente en el Poder Ejecutivo, toda la acción administrativa parte de él y converge a él, o sea que toda orden emana y se ejecuta en su nombre; los demás órganos dentro de este régimen sólo poseen facultades auxiliares o consultivas (carecen de personalidad jurídica y de capacidad legal para actuar por sí mismos).

IV. LA EXISTENCIA DE UN REGIMEN JERARQUICO:

Esta es una característica fundamental, puesto que no se podría lograr una coordinación y subordinación adecuadas en los diversos órganos que integran a la administración, si no es mediante éste vinculo jurídico, denominado relación de jerarquía, la cual definiremos a continuación.

La relación de jerarquía es el orden y grado que guardan entre sí los diferentes órganos superiores y subordinados de la administración pública, los cuales están provistos legalmente de determinadas facultades.

Para **Acosta Romero**, la relación de jerarquía "es el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la administración pública, establecida a través de un vinculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares (personas físicas) de los mismos (24).

El maestro **Gabino Fraga** entiende la jerarquía, como una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, hasta el Presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la Administración Pública Federal (25).

(23). Serra Rojas, Andrés. Op. Cit., pág. 537.

(24). Acosta Romero, Miguel. Op. Cit., pág. 69.

(25). Fraga, Gabino. Op. Cit., págs. 171 y 172.

Por lo tanto, hemos visto que la relación de jerarquía implica facultades de los órganos superiores respecto de los inferiores, pero no sólo respecto de los órganos sino también en relación con los actos que éstos realizan. Es así que ejercen un conjunto de poderes o facultades, unos relativos a los órganos y otros a los actos; estos poderes son considerados como característicos de la centralización, y los exponemos siguiendo los lineamientos de los distinguidos juristas Serra Rojas y Gabino Fraga:

a). PODER DE MANDO. Es la característica suprema del poder público. Consiste en la facultad que tienen los órganos superiores de dar órdenes, instrucciones y circulares a órganos inferiores, señalándoles la forma en que deben ejercer las funciones que les están atribuidas.

b). PODER DE NOMBRAMIENTO. Se caracteriza por la facultad que tiene el Presidente de la República para designar a sus colaboradores inmediatos, como son: a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, y a otros altos servidores públicos de la Federación en donde así se establezca por la Constitución o leyes administrativas propias de su competencia, lo que debe hacerse atendiendo a las bases legales para ocupar el cargo, a la capacidad técnica, política y administrativa.

c). PODER DE VIGILANCIA. Permite a la autoridad administrativa central, conocer de los pormenores de los actos realizados por sus subordinados. Este régimen comprende dos aspectos importantes: actos de vigilancia de la autoridad central y actos de las autoridades inferiores informando sobre su actuación, rindiendo cuentas, informaciones, estados de contabilidad, visitas, inspecciones, comprobaciones directas.

d). PODER DE DECISIÓN. Decidir es ejecutar un acto jurídico o material, para producir efectos que crean, reconocen, confirman, modifican o extinguen derechos y obligaciones, o simplemente se trata de atender servicios públicos que demanda la colectividad. Viene siendo la facultad que la ley o un reglamento confieren a un órgano de la administración pública, para dar orientación y sentido a las actividades encomendadas al Poder Ejecutivo.

e). PODER DISCIPLINARIO. Es un procedimiento de reprensión administrativa contra todo lo que perjudique a la administración pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servidores del Estado. El poder disciplinario permite a la administración el buen orden de la actividad administrativa, imponiendo las sanciones meramente disciplinarias dirigidas al orden interno de la administración.

f). PODER DE REVISION. Permite a la autoridad superior, revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley. La revisión jerárquica es un procedimiento administrativo que permite a los particulares ocurrir ante la autoridad superior para que revise los actos de la autoridad inferior, salvo que el acto administrativo se considere legalmente definitivo. La facultad de revisión no es facultad de sustitución. Aquella facultad se concreta en una competencia propia del órgano superior, para revisar los actos del inferior.

g). PODER PARA RESOLVER CONFLICTOS DE COMPETENCIA. Permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos. Las leyes administrativas en algunos casos no definen con precisión los límites de la actuación de los órganos públicos. Existen numerosos casos en que es difícil precisar la competencia de un órgano por la falta de una disposición expresa. El artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, resuelve esa situación en los términos siguientes: "En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo".

2.4. LA DESCONCENTRACIÓN Y SU EVOLUCION EN MÉXICO.

La administración pública es de todos los tiempos y de todas las sociedades, ha sufrido, a través de los siglos, una permanente evolución que la ha tornado más amplia y compleja. Siempre ha sido matizada por la orientación ideológica sustentada por los gobernantes e identificada por los valores impuestos de cada época. Desde luego, la forma centralizada fue la única conocida durante milenios y es hasta en fechas relativamente recientes, en que, a la par de la complejidad de las actividades sociales, surgen las otras formas de organización administrativa, como lo es la "desconcentración".

La reforma administrativa que se ha iniciado en México, se ha percatado de numerosos problemas y de necesidades que se dan en nuestro país, y que lamentablemente ocurren gracias a que dentro de la Administración Pública Federal predomina un régimen intensamente centralizado, pudiéramos citar varios de estos problemas como lo son: el aumento de la burocracia y de la población, la extensión territorial, la escasees de servicios públicos, el hacer largas filas y esperar mucho tiempo en oficinas públicas, un exagerado intervencionismo de Estado. Para atenuar los inconvenientes de la centralización se ha recurrido a un desprendimiento de poderes de los propios órganos centralizados, es decir, a la desconcentración administrativa.

Del término desconcentración se ha abusado en su empleo, al utilizarlo para designar figuras que en derecho administrativo tienen otra denominación o, incluso para cuestiones ajenas al derecho se ha venido empleando indebidamente, como sinónimo de descentralización. Tal uso indiscriminado del vocablo desconcentración sólo favorece la confusión terminológica en el derecho administrativo.

Dentro del marco de la reforma administrativa, **la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, consagró ésta nueva figura que se le identificó sustancialmente con la administración centralizada, tal y como se desprende **de su artículo 17**, que expresa:

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

La existencia de materias que requieren una atención especial por parte de la Administración Pública; ya sea por lo delicado de su contenido, por la técnica de su manejo o por la celeridad en su tratamiento, ha hecho necesario la creación de órganos que gozan de cierta libertad técnica y administrativa, sin liberarse de la relación jerárquica de la organización.

Es así, que la **desconcentración administrativa**, consiste en el otorgamiento de funciones específicas de un órgano superior centralizado o paraestatal a un órgano inferior ubicado dentro de la propia organización jerarquizada, para la más completa y eficaz realización de la administración pública que tiene encomendada, para ese efecto se le confiere a la unidad administrativa desconcentrada una autonomía plena (26).

Para el **Instituto de Investigaciones Jurídicas**, la desconcentración es "la forma jurídica-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios y descongestionar al poder central (27).

El maestro **Andrés Serra Rojas**, en su estudio cita al jurista Enrique Sayagués Lazo, quien define a la desconcentración administrativa como "la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva o de un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación" (28).

(26). Sánchez Gómez, Narciso. Op. Cit., pág. 192.

(27). Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Diccionario Jurídico Mexicano". Editorial Porrúa, S. A. Décimo-Cuarta Edición. México, D. F., 2000. Tomo II., pág. 1090.

(28). Serra Rojas, Andrés. Op. Cit., pág. 543

La doctrina nos dice que cuando se desconcentra la facultad de decisión, el poder central ya no es competente en el ámbito de la desconcentración, porque si lo sigue siendo es una mera delegación de facultades, pero si ya no lo es, entonces si se plasma una auténtica desconcentración administrativa. De otra manera el poder central tendrá reservado el poder de revocar, modificar o de instruir al titular del órgano desconcentrado, de tal forma que se convierte ésta figura en una mera delegación de facultades, porque el que realmente está decidiendo es el poder central.

Es por eso que, hablar de una auténtica desconcentración es darle todos los elementos necesarios al órgano desconcentrado para que cumpla con el desempeño de sus funciones, de nada sirve dar a la desconcentración el poder de decisión, si no se le va a dar el poder financiero, para poder hacer efectivo su realizar y el poder de tomar decisiones. En tanto que en la delegación de facultades, la competencia y los elementos necesarios son asignados por el órgano superior al inferior, que realiza una competencia que no posee y que le es transmitida.

El maestro **Martínez Morales**, sostiene que la desconcentración administrativa consiste "en una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional. Implica una forma de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para el despacho de los asuntos" (29).

(29). Martínez Morales, Rafael. Op. Cit., pág. 114.

A continuación mencionaré algunos aspectos que distinguen a la desconcentración de las otras formas de organización administrativa como lo son la centralización y la descentralización.

1. Tradicionalmente la centralización administrativa hace referencia al régimen en el cual todo poder viene del Estado, que es considerado como la única persona jurídica titular de derechos. Centralizar equivale a concentrar facultades en un ente que actúa unitariamente. Supone un centro o Poder Central del cual emanan las relaciones administrativas, en cambio la desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización, y consiste en aumentar las facultades de las instituciones centralizadas y de este modo se descongestionan técnicamente, porque no rompen los vínculos jerárquicos en provecho de los entes desconcentrados.
2. La descentralización administrativa se crean personas morales, a las cuales se les transfieren determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central. En la desconcentración por el contrario, no se crean personas morales, sino que a un órgano inferior y subordinado se le asigna legalmente una determinada competencia exclusiva, que le permite una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos, sin que se rompan los vínculos jerárquicos.
3. El órgano desconcentrado tiene autonomía técnica pero no presupuestal y financiera; por el contrario el órgano centralizado tiene autonomía técnica como financiera.
4. El órgano desconcentrado tiene su campo de actuación más reducido que de uno centralizado.
5. Los órganos desconcentrados están sujetos al poder jerárquicos de la dependencia o entidad que los creó; por el contrario los descentralizados están fuera de la relación jerárquica del poder central
6. Los desconcentrados carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios en la mayoría de los casos, por otro lado los descentralizados si cuentan con dichos atributos.

Podemos decir que las características de la desconcentración, teniendo presente las mencionadas anteriormente son las siguientes:

- a). Es una forma de organización administrativa que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El órgano no se desliga de este régimen.
- b). La relación jurídica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.
- c). No gozan de personalidad jurídica, ni de patrimonio propios.
- d). La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- e). Su competencia deriva de las facultades de la administración central.
- f). El órgano desconcentrado tiene su régimen por una Ley, un Decreto, un acuerdo, o un régimen general, dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría de Estado o de un Departamento Administrativo.
- g). Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- h). Los órganos desconcentrados no tienen autonomía técnica, no pueden ser órganos superiores, siempre dependen de otro.

Se decía en un tiempo atrás que la desconcentración administrativa, es la preparación de un órgano en tránsito hacia la descentralización, hoy en día, podemos ver que el Derecho Administrativo ha evolucionado y con él su objeto de estudio que es la Administración Pública, por lo que considero y juzgo conveniente afirmar que la desconcentración ya no puede ser exclusiva de la centralización como lo establece actualmente el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y que actualmente los órganos desconcentrados pueden pertenecer a la Administración Pública Paraestatal, específicamente dentro de los Organismos Descentralizados.

Al efecto de ampliar y robustecer nuestra idea el maestro **Castellanos Coutiño** dice que "la desconcentración es el paso de transición obligado de la centralización a la descentralización. Al respecto conviene señalar que las instituciones jurídicas, no son seres biológicos que alcancen distintos grados de evolución por sí mismos, sino que es la realidad social la que determina su configuración, pudiéndose entonces aceptar que un órgano, en un momento dado se convierte de desconcentrado a descentralizado" (30).

Por lo que en la actualidad y debido a la evolución que ha venido sufriendo en los últimos años la Administración Pública en nuestro país, considero necesario e importante una reforma al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal., para que se permita la existencia y regulación de órganos desconcentrados dentro de la Administración Pública Paraestatal, específicamente dentro de los Organismos Descentralizados y no solamente limitando su existencia y regulación dentro de la administración centralizada como actualmente se rige en dicho precepto. Esta propuesta está motivada principalmente por las circunstancias que se dan de hecho; pero no así de derecho, dentro de la misma Administración Pública en nuestro país.

Cabe destacar que existen diversas causas que han motivado a la Administración Pública ir extendiendo cada vez más su esfera de acción en lo que respecta a la prestación de servicios destinados a la satisfacción de las necesidades colectivas, que han dado lugar a la aparición de la desconcentración como forma de organización administrativa para descongestionar a la administración centralizada de un sin fin de tareas que tiene que realizar. Es por esa razón, que la desconcentración es necesaria para que exista una mayor comunicación con la población en general y que ésta tenga una mayor confianza en respuesta al cumplimiento y a la responsabilidad asumida por el órgano encomendado para dicho fin.

Con todo lo anteriormente analizado podemos concluir que el propósito de los órganos desconcentrados es hacer que la administración pública vaya al gobernado y no el gobernado venga hacia ella; a fin de proporcionar los servicios públicos y satisfacer las necesidades de interés general, con mayor rapidez, cercanía, justicia, oportunidad y calidad, a cada uno de los habitantes del territorio nacional.

(30). Castellanos Coutiño, H. "El Estado y los Organismos Descentralizados". Editorial UNAM. Primera Edición. México, D. F., 1976. Pág. 131.

2.5. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

El desarrollo industrial de los Estados, la persecución en el logro de índices económicos más elevados, la multiplicación de las necesidades derivadas de los adelantos y descubrimientos científicos modernos, la mayor explotación de recursos naturales (el petróleo y sus derivados) y como consecuencia de todo esto la incontenible multiplicación de los servicios públicos han dado origen a la complejidad que se observa actualmente en las funciones administrativas, dando también motivo a que los estados modernos busquen una forma de atender y dar solución a los problemas que se originan como consecuencia del constante progreso social, económico y administrativo, mediante la creación de órganos descentralizados cuyo fin es procurar una mejor administración cooperando con el gobierno en beneficio del propio Estado que los formó a favor de la Administración Pública.

Dado que la administración pública no es algo estático ni se encuentra ajena a los cambios de la sociedad, recibe constantemente presiones e influencias de los fenómenos políticos, económicos y sociales que se producen en el país. Los órganos administrativos del Estado, a pesar de la rigidez de los principios de jerarquía y la tradición, se ven presionados por la dinámica social, las innovaciones tecnológicas y los avances de la disciplina de la administración, así pues, la Descentralización, como una forma de organización administrativa que han adoptado los Estados modernos, se ha venido desarrollando con el incremento de necesidades y servicios que ha tenido en los últimos tiempos la Administración Pública.

La formación de estos organismos se remonta a los establecimientos públicos y se fundaban en la necesidad que existía en atender un servicio público, con personal técnico, calificado y especializado que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio, libre de los factores y problemas que imponía la centralización.

Dentro del objeto que se maneja para los organismos descentralizados, además del servicio público, se toma en consideración la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, como lo es la acuñación de moneda, correos, telégrafos, emisión de billetes, petróleo e hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos, generación de energía nuclear, electricidad, en los términos del artículo 28 Constitucional, tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y de necesidades populares en términos de ley.

La Administración Pública Descentralizada debe su origen a la inmensa actividad que a su cargo tiene la administración centralizada que son tan variadas sus funciones, que se ha visto en la necesidad de distribuir adecuadamente a ciertos organismos algunas de esas funciones. La descentralización contribuye en la actualidad una verdadera necesidad, no por el hecho de acelerar las relaciones de diversos asuntos, o bien por la prestación de determinados servicios a cargo del Estado, sino que realmente justifica su razón de ser, porque gracias a esta forma de organización administrativa pueden aprovecharse mejor los recursos naturales.

Estos organismos han recibido diversas denominaciones, tanto en la doctrina, como en la legislación de distintos países, en Francia los denominan como "Establecimientos Públicos", en la doctrina italiana como "Entidades Autárquicas Institucionales", en la española "Entes Públicos" y en Alemania "Cuerpos de Administración Propia", nuestra legislación positiva utiliza la denominación de "Organismos Descentralizados".

La creación de estos organismos obedece a la imposibilidad material y a la falta de preparación técnica de la administración, para satisfacer plena y eficazmente las necesidades públicas y cumplir adecuadamente en los servicios públicos que le están encomendados, tal y como lo son: la investigación científica y tecnológica, la enseñanza y la difusión de la cultura, la seguridad social, la administración de recursos o bienes públicos a favor del pueblo, entre otros; así pues, dichos organismos descentralizados consiguen mejores resultados gracias a la preparación especial que al efecto tienen los funcionarios y demás personal, por esa razón el orden técnico es de primordial importancia para la creación de estos organismos.

La descentralización administrativa se da en el marco del Poder Ejecutivo, se refiere a un aspecto parcial de las funciones del Estado, ya que es lo concerniente a la administración pública, y consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos en ciertas áreas administrativas para lograr su mayor eficacia, para efecto las entidades respectivas cuentan con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios.

Se trata de un régimen administrativo en el cual la gestión de los servicios públicos, se encuentran separados del conjunto que son administrados por la centralización, se confía con un margen de autonomía más o menos amplio a agentes especializados y dotados de cierta independencia frente al poder central, el cual no los dirige sino que se limita a controlar su acción. Prácticamente tiene como finalidad disminuir los efectos de la centralización administrativa, a manera de que las funciones del Poder Ejecutivo no se sigan atendiendo exclusivamente por las dependencias que estructuran jerarquizadamente al poder central, sino que se transfieren en algunos rubros a órganos que gozan de cierta autonomía e independencia para lograr su objeto y finalidad, dándole con ello más flexibilidad, rapidez y eficacia a la prestación de servicios públicos.

Esta forma de organización administrativa que es componente del sector paraestatal, persigue fundamentalmente la conveniente distribución de ciertas tareas administrativas en organismos que son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión, o decreto del Ejecutivo Federal, y que para ese efecto se recomienda que su personal desde el Director o Gerente Personal sea gente especializada en la materia o ramo que se les encomienda, sin embargo, nos damos cuenta que en la práctica no ha sido ello del todo cierto, ante la improvisación, amistad y recomendaciones para asumir estos cargos de dirección o gerencia.

La descentralización en su acepción gramatical significa transferir a distintas corporaciones o personas una parte de la autoridad que antes ejercía el poder central. En cuanto a los principios anteriormente mencionados los tratadistas de la materia definen a la descentralización de la siguiente manera:

Para el jurista **Narciso Sánchez**, la descentralización "es una forma de organización administrativa adoptada por el Poder Ejecutivo, y que tiene como finalidad atender actividades propias de la administración pública de carácter especializado, para hacerla más pronta, ágil y eficaz, para ese efecto cuenta con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios, bajo un sistema normativo de derecho público (31).

(31). Sánchez Gómez, Narciso. Op. Cit., pág. 203.

Para el **Instituto de Investigaciones Jurídicas** la descentralización "es una forma jurídica en que se organiza la administración pública mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una actividad específica de interés público" (32).

El tratadista **Acosta Romero** conceptúa a la descentralización administrativa como "una forma de organización que adopta, mediante ley (en sentido material), la administración pública, para desarrollar actividades que competen al Estado, o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios (33).

Gabino Fraga define a la descentralización administrativa como una forma de organización por medio de la cual se le confía la realización de algunas actividades a órganos que guardan con la administración central una relación que no es de jerarquía, y concluye diciendo, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos (34).

Atendiendo a las ideas de **Sierra Rojas**, es de destacarse que en el régimen descentralizado, al ente público, con iniciativa y decisión propia, se le desliga por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central y se subordina a un régimen jurídico que los aísla y lo somete a su propia responsabilidad. En esa virtud, la descentralización administrativa, "es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de derecho público no territoriales, para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo" (35).

(32). Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit., pág. 1084.

(33). Acosta Romero, Miguel. Op. Cit., pág. 187.

(34). Fraga, Gabino. Op. Cit., págs. 201 y 203.

(35). Serra Rojas, Andrés. Op. Cit., pág. 482.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sienta las disposiciones conducentes a la creación, organización, funcionamiento, objeto, finalidad, control y evaluación de los organismos descentralizados, por lo tanto considero necesario destacar el contenido de los siguientes preceptos de la misma:

Artículo 3°. *El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:*

- I. *Organismos descentralizados;*
- II. *Empresas de participación estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, y;*
- III. *Fideicomisos.*

Artículo 9°. *Las dependencias y entidades de la administración Pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.*

Artículo 45. *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.*

Por su parte la Ley Federal de Entidades Paraestatales, dispone que:

Artículo 1°. *La presente ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.*

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

Artículo 14. Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social, o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

El artículo 15 de la misma ley agrega: En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

- I. La denominación del organismo;
- II. El domicilio legal;
- III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley;
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;
- V. La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
- VI. Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;
- VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;
- VIII. Sus órganos de Vigilancia así como sus facultades, y
- IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

Artículo 17. La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente y un director general.

Artículo 21. El director general será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del coordinador de sector por el órgano de gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los siguientes requisitos:

- I. *Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;*
- II. *Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa, y*
- III. *No encontrarse en alguno de los impedimentos que para ser miembro del órgano de gobierno señalan las fracciones II, III, IV y V del artículo 19 de esta ley.*

Pretendiendo uniformar distintos criterios doctrinales puedo apreciar que existen **las siguientes características de los organismos descentralizados:**

a). Personalidad jurídica propia. Significa que son sujetos de derechos y obligaciones, porque tienen una existencia real y jurídica que los distingue de los demás entes públicos, esa personalidad nace con el acto legislativo de su creación, y que al expedirse y publicarse desde ese momento tiene una existencia real, institucional, para todos los efectos a que haya lugar.

b). Cuentan con un patrimonio propio para su vida, su sostenimiento y para cumplir su objeto social y finalidad, ello se refiere al conjunto de bienes muebles e inmuebles, a sus ingresos propios y subsidios que le otorga el gobierno federal.

c). Tiene un régimen jurídico propio, el cual está representado por su ley orgánica o reglamentaria, o por un decreto expedido por el Congreso de la Unión o por el titular del Poder Ejecutivo Federal, mismo que es de derecho público, tal es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, así como su ley o decreto específico, y en donde se va a regular su personalidad jurídica, su patrimonio, su objeto, denominación, sus funciones generales y específicas.

d). Denominación. Se refiere a que tiene un nombre propio que los distingue de otros entes públicos o privados, y siempre está previsto en el acto jurídico o documento público que es la base de su creación, en ocasiones, la costumbre y el uso, posiblemente derivados de la extensión de su denominación, se utilizan siglas como ISSSTE, INFONAVIT, PEMEX, etcétera.

e). Objeto es el tipo de servicio o actividad que en concreto debe desarrollar, y puede ser muy variable y está supeditado a consideraciones de orden práctico, técnico, político o según las necesidades sociales que deben atenderse, en esa virtud pueden estar enfocados a:

1. Prestar un servicio público como, Sistema de Transporte Colectivo (metro), Procuraduría Federal del Consumidor.
2. La explotación y administración de determinados bienes propiedad de la nación como es el caso de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad.
3. La investigación científica y tecnológica, ejemplo: Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional del Petróleo.
4. La obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia y seguridad social como el ISSSTE, IMSS, e INFONAVIT, etc.

f). Su finalidad, generalmente tienden a satisfacer necesidades sociales o públicas en una forma rápida, idónea y positiva.

g). Cuentan con órganos de representación, como lo es la Junta Directiva, de Gobierno, de Administración, es quien decide sobre los asuntos más importantes del organismo descentralizado, integrado por varios servidores públicos, que son nombrados en su mayoría por el Presidente de la República, forma parte de ese cuerpo colegiado el Director General.

h). El Director o Gerente General lo nombra el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del coordinador del sector por el órgano de gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en una persona que sea mexicano en pleno goce de sus derechos, que tenga experiencia y conocimientos técnicos y administrativos relacionados con las funciones del organismo de que se trate, además tendrá las facultades ejecutivas de acuerdo con la ley o decreto respectivo.

i). Régimen de control y vigilancia, los organismos descentralizados se encuentran controlados por el poder central, para ese efecto debemos distinguir por un lado el control global que ejercen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre todo en los rubros financieros y de evaluación gubernamental e inspección sobre el ejercicio de gasto público; por el otro lado, existe el control particular que tiene a su cargo la Secretaría de Estado encargada de la coordinación del sector donde se encuentre agrupado dicho organismo, quien será la encargada de establecer su política de desarrollo, coordinando la programación y presupuesto de conformidad con las asignaciones de gasto y financiamiento para cada caso.

j). El domicilio, es la sede, residencia o lugar en que se encuentra instalando y funcionando el organismo descentralizado, mismo que debe estar plenamente identificable en estatuto jurídico, ley o decreto, siendo fundamental para que pueda cumplir su objeto, y para que en ese lugar se le hagan toda clase de notificaciones, requerimientos, peticiones y para despachar diversos asuntos relacionados con el público.

k). Régimen de tutela ejercido por el Estado, consistente en la tutela que el poder central ejerce sobre los organismos descentralizados, esto es fácil de comprender, puesto que una autonomía total llevaría a la desintegración del Estado, así éste último fija los límites de la acción descentralizadora dentro del principio general de la tutela administrativa, que establece que los órganos deben estar estructurados jerárquicamente en un orden, con el fin de lograr la consecución de la Unidad Administrativa.

l). Régimen fiscal, la mayoría de organismos descentralizados no pagan impuestos, precisamente porque no realizan actividades empresariales, y por lo tanto no tienen ingresos propios, quedando supeditados al subsidio que les da el gobierno federal para que puedan cumplir con su objeto social; sin embargo se tiene la excepción a esa regla tal es el caso de PEMEX, Comisión Federal de Electricidad, que sí pagan impuestos como el relativo a la renta, al valor agregado, sobre producción y servicios, predial, etc.

2.6. LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL.

El Estado moderno ha utilizado con mayor frecuencia, desde las primeras décadas del siglo, diversos instrumentos jurídico-administrativos para llevar a cabo sus tareas con mayor eficacia. Naciendo de esta manera la desconcentración y la descentralización dentro de la administración pública federal, como lo vimos anteriormente en el presente trabajo.

Las exigencias de la actividad económica e industrial, y las de una sociedad en constante cambio y con grandes avances científicos y tecnológicos, han orientado al Estado a utilizar técnicas e instrumentos que eran considerados dentro del campo exclusivo de la actividad privada, como lo son las empresas.

En los grandes países industriales, el Estado y las empresas particulares convergen en la realización de tareas de gran relevancia, de las que resultan fuentes de trabajo y mejoramientos en la tecnología, así como el desarrollo de nuevas técnicas de investigación que al final lleguen a beneficiar a la colectividad.

Para poder conocer y estudiar a la empresa de participación estatal, es necesario primero estudiar a la empresa por sí sola, que consiste en una unidad económica en la cual se agrupan y coordinan los factores de la producción para realizar y hacer circular los bienes económicos. Se trata de una sociedad mercantil o industrial fundada para emprender o llevar a cabo construcciones, negocios o proyectos de importancia. Por su organización puede ser individual, colectiva o sociedad anónima, estatal o mixta.

En efecto, la empresa representa la conjunción de los factores de producción, esto es, el capital, el trabajo, los elementos naturales y la dirección, que van a dar por resultado la producción de bienes y servicios. Por su finalidad la empresa puede verse desde los sentidos públicos o privados, en el primero de ellos se busca atender necesidades sociales o de beneficio colectivo, en esa virtud el Estado se encarga de armonizar los factores de la producción para crear bienes y servicios que demanda el pueblo, para lo cual debe ajustarse a normas de derecho público y privado; en el segundo, corresponde a la iniciativa privada organizarse y definir las funciones específicas de la empresa, caracterizándose por el interés lucrativo de sus titulares.

Con frecuencia el Estado destina importantes recursos económicos para promover, patrocinar o realizar determinados fines o propósitos en diversos terrenos de la cultura, la educación pública o la salud pública y entonces estaremos en presencia de empresas estatales, el objeto de estas empresas no es la producción económica, aunque manejen o administren recursos económicos regulares o cuantiosos.

El tratadista **Miguel Acosta Romero** manifiesta que 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 y que en el campo de la economía, se le concibe como una 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.

Es de hacer notar que, en México, no existe un concepto teórico, ni mucho menos jurídico, de lo que debe considerarse jurídicamente como empresa, tanto la legislación como la doctrina no la tipifican, por lo que sigue siendo una noción vaga e imprecisa, ya que no es un concepto jurídico, sino, fundamentalmente, pertenece al mundo de la política y economía (36).

Ya que analizamos brevemente a la empresa, a continuación definiremos a la empresa de participación estatal:

Para el jurista **Narciso Sánchez Gómez**, las empresas de participación estatal "son aquellas sociedades mercantiles de economía mixta, constituidas por la combinación de capital público y privado, a fin de lograr una mayor satisfacción de necesidades colectivas, ya sea explotando y administrando bienes y recursos del Estado, o bien prestando servicios públicos de diversa índole, conforme a un orden jurídico de derecho público y privado" (37).

(36). Acosta Romero, Miguel. op. cit., pag. 203.

(37). Sánchez Gómez, Narciso. Op. cit., Pág. 228.

Jurídica y doctrinalmente se les llama indistintamente sociedades de economía mixta, sociedades mercantiles, empresas de participación estatal, o empresas públicas, y en algunos casos el Estado es dueño del total del capital social, sin perder su forma de organización como sociedad mercantil, incluyéndose a las instituciones nacionales de crédito, de seguros, de fianzas y los fideicomisos.

Afirma **Andrés Serra Rojas** que: "Bajo la influencia de doctrinas extranjeras se han desarrollado en nuestro país, cierto tipos de empresas que combinan la acción del Estado con los intereses privados, sin asignarles a estas empresas el carácter de instituciones públicas o empresas públicas. No debemos olvidar que estas empresas se constituyen bajo las formas del derecho privado, y es el mismo el que rige sus relaciones jurídicas con las salvedades que imponen las leyes administrativas. En general podemos definir a las empresas de participación estatal como aquellas empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa" (38).

A continuación estudiaremos algunas bases constitucionales y legales que regulan a las empresas de participación estatal. En la Constitución encontramos las siguientes:

Artículo 28, párrafo quinto, se desprende que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario, donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

Artículo 90 se contempla las bases de creación, regulación y control de las empresas públicas que forman parte del sector paraestatal.

Artículo 93 se faculta a las Cámaras del Congreso de la Unión para citar a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, pudiendo dichas Cámaras integrar comisiones para investigar el funcionamiento de tales entidades públicas.

(38). Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. pág. 688.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es visible en sus artículos 1° y 3°, que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal, y se encargarán de auxiliar al Poder Ejecutivo Federal en los términos de las disposiciones legales correspondientes.

El artículo 46: "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 de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que 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 del 50% del capital social.
 - b) Que en 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 o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

De la Ley Federal de Entidades Paraestatales, cabe destacar los siguientes artículos:

Artículo 1. *La presente ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.*

Artículo 2. *Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

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

Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

Artículo 28. *Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

Artículo 30. *Las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del artículo 6º. de este ordenamiento.*

Artículo 34. *Los consejos de administración o sus equivalentes de las entidades de participación estatal mayoritaria, se integrarán de acuerdo a sus estatutos y en lo que no se oponga con sujeción 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 9º. de este ordenamiento, serán designados por el titular del Ejecutivo Federal, directamente a través de la coordinadora del sector. Deberán de 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.

Artículo 35. *El consejo de administración o su equivalente se reunirá con la periodicidad que se señale en los estatutos de la empresa, sin que pueda ser menor de cuatro veces al año.*

Atendiendo a los preceptos legales y doctrinales anteriormente citados, a continuación mencionare **las características principales de las empresas de participación estatal:**

- a) De conformidad con las normas de derecho público que se han citado se tratan de empresas públicas que quedan encuadradas dentro de la administración pública paraestatal.
- b) Se les identifica como sociedades mercantiles de economía mixta por la combinación del capital público y privado.
- c) En algunos casos el Estado es dueño del cien por ciento del capital social y de los elementos de la empresa, no obstante se equipara su organización y funcionamiento a una sociedad mercantil.
- d) Cuando el gobierno federal es accionista mayoritario posee más del cincuenta por ciento de capital, en esas condiciones tiene mayores ventajas frente a los particulares, para asumir la dirección, la organización, para tomar las más importantes decisiones políticas en el Consejo de Administración o Junta Directiva.
- e) Están sujetas a un régimen jurídico de derecho público y privado, en el primer caso encontramos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, etc. En el segundo caso, cabe señalar a el Código de Comercio, a la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, etcétera.
- f) El objeto, es muy variable y está supeditado a consideraciones políticas, técnicas, sociales, económicas y jurídicas; pero generalmente serán de carácter industrial o comercial. Algunos de los objetos pudieran ser: 1. Prestar o administrar un servicio público. 2. Administrar bienes y recursos propiedad del Estado. 3. Producir bienes o insumos para satisfacer necesidades sociales.

- g) Su finalidad, está representada por la atención de necesidades sociales que les señala la ley, dependiendo de su objeto específico.
- h) El régimen de control y vigilancia es de derecho público, compete al Poder Central ejercer las funciones respectivas, para ese efecto hay que distinguir que existe un control por materia o área concreta de la administración pública, por lo tanto los sectores que se han definido son encabezados por el titular de una Secretaría de Estado, quien en ocasiones coordina o preside las juntas de gobierno o de administración, entre otras funciones se encargará de determinar los servicios públicos que deben atenderse para el cumplimiento de su objeto social, así como la propia política de la empresa.
- i) Las empresas de participación mayoritarias se distinguen de las minoritarias, ya que en estas últimas el gobierno federal posee menos del cincuenta por ciento del capital social.

Así podemos ver, que el Estado Mexicano a través de estas empresas inicia alrededor de los años treinta, su actividad industrial y comercial en los ramos energético y financiero.

A medida de que el Estado aborda cometidos industriales y comerciales, pasando a sustituir a la iniciativa privada, surge el llamado sector paraestatal (término acuñado en el derecho italiano). Mediante algunas entidades paraestatales, la administración pública habrá de realizar tareas productivas, siendo su finalidad principal la de satisfacer necesidades colectivas y no solamente la obtención de algún lucro.

CAPITULO III. LA ESTRUCTURA JURIDICA DE PETROLEOS MEXICANOS.

3.1. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.

Debido a la importancia económica y social del petróleo y sus derivados y tal como lo hemos estudiado en el primer capítulo del presente trabajo, el 18 de marzo de 1938 el Presidente de la República en ese entonces el general Lázaro Cárdenas expidió un decreto de expropiación de las propiedades que las compañías petroleras extranjeras poseían en México, con ello dio fin a las concesiones otorgadas por el general Porfirio Díaz. El constituyente de Querétaro reservó los hidrocarburos al dominio directo de la Federación.

En nuestro país no existe una política clara en materia de energéticos y tampoco hay un sólo cuerpo legal que los regule, ya que se encuentran en varios cuerpos legales, es por ésta razón, que en el presente capítulo vamos analizar y a transcribir algunas de las partes de los artículos de varios preceptos legales que consagran la estructura jurídica de la Industria Petrolera, como lo es nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en sus siguientes artículos la regula.

A). Artículo 25 (párrafos 1º, 2º, 3º y 4º).

Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fortalecimiento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución.

El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta constitución.



Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Este artículo incluye una serie de declaraciones y definiciones en materia económica y asegura la denominada rectoría económica del Estado, ya que se refiere a tres puntos concretos:

1. **La rectoría económica**, establece que el desarrollo nacional implica por parte del Estado los siguientes aspectos:

a). **Definir**: actividades de interés público; los lineamientos del sistema económico del país; qué áreas corresponden a cada sector.

b). **Fundamentar**: unificadamente las acciones estatales y las medidas de interés público.

c). **Proteger**: los recursos productivos; al sector privado para que contribuya al desarrollo económico del país.

d). **Fomentar**: al sector social; una más justa distribución del ingreso; actividades de interés público; la expansión económica; el empleo, etc.

e). **Coordinar**: para la planeación, la marcha de la economía y para el desarrollo con estados y municipios.

2. **Los sectores productivos**: se garantiza la existencia y participación de los sectores privado, social y público. En cuanto al sector social, se señala que forman parte de él ejidos, sociedades cooperativas, organizaciones sindicales, comunidades indígenas y a todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

3. **Áreas económicas**: se puede interpretar que existen tres:

a). **Estratégica**: está reservada al estado e incluye acuñación de moneda, emisión de billetes, petróleo y sus derivados, la petroquímica básica, minerales radiactivos, energía nuclear, electricidad y lo que señale mediante ley el Congreso Federal.

b). Prioritaria: reservada al sector público, solo o con la participación de los sectores privado y social.

c). Libre: incluye la actividad económica no considerada en las dos áreas anteriores; en ella pueden actuar libremente los particulares, quedando sujetos únicamente al sistema de vigilancia del Estado (1).

B). Artículo 27 (párrafos 1º, 3º, 4º, 6º y 8º).

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del límite del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para lograr los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

(1) Martínez Morales, Rafael I. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (Comentada). Editorial Oxford University S. A. de C. V. Tercera Edición. México 2000. Pág. 27-29.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales y orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

En los casos a que se refiere los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de sus vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgará concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos estados.

Este artículo contiene los principios y normas fundamentales que regulan la propiedad territorial, consiste en una de las obras más meritorias y trascendentes del constituyente de Querétaro; debido a la promoción de un destacado grupo de Diputados que lo calificaron desde su iniciativa como "el artículo más importante de todos cuantos contenga la Constitución".

Su inclusión dentro del Capítulo I del Título Primero denominado "De las garantías individuales", obedece a razones históricas, aunque es ya opinión generalizada que, por su esencia normativa, no debería corresponderle esa ubicación, ya que, más que otorgar derechos al individuo, los restringe a favor de la sociedad, por lo que se le considera propiamente, como fuente de garantías sociales.

Sin embargo, históricamente se justifica su presencia dentro de capítulo mencionado, especialmente porque su antecedente constitucional inmediato que es el artículo 27 de la Constitución de 1857, sí lo consagraba una garantía individual al declarar inviolable la propiedad, estableciendo el requisito de la indemnización para los casos de expropiación por causa de utilidad pública.

Conforme al artículo 27 corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales señalados por el mismo precepto constitucional, dentro de ellos en el párrafo cuarto se encuentra contemplado el petróleo, y todos los hidrocarburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; además hace énfasis a la propiedad originaria de todas las tierras y aguas, la que también establece a favor de la Nación, con lo que consagra su dominio pleno y eminente sobre el territorio nacional, quedando a él subordinados todos los derechos de propiedad de los particulares.

Establece el principio de que la Nación puede "en todo tiempo" (expresión que se subraya lo imprescriptible de su derecho) imponer las modalidades a la propiedad privada, cuando el interés público así lo determine. Las características del dominio que la Nación ejerce es inalienable e imprescriptible, y en materia de petróleo, carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos y agrega de minerales radioactivos, NO habrá concesiones, ni contratos, ni subsistirán los hechos con anterioridad, como lo señala el párrafo sexto.

La gran variedad de las disposiciones contenidas en este artículo y su enorme trascendencia social, ha dado lugar a que, desde su promulgación en el año de 1917, haya sido reformado varias ocasiones. Además cabe mencionar que una cantidad importante de leyes reglamentarias han sido expedidas para el adecuado desarrollo y eficaz aplicación de este precepto.

Consideramos que la Constitución, no creo un derecho nuevo del Estado Mexicano, sino que vino a confirmar el derecho inminente que tiene el Estado soberano sobre su territorio nacional. Es importante hablar de "derechos al subsuelo" que invocaban las compañías petroleras extranjeras que fueron expropiadas. En realidad no tenían derechos al subsuelo, sino que tenían derechos conferidos por concesión, para explotar los hidrocarburos que eran extraídos del subsuelo. El petróleo subterráneo ha sido siempre de la Nación y las empresas petroleras no podían alegar derechos sobre él, hasta no haberlo extraído, es decir, hasta ocuparlo de manera tangible.

La industria petrolera es de utilidad pública, por lo que tendrá preferencia sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, y procederá la ocupación o expropiación de los mismos, mediante la indemnización correspondiente, en todos los casos en que se requiera debido a las necesidades del país y realizadas a favor del interés público.

El Presidente Cárdenas consolidó la expropiación "nacionalizando" definitivamente nuestros recursos petroleros, al suprimir el régimen de concesiones y estableció la exclusividad del Estado en el manejo de sus recursos naturales. La Nación se convirtió no sólo en propietario del petróleo, sino también en su administrador único, no se nacionalizó el petróleo sino su explotación.

De acuerdo con estos razonamientos, queda claro que la expropiación no incluyó al petróleo depositado en los yacimientos, el cual legítimamente ya pertenecía a la Nación. El principio de explotación directa, plasmado en la Constitución, originó el ser de la Institución denominado "Petróleos Mexicanos".

C). Artículo 28 (párrafos 4º y 5º).

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ello su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

Con lo anterior queda claramente establecido que quedan prohibidos los monopolios y las prácticas monopólicas, por lo que la generación de energía es exclusiva de la Nación, es facultad de la Federación llevar a cabo la exploración y explotación del petróleo y demás actividades que incluye a la industria petrolera, la cual llevará a cabo por conducto de Petróleos Mexicanos (y sus Organismos Subsidiarios).

El derecho exclusivo en materia de petróleo tiene su antecedente histórico como lo analizamos anteriormente en el capítulo primero, cuando el 18 de marzo de 1938 el general Lázaro Cárdenas expidió el decreto de expropiación petrolera en virtud de que durante el gobierno de Porfirio Díaz un gran número de compañías extranjeras obtuvieron concesiones para la explotación del petróleo nacional.

Pensamos que en la actualidad este hecho histórico como lo fue la expropiación petrolera, ha sido olvidado por nuestros gobernantes cuya política pretenden alterar nuestra Constitución, al permitir la entrada de empresas privadas para el manejo de nuestros recursos naturales atentando así contra la propiedad y soberanía de la Nación.

D). Artículo 73 (fracciones X y XXIX-A).

El Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XXIX-A. Para establecer contribuciones:

2º. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º. y 5º. del artículo 27;

5º. Especiales sobre:

a). Energía eléctrica;

c). Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

E). Artículo 90. 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 éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Este artículo prevé cómo se estructura la Administración Pública:

1. La Administración Pública Centralizada que la constituyen las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, cuya principal característica es su dependencia directa con el Ejecutivo Federal. En la actualidad los Departamentos Administrativos casi han desaparecido. Estas dependencias cuentan con órganos desconcentrados que, dotados de cierta autonomía operativa, auxilian en la función administrativa
2. La Administración Pública Paraestatal, integrada por las llamadas entidades, comprende organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria, empresas de participación minoritarias (casi inexistentes) y fideicomisos públicos. Las paraestatales, aunque legalmente son distintas del Estado, están sujetas por parte de éste a cierta vigilancia y supervisión, denominada tutela administrativa.

En especial la Ley Federal Entidades Paraestatales (que mas adelante estudiaremos) regula las relaciones entre estos entes administrativos, que la doctrina denomina como organismos descentralizados.

F). Artículo 93 (párrafos 2º y 3º).

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

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

Sólo cabe destacar en este artículo, que se establece una tutela legislativa sobre la administración pública centralizada o paraestatal

G). Artículo 123-A (Fracción XXXI-a).

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo.

XXXI. *La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:*

a). *Ramas industriales y servicios:*

8. *De hidrocarburos;*

9. *Petroquímica.*

Uno de los artículos constitucionales de más difícil estudio es, sin duda, el 123; ya que resume las bases del derecho de trabajo, individual y colectivo, del derecho procesal del trabajo, del derecho de seguridad social y del derecho burocrático.

Este precepto constitucional resume los principales logros del movimiento obrero, dentro del estado social de derecho. La materia laboral era competente de las entidades federativas, pero en la actualidad el Gobierno Federal conoce de los asuntos relacionados con actividades industriales mencionadas en el mismo precepto legal.

3.2. LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO.

Acorde con el espíritu de los constituyentes de Querétaro, esta ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1958, consolida definitivamente la auténtica reivindicación jurídica de nuestra riqueza petrolera, la cual consta de 16 artículos principales y 5 artículos transitorios.

Art. 1 y 2. Reserva a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional en mantos o yacimientos, solo ésta podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera.

Art. 3. Señala que la industria petrolera abarca:

- I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación;
- II. La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración, y
- III. La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.

Art. 4. la Nación llevará a cabo la industria petrolera por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios. El transporte, el almacenamiento y la distribución de gas podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan.

Art. 5. La Secretaría de Energía asignará a Petróleos Mexicanos los terrenos que le solicite para fines de exploración y explotación petroleras.

Art. 6. Petróleos Mexicanos podrá celebrar contratos de obras y de prestación de servicios que requiera, sin que ello implique conceder porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones.

Art. 7. El reconocimiento y la exploración superficial de los terrenos para investigar sus posibilidades petrolífera, requerirán únicamente permiso de la Secretaría de Energía. Establece el procedimiento de la expropiación mediante indemnización.

Art. 8. El Ejecutivo Federal establecerá zonas de reserva petroleras, con la finalidad de garantizar el abastecimiento futuro del país.

Art. 9 y 10. La industria petrolera es de exclusiva jurisdicción federal y de utilidad pública, preferente sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos.

Art. 11. El Ejecutivo Federal dictará las disposiciones relacionadas con la vigilancia y las normas técnicas de los trabajos petroleros.

Art. 12. En lo no previsto por esta ley, se consideran mercantiles los actos de la industria petrolera y las actividades a las que se refiere el artículo 4º., segundo párrafo, se regirán por el Código de Comercio y, de modo supletorio, por las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

Art. 13. Menciona los requisitos que los interesados habrán de presentar a la Secretaría de Energía para obtener los permisos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 4º. de esta Ley, y las diversas causas por la que podrán revocarse tales permisos.

Art. 14. Regula los términos y condiciones de las actividades a las que se refiere el artículo anterior, tales como: la determinación de precios y tarifas aplicables; la inspección y vigilancia de las condiciones establecidas en los permisos y de las normas oficiales mexicanas aplicables.

Art. 15. las infracciones a esta ley y a sus disposiciones reglamentarias serán sancionadas con multas y en los casos que la ley establezca el infractor perderá a favor de Petróleos Mexicanos los subproductos petrolíferos o petroquímicos básicos obtenidos.

Art. 16. La aplicación de esta ley corresponde a la Secretaría de Energía.

3.3. LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.

En la Exposición de Motivos de dicha ley, se establece que la participación del Estado moderno en el desarrollo tiene que ser congruente a esta ideología. Es así que el Estado Mexicano ha creado y generado entidades paraestatales que han venido a constituir en las últimas décadas uno de los instrumentos más importantes para la promoción del desarrollo económico y social del país.

Esta ley es de reciente creación, fue creada por Decreto del H. Congreso de la Unión el 26 de abril de 1986 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986; sustituyendo a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 31 de diciembre de 1970. La Ley Federal de Entidades Paraestatales cuenta en la actualidad con VI capítulos, entre los cuales figuran 68 artículos en 2 secciones; la A que corresponde a los organismos descentralizados y que se refiere a su constitución, organización y funcionamiento y la B que se refiere al registro público de éstos. Así mismo en su parte final contiene 8 transitorios.

Esta ley, por una parte recoge en su texto las modificaciones constitucionales y legislativas y por otra incorpora las modalidades indispensables que se habían demandado a efecto de garantizar la necesaria autonomía de gestión que requieren las entidades paraestatales para su eficaz operación, así como su adecuado control por parte del Ejecutivo Federal. No es el caso que me refiera a cada una de las entidades de las que habla esta Ley, ya que el presente trabajo se circunscribe sólo a Petroleros Mexicanos y a sus Organismos Subsidiarios.

En el Capítulo I. Señala las disposiciones generales.

El artículo 1. Señala que ésta Ley es reglamentaria en lo conducente del artículo 90 Constitucional y que tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

El capítulo II. De los Organismos descentralizados.

El artículo 14. Habla de la creación y del objeto de los organismos descentralizados (ya mencionado y estudiado en el capítulo dos del presente trabajo).

El artículo 15. Nos dice qué elementos se establecerán en las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado (ya mencionados y estudiados en el capítulo dos del presente trabajo).

Artículo 16. Cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél.

Artículos 17 al 22. Regulan lo conducente a la administración de los organismos descentralizados por los Órganos de Gobierno o en su caso por el Director General, menciona en que casos no se podrá ser miembro de tal órgano, la periodicidad en que deben reunirse, los requisitos para ser Director General y las facultades de éste.

La Sección B, regula el Registro Público de los Organismos Descentralizados.

Artículo 24. Los organismos descentralizados deberán inscribirse en el Registro Público respectivo que llevará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 25. En el Registro Público de Organismos Descentralizados deberán inscribirse:

- I. El Estatuto Orgánico y sus reformas o modificaciones;
- II. Los nombramientos de los integrantes del Órgano de Gobierno así como sus remociones;
- III. Los nombramientos y sustituciones del Director General y en su caso de los Subdirectores y otros funcionarios que lleven la firma de la entidad;

- IV. Los poderes generales y sus revocaciones;
- V. El acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la dependencia coordinadora de sector en su caso que señale las bases de la fusión, extinción o liquidación, de conformidad con las leyes o decretos que ordenen las mismas; y
- VI. Los demás documentos o actos que determine el reglamento de este ordenamiento.

El capítulo III. De las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Artículo 30. Menciona que las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias que mencionan los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

Artículo 31. La organización, administración y vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable, deberán sujetarse a los términos que se consignan en este ordenamiento.

Vemos así, a través de este precepto legal, que las entidades paraestatales mantienen su propia personalidad jurídica y conservan su autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa, aunque ésta autonomía está limitada y restringida, ya que como lo hemos visto quedan obligadas a ser supervisadas en sus objetivos, metas y funciones por la Secretaría Coordinadora del Sector respectivo o por la intervención directa del Ejecutivo Federal.

Es por esa razón que tal autonomía con la que cuentan tales dependencias paraestatales debe convertirse en una necesaria libertad de acción dentro de los marcos normativos globales y sectoriales.

Por último diremos que la aprobación de esta Ley, provocó varios debates ya que para algunos significaba "la reprivatización" total de las empresas públicas y para otros "la estatización" cada vez mayor de la economía del país, pero independientemente de estas opiniones, debemos aceptar que esta ley vino a actualizar las disposiciones contenidas en la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, estableciendo una serie de innovaciones que regulan actualmente la creación, operación, control y extinción de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

3.4. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. En la actualidad cuenta con 50 artículos y 6 transitorios. Esta ley pretende que las dependencias y entidades que forman parte de la Administración Pública Federal, conduzcan sus acciones en forma programada, coordinada y congruente con las políticas, objetivos y prioridades trazados por el Poder Ejecutivo.

TITULO PRIMERO. De la Administración Pública Federal.

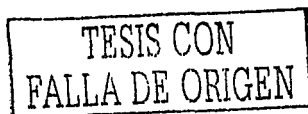
Art. 1. La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

TITULO SEGUNDO. De la Administración Pública Centralizada.

Art. 11. Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.



Art. 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Como lo mencionamos en el capítulo dos del presente trabajo y ya para no redondear sobre el mismo tema, diremos que en el artículo anterior se limita la existencia de los órganos desconcentrados, ya que según este artículo únicamente pueden existir dentro de la Administración Centralizada y no dentro de la Administración Paraestatal, y esta limitante ocurre debido a que nuestros legisladores no han considerado la constante evolución que viene teniendo nuestro derecho administrativo, y que actualmente las entidades paraestatales también pueden contar ya con órganos desconcentrados para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos.

El Art. 26. Señala cuáles son las dependencias del Poder Ejecutivo de la Unión, para llevar a cabo el despacho de los asuntos de orden administrativo, en donde se encuentran listadas 18 Secretarías de Estado y una Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Art. 33. A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Conducir la política energética del país.
- II. Ejercer los derechos de la Nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público;
- III. Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica;

- IV. Participar en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con intervención que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de convenios y tratados internacionales en tales materias;
- V. Promover la participación de los particulares, en los términos de las disposiciones aplicables, en la generación y aprovechamiento de energía, con apego a la legislación en materia ecológica;
- VI. Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal;
- VII. Otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, conforme a las disposiciones aplicables;
- VIII. Realizar y promover estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas, activos, procedimientos, reglas, normas y demás aspectos relacionados con el sector energético, y proponer, en su caso, las acciones conducentes;
- IX. Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;
- X. Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear y salvaguardas, incluyendo lo relativo al uso, producción, explotación, aprovechamiento, transportación, enajenación, importación y exportación de materiales radioactivos, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento.
- XI. Llevar el catastro petrolero, y
- XII. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

TITULO TERCERO. De la Administración Pública Paraestatal.

Art. 45. 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.

Art. 46. Señala cuáles son las empresas de participación estatal mayoritarias.

Cabe señalar que en el capítulo dos del presente trabajo, nos ocupamos de estudiar y analizar lo correspondiente a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritarias, por lo que sería repetitivo estudiarlo de nueva cuenta.

CAPÍTULO IV. DEFINICIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DE PETROLEOS MEXICANOS.

4.1. EL ORIGEN DE PETRÓLEOS MEXICANOS.

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

Congruente con esa necesidad, la autoridad administrativa creó mediante decreto el 7 de junio de 1938, una Institución Pública denominada "Petróleos Mexicanos", de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México, teniendo por objeto la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera.

Debido a que se ha presentado situaciones de trascendencia en el ámbito interno sobre este organismo, es preciso recordar que el espíritu de la expropiación y de la creación de "PEMEX", debe a que los recursos naturales, específicamente el petróleo, habían sido explotados para provecho y enriquecimiento de los extranjeros, y gracias a las medidas que en ese tiempo tomó el Ejecutivo Federal encabezado por el general Lázaro Cárdenas, se pudo iniciar una nueva etapa en la historia económica, política y social de la Nación. Hoy se ha tratado de olvidar el espíritu con el que nació este organismo, no de lucro como se ha querido contemplar últimamente, sino de lucha y esfuerzo, ya que si recordamos el motivo principal que llevó al Gobierno Mexicano tomar tales medidas, fue la de poder elevar el nivel de vida de los trabajadores de dicha industria, ya que en ese entonces eran víctimas de un maltrato y discriminación, además de percibir míseros sueldos por parte de las compañías extranjeras, las cuales no quisieron acatar las resoluciones dictadas por las autoridades mexicanas, por lo que esta situación que más tarde se convirtió en un conflicto obrero-patronal de ámbito federal, desembocó finalmente a la nacionalización NO del petróleo como lo señalamos anteriormente, sino a la nacionalización de su explotación y al nacimiento de una gran empresa denominada "Petróleos Mexicanos" que hoy es pilar fundamental de la economía nacional, ya que su actividad dentro de la Administración Pública Federal ha impulsado el desarrollo económico y social del Estado Mexicano.

4.2. NATURALEZA JURÍDICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS.

"Petróleos Mexicanos", fue creado por decreto del 7 de junio de 1938, por el entonces presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el general Lázaro Cárdenas del Río; sin embargo, es necesario mencionar que este decreto dio nacimiento a Petróleos Mexicanos como "Institución Pública" aún cuando ya tenía las características propias de un organismo público descentralizado.

No fue fino hasta el 21 de enero de 1971, que mediante Decreto del entonces Luis Echeverría Álvarez se emite la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos (publicada el 6 de febrero de 1971 en el D. O. F.) la cual estableció de manera expresa que Petróleos Mexicanos, se constituía en Organismos Descentralizado en los términos siguientes de mencionada ley:

Art.1º. *Petróleos Mexicanos, creado por decreto de 7 de junio de 1938, es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal.*

Por lo que respecta a su régimen jurídico propio, Petróleos Mexicanos contaba para su regulación con Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos (publicada el 6 de febrero de 1971 en el D. O. F.), la cual regulaba su personalidad, patrimonio, denominación, objeto, actuaciones, y que más adelante estudiaremos como mero antecedente ya que dicha ley fue abrogada, quedando en su lugar la que actualmente es denominada "Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios" (publicada en el D. O. F. el 16 de julio de 1992).

La naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos deriva de un acto del entonces jefe de la Administración Pública, el general Lázaro Cárdenas del Río, que mediante decreto creó a Petróleos Mexicanos, otorgándole al mismo tiempo personalidad jurídica, lo que equivale a tener autonomía técnica y orgánica.

La autonomía técnica, consiste en que el organismos descentralizado (Petróleos Mexicanos), gozará de las más amplias facultades para realizar las operaciones de la Industria Petrolera. Por lo que corresponde a su autonomía orgánica, ésta se refiere a la libertad de los órganos de Petróleos Mexicanos, para tomar decisiones respecto a la prestación de servicios públicos.

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el hecho de que Petróleos Mexicanos como organismos descentralizado tenga personalidad jurídica propia, no implica con ello que tal organismo esté desvinculado totalmente de las dependencias centrales (tutela administrativa).

Por lo que hace a su denominación éste organismo encuentra la razón de su denominación en la naturaleza misma de su actividad y en la realización de sus objetivos, por lo que al igual que todos los organismos descentralizados reciben un nombre que los distingue de las demás entidades, en este caso el organismo materia de estudio fue denominado "Petróleos Mexicanos".

Como quedó asentado en el tema respectivo de los organismos descentralizados, éstos tienen como objetivo principal: La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

De acuerdo a las bases legales y doctrinales que hemos analizado a lo largo de este trabajo, podemos concluir al respecto, que "Petróleos Mexicanos", es un organismo descentralizado, que se contempla dentro de la Administración Pública Paraestatal, siendo sus actividades de carácter técnico, industrial y comercial, satisfaciendo una de las áreas estratégicas del Estado, que es llevar a cabo la dirección de la industria petrolera.

4.3. LEY ORGANICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS (DECRETO D. O. F. 6 DE FEBRERO DE 1971).

Para el estudio formal de este tema, consideramos como primer paso, dar la definición de lo que se debe entender por una Ley Orgánica.

El jurista **Gabino Fraga**, sostiene que además de las leyes constitucionales y leyes ordinarias, existen otras categorías, como lo son las leyes orgánicas o reglamentarias y de leyes que emanan de la Constitución.

Respecto de las leyes orgánicas y de las reglamentarias podemos afirmar que desde el punto de vista formal no existe ninguna diferencia que las separe de las ordinarias, ya que al igual que éstas, son elaboradas por el Poder Legislativo constituido, siguiendo el procedimiento normal consagrado en el artículo 72 constitucional. De tal manera que por este concepto las leyes llamadas orgánicas y reglamentarias tienen la misma autoridad formal que las leyes ordinarias, sin que haya razón para darles preeminencia sobre éstas últimas (1).

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

Tena Ramírez, rechaza justificadamente la denominación de ley orgánica como sinónimo de ley reglamentaria, ya que, según él, **la ley orgánica** debe ser una denominación aplicable para constituir, organizar y determinar objetivos y competencias de una entidad pública, sea toda una rama del poder público o tan sólo un organismo. En contraste, **la ley reglamentaria** es la ampliación o desarrollo de preceptos contenidos en otros ordenamientos, como constituciones o códigos, sean federales o locales (2).

(1). Fraga, Gabino. Op. Cit., pág. 39-40.

(2). Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S. A. 33ª. Edición. México, D. F., 2000. pág. 29.

Por otra parte, **Luis Humberto Delgadillo** dice que: "las orgánicas cuya principal función es estructurar los diferentes órganos de la administración"; refiriéndose como es lógico suponer a las Leyes Orgánicas (3).

Rafael de Pina, define por su parte a la Ley Orgánica como "aquella que tiene por objeto la organización de algún servicio público o institución" (4).

Las normas inmediatamente inferiores a la Constitución reciben el nombre de leyes secundarias y pueden tener como finalidad el regular jurídicamente el comportamiento de los habitantes del Estado o bien, la organización de los poderes públicos y de las instituciones judiciales de acuerdo a la propia Constitución. Esta segunda finalidad de las leyes secundarias corresponde a las llamadas leyes orgánicas.

Con lo anterior podemos ver, que los sistemas jurídicos modernos se componen de normas que están jerárquicamente ordenadas. Las normas inferiores implican un desarrollo de las superiores o son creadas en ejercicio de éstas, mismas que les sirven de fundamento de validez.

Nosotros de acuerdo a las definiciones anteriores consideramos que las Leyes Orgánicas son leyes secundarias que tienen por objeto fijar las bases para la estructura, organización y funcionamiento de un órgano estatal, estableciendo las atribuciones, régimen de competencia y elementos necesarios para que se cumplan los objetivos para los que se creo aquél.

Analizado lo anterior, diremos que la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1971, establecía el régimen jurídico de la empresa, contaba con 17 artículos y 3 transitorios, dicha ley fue abrogada quedando en su lugar la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios publicada en el D. O. F. el 16 de julio de 1992.

(3). Delgadillo Gutiérrez, L. H. y Lucero Espinosa, M., Op. Cit., pág. 60.

(4). Pina Vara, Rafael de. "Diccionario de los órganos de la Administración Pública Federal". Editorial Porrúa, S. A. México, D. F., 1983. pág. 265.

Mencionado lo anterior, sólo haremos un estudio breve y concreto de esta ley y más tarde de su reglamento, para saber y conocer cómo se regía antes Petróleos Mexicanos.

Art. 1 y 2. *Estos artículos mencionan el origen de Petróleos Mexicanos y su objeto que consistía en la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, el gas natural y los productos que se obtengan de la determinación de éstos, es decir, todas las actividades de orden técnico, industrial y comercial que constituyen la industria petrolera y petroquímica, así como todas aquellas otras actividades que directa o indirectamente se relacionen con las mismas industrias, o sirvan para el mejor logro del Organismo.*

Art. 3. *El patrimonio de Petróleos Mexicanos lo constituyen los bienes y derechos que haya adquirido o que le hayan sido asignados o adjudicados; incluyendo las reservas para exploración y declinación de campos, y los que le asignen, adjudiquen o adquiera por cualquier título jurídico.*

Art. 4. *Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por un Consejo de Administración y un Director General.*

Art. 5. *El Consejo de Administración se compondrá de once miembros designados, seis de ellos que representarán al Estado, por el Ejecutivo Federal y los otros cinco por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.*

Art. 6. *El Ejecutivo Federal nombrará al Director General y a los Subdirectores que estime necesarios para el eficaz funcionamiento.*

Art. 7. *Petróleos Mexicanos en su organización y funcionamiento; en el manejo y explotación de sus bienes; y en el despacho de sus negocios, tendrá libertad de gestión. Gozará de las más amplias facultades para realizar las operaciones relacionadas directa o indirectamente con las industrias petrolera y petroquímica.*

Art. 10. *Son atribuciones del Director General:*

- I. *Representar a Petróleos Mexicanos.*
- II. *Administrar los bienes de Petróleos Mexicanos.*

- III. *Fijar las normas de organización, administración y funcionamiento del organismo, y elaborar los programas de manejo y explotación de sus bienes.*
- IV. *Asignar a los Subdirectores las funciones que les correspondan, y delegar en ellos alguna o algunas de sus atribuciones.*

Art. 12. *Los subdirectores también representarán a Petróleos Mexicanos y tendrán las facultades y obligaciones que les señalan esta ley y su reglamento y las que les asigne el Director General.*

Art. 13. *El Director General y los Subdirectores tendrán todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, para actos de administración y de dominio, y las especiales que requieran cláusula especialmente conforme a la ley, en los términos de los primeros tres párrafos del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.*

Art. 14. *Las remuneraciones de los Consejeros, del Director General, de los Subdirectores, y de los demás funcionarios y empleados del organismo, serán fijadas en el presupuesto anual correspondiente.*

Art. 16. *En ningún caso Petróleos Mexicanos concederá regalías, porcentajes o participaciones en el petróleo, el gas natural o en sus derivados, ni en los resultados de la explotación de los mismos.*

Art. 17. *En todos los actos, convenios y contratos en que intervenga Petróleos Mexicanos, serán aplicables las leyes federales, y las controversias en que sea parte, cualquiera que sea su carácter, serán de la competencia exclusiva de los Tribunales de la Federación.*

Respecto a ésta Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos podemos decir, que actualizaba con buena técnica jurídica, el funcionamiento y organización de la empresa paraestatal; su objeto queda correctamente precisado, lo mismo que su patrimonio.

El consejo de Administración del organismo público descentralizado (PEMEX), es colocado en el mismo plano que el Director General y por último señalaremos que es clara y precisa la libertad de gestión otorgada a ésta entidad pública.

4.4. REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS (DECRETO D. O. F. 25 DE JULIO DE 1972).

Este reglamento fue publicado el 25 de julio de 1972 en el Diario Oficial de la Federación, consta de 23 artículos principales y de 3 artículos transitorios, precisa y delimita las funciones y facultades de los órganos directores de Petróleos Mexicanos, en base a lo que establecía la Ley Orgánica de PEMEX del 6 de febrero de 1971 (abrogada).

Art. 1. *El ejercicio de las atribuciones que se señalan a Petróleos Mexicanos en su Ley Orgánica, estará a cargo de:*

- I. *Un Consejo de Administración;*
- II. *Un Director General.*

Art. 2. *El Consejo de Administración, se reunirá, cuando menos, una vez cada dos meses para celebrar sesiones ordinarias; pero cuando se trate de un caso urgente, el Presidente del Consejo, deberá convocar por conducto del Secretario del Consejo a sesión extraordinaria.*

Art. 4. *Son atribuciones del Consejo de Administración conocer, y en su caso, aprobar:*

- I. *los programas anuales de trabajo, de operación y de inversiones;*
- II. *Los presupuestos anuales de ingresos y egresos y sus modificaciones;*
- III. *Los estados financieros que se presenten a su consideración y los que anualmente deben formularse;*
- IV. *Los nuevos puestos transitorios, sindicalizados o de confianza, que por razones urgentes, crea el Director General; y resolver sí se consideran definitivos o permanecer como temporales;*
- V. *Previamente, el otorgamiento y la revocación, de poderes generales o especiales, otorgados por el Director General, cuando sean a favor de personas ajenas al organismo;*
- VI. *La cancelación de adeudos a cargo de terceros y a favor del organismo, cuando se 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 legales aplicables;*
- VIII. *La transmisión de la propiedad de bienes inmuebles, o la constitución de gravámenes reales sobre ellos, de acuerdo con el régimen legal aplicable;*
- IX. *La adquisición de inmuebles o derechos reales sobre ellos, cuando la erogación exceda de un millón de pesos;*
- X. *Los contratos de arrendamiento o explotación de refinerías o plantas de petroquímica en el extranjero, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;*
- XI. *Las modificaciones que requiera el programa anual de operaciones e inversiones;*
- XII. *La aceptación de pasivos contingentes;*
- XIII. *El otorgamiento de donativos, subsidios, gratificaciones, ayudas sociales u operaciones semejantes; que afecten el patrimonio del organismo; los que, en su caso, se harán efectivos después de obtener las autorizaciones que prevengan las leyes aplicables;*
- XIV. *El reglamento interior y el de servicios médicos de Petróleos Mexicanos; y, a juicio del Director General, aquellos otros que lo ameriten; y*
- XV. *Los demás asuntos que determine, así como los que le sean sometidos por los propios Consejeros o por el Director General.*

Art. 5. *Las resoluciones a que se refieren las fracciones I al XIV del Artículo anterior, requerirán para su validez, la aprobación, por lo menos, de cinco de los consejeros que representen al Estado. En esas materias, las facultades del Consejo son indelegables y deberán ser ejercidas precisamente por el mismo.*

Art. 6. *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 entregadas a los Consejeros, tratándose de sesiones ordinarias, a más tardar con seis días hábiles de anticipación y, para las extraordinarias, a más tardar con 48 horas de anticipación a la celebración de las mismas.*

Art. 7. *El consejo de Administración decidirá los asuntos que deban ser tratados por el mismo, de entre los que le sean sometidos a su consideración por el Director General o por alguno o algunos de los Consejeros.*

Art. 12. *El Ejecutivo Federal, con apoyo en el artículo 6º. de la Ley Orgánica, nombrará al Director General.*

Art. 13. *Son facultades y obligaciones del Director General:*

- I. *Representar a Petróleos Mexicanos;*
- II. *Ejercitar las funciones de mandatario general, en los términos de los artículos 2554 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia federal; y 13º. de la Ley Orgánica que se reglamenta.*
- III. *Fijar las normas de organización, administración y funcionamiento del organismo, y elaborar los programas de manejo y explotación de sus bienes;*
- IV. *Administrar los bienes del organismo;*
- V. *Solicitar del Ejecutivo Federal, cuando el caso lo requiera, la determinación del orden en que los subdirectores asumirán las funciones del Director General, durante las ausencias temporales de éste;*
- VI. *Asignar a los subdirectores las funciones que les correspondan; y delegar en ellos alguna o algunas de sus atribuciones;*
- VII. *Proponer la inclusión en el reglamento interior sobre la forma de suplir las ausencias temporales de los funcionarios, distintos de los subdirectores;*
- VIII. *Cuidar que para las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo la convocatoria y la orden día sean formuladas oportunamente por el Secretario del Consejo y entregada a los Consejeros con la anticipación a que se refiere el artículo 6º. de este reglamento;*
- IX. *Ejecutar los acuerdos y demás disposiciones que dicte el Consejo de Administración, ya sea a través de la propia Dirección General o por conducto de los Subdirectores y demás funcionarios y empleados, dentro de sus correspondientes esferas de competencia;*
- X. *Formular el programa anual de trabajo y operación del organismo; los planes y programas de inversión; y los presupuestos anuales de ingresos y egresos, para presentarlos a la consideración del Consejo de Administración con la anticipación necesaria para el debido cumplimiento de las disposiciones o acuerdos del Ejecutivo Federal;*

- XI. Someter oportunamente al Consejo de Administración, las modificaciones a los presupuestos de ingresos y egresos, sujetándose en todo a los lineamientos y plazos que sobre el particular, señalen los acuerdos del Ejecutivo Federal;
- XII. Incluir en los programas anuales de trabajo, de operación y de inversiones, con expresión de la cantidad máxima por destinar en su caso a diversas actividades;
- XIII. Formular dentro de los tres primeros meses de cada año, el estado financiero anual del organismo y someterlo a más tardar, en la primera quincena del mes de abril, a la consideración y en su caso aprobación del Consejo de Administración;
- XIV. Otorgar y revocar poderes generales o especiales; pero cuando estos actos recaigan en personas ajenas a Petróleos Mexicanos, requerirá previo acuerdo del Consejo de Administración;
- XV. Asistir a las sesiones del Consejo de Administración con voz, pero sin voto; y
- XVI. Las demás que le señale la Ley Orgánica, este reglamento, otras disposiciones aplicables y las que dentro de sus atribuciones, le fije el Consejo de Administración.

Art. 14. El ejecutivo Federal, en los términos del artículo 6º. de la Ley Orgánica, nombrará a los Subdirectores que estime necesarios, para el eficaz funcionamiento del organismo; y para los efectos del artículo 11º. de la misma Ley, el propio Ejecutivo Federal expedirá un acuerdo determinando el orden en que los Subdirectores asumirán las funciones del Director General, durante las ausencias temporales de éste.

Art. 15. Salvo el caso de substitución temporal del Director General por el Subdirector correspondiente, los subdirectores tendrán igual rango y no habrá entre ellos, preeminencia alguna.

Art. 19. El funcionamiento de Petróleos Mexicanos y la administración de su patrimonio, se realizarán conforme a los presupuestos y programas que apruebe el Consejo de Administración.

Art. 20. Para los efectos del artículo 6º. de la Ley Orgánica, los funcionarios de Petróleos Mexicanos, serán específicamente señalados en el reglamento interior, así como sus facultades y obligaciones.

Art. 21. Los presupuestos anuales de ingresos y egresos del organismo, deberán contener una exposición de motivos, que justifiquen en el renglón de egresos, la asignación de recursos para los diversos conceptos del gasto corriente y de inversión; en el de ingresos, las estimaciones de ventas de productos petrolíferos y petroquímicos, la utilización de recursos crediticios internos y externos, así como de cualquier otro ingreso previsto.

Art. 22. Los funcionarios del organismo se abstendrán de efectuar pagos o adquirir compromisos que no estén previstos en el presupuesto anual de egresos, o en los programas de inversiones debidamente comprobados y autorizados.

CAPITULO V. DEFINICIÓN, NATURALEZA Y FUNCIÓN DE LOS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS DE PETRÓLEOS MEXICANOS.

En los capítulos anteriores, dimos a conocer los antecedentes históricos y legales que ha tenido la industria petrolera en nuestro país, señalamos cuáles fueron sus primeras reglamentaciones; también realizamos un análisis de la Administración Pública Federal, llevando a cabo un estudio detallado de las formas de organización administrativa que imperan actualmente en México. En el capítulo tercero y cuarto realizamos una análisis legal de la estructura jurídica de Petróleos Mexicanos, partiendo desde las bases constitucionales hasta llegar a las leyes más importantes que reglamentan dicho organismo. Así que al llegar a este último capítulo, estudiaremos el tema central de nuestro trabajo, por lo que haremos un análisis jurídico de la Exposición de Motivos y de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (D. O. F. 16 de julio de 1992), para saber y conocer cómo se transformó internamente este organismo (PEMEX), y qué lugar ocupan actualmente sus "Organismos Subsidiarios" dentro de la Administración Pública Federal y así, poderlos definir en base a su origen y a las diversas funciones que desempeñan; pero principalmente precisar y señalar qué naturaleza jurídica tienen.

5.1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY ORGÁNICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.

Por la importancia que tiene, para este trabajo el conocer las razones y los fundamentos que tomó en consideración en ese entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari; para enviar al Congreso su iniciativa de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, transcribiremos algunos párrafos de la Exposición de Motivos del texto legal que nos ocupa:

A partir del Programa de Modernización del Sector Energético 1990-1994, Petróleos Mexicanos asumió la tarea de acelerar su transformación para hacer frente a los crecientes requerimientos del mercado nacional y a los riesgos de la compleja competencia que se afronta en los mercados externos.

Con la modernización como estrategia, aceptó el compromiso de incrementar la eficiencia y la eficacia de la industria petrolera, para hacerla cada día más productiva en beneficio del pueblo de México.

A partir de la expropiación de las instalaciones petroleras en 1938, sin las cuales la Nación tenía ciertamente la propiedad del subsuelo, pero no la condición que le permitiera el aprovechamiento del petróleo, la industria nacional ha crecido continuamente. Petróleos Mexicanos es hoy una gran empresa, pilar fundamental de la economía nacional y orgullo de los mexicanos; sus recursos han impulsado de manera relevante el desarrollo económico y social del país.

Petróleos Mexicanos ha cumplido satisfactoriamente con la encomienda original, respondiendo siempre a la responsabilidad que el Estado le asignó; ha multiplicado su tamaño, y es necesario reestructurar la empresa para que siga garantizando en los años venideros su importante papel en la economía nacional, de manera que se preserve el sentido de la nacionalización de la industria petrolera y siga sirviendo a los auténticos propietarios, los mexicanos.

Adecuar estructuras, abatir costos, agilizar y simplificar procedimientos, aprovechar al máximo los mercados, equilibrar y ampliar líneas de producción, suprimir dispendios, producir lo que demandan los usuarios; en suma, emplear debidamente sus recursos para hacer más con menos, fueron objetivos planteados al inicio de las tareas de modernización.

Cumplir esas metas en un organismo de singular magnitud y múltiples tareas como es Petróleos Mexicanos resulta cada día más complejo, sobre todo si al mismo tiempo que se implantan y ejecutan las acciones que la dinámica del cambio demanda, se tiene que dirigir y cumplir en la misma forma las cotidianas responsabilidades de producir, transformar, distribuir, exportar y generar ingresos para la economía nacional y hacer frente también a las variaciones sustanciales que la industria y el mercado petroleros confrontan a nivel internacional.

En tal virtud, el Ejecutivo Federal a mi cargo, instruyó al Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, al Presidente del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, y al Director General de este organismo, para proceder a la intensificación de su proceso de reestructuración, mismo que se sustenta en dos premisas:

1. "Mantener la propiedad y el control del Estado mexicano sobre hidrocarburos.
2. Conservar la conducción central de Petróleos Mexicanos sobre cada una de las áreas en que se estructuran las actividades de la industria, que van desde la exploración hasta la comercialización de los productos."

Cumplir ese propósito lleva a enfatizar la autonomía de las áreas operativas, mediante la descentralización de las divisiones, para convertirlas en organismos descentralizados, responsables de las funciones que se les encomienden, en tanto que Petróleos Mexicanos se mantiene como entidad conductora y responsable de la dirección estratégica de la industria petrolera estatal. En estos organismos la iniciativa privada no podrá tener participación alguna.

En consecuencia, se optó por separar las tareas industriales y comerciales de Petróleos Mexicanos sin desarticularlas o desintegrarlas, para encargar las actividades que abarca la industria a organismos descentralizados distintos, que tendrán un objeto específico, y proponer a esa H. Representación Nacional la creación de cuatro organismos descentralizados de propiedad del Estado y controlados por éste; con personalidad jurídica y patrimonio propios; estructurados como empresas subsidiarias para apoyar y robustecer a Petróleos Mexicanos en el desarrollo integral de la industria petrolera estatal, observando cabalmente el mandato constitucional de la exclusividad del Estado en el manejo de esta área estratégica.

Por su parte, Petróleos Mexicanos tendrá la responsabilidad primordial de la conducción central de la propia industria, para asegurar su integridad y unidad de acción.

De ser aprobada la iniciativa por ese H. Congreso de la Unión, funcionarían, además, los siguientes organismos descentralizados:

- Pemex-Exploración y Producción;
- Pemex-Refinación;
- Pemex-Gas y Petroquímica Básica; y
- Pemex-Petroquímica.

El órgano superior de gobierno de la industria petrolera estatal será el consejo de administración de Petróleos Mexicanos. Además, para descentralizar las decisiones y fortalecer la autonomía de gestión, cada uno de los cuatro organismos será dirigido y administrado por un consejo de administración y por un Director General. Los consejos de administración de los organismos subsidiarios, presididos por el Director General de Petróleos Mexicanos, estarían formados por representantes del Gobierno Federal y por funcionarios de la industria petrolera. El Ejecutivo Federal nombrará a los directores generales de todos los organismos; a los miembros de los consejos de administración de los cuatro organismos subsidiarios; y a los miembros del consejo de administración de Petróleos Mexicanos, salvo a los representantes de los trabajadores.

En los términos de la Constitución y de su Ley Reglamentaria, las funciones que integran esta área estratégica, sólo pueden ser cumplidas por organismos descentralizados cuya propiedad y control sean exclusivos del Estado; a su vez, el artículo 3º. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo precisa las actividades que abarca la industria petrolera.

De no llevarse a cabo la reestructuración que se propone, no es aventurado asegurar que la evolución del quehacer petrolero traería consigo la necesidad de nuevas unidades dentro de la Institución para corresponder al desarrollo y a las características y necesidades específicas de los eslabones que integran la cadena industrial, con el aumento consiguiente de los tramos de control y exceso en la centralización de decisiones y responsabilidades de los órganos de gobierno.

Así pues, es conveniente instituir otros organismos descentralizados para cumplir con mayor eficacia las acciones que conforman la industria petrolera estatal, siempre bajo la conducción central de Petróleos Mexicanos para garantizar la necesaria integración y unidad de acción que debe existir en el desarrollo y avance de la industria. En este sentido, la presente iniciativa es del todo consecuente con los principios que conforman la descentralización de la Administración Pública.

Por **conducción central** debe entenderse el establecimiento de un régimen que confiere el mando estratégico general de la industria a Petróleos Mexicanos, y que descentraliza la operación técnica en organismos, dentro de un esquema de colaboración unitaria y coordinada.

En este marco, Petróleos Mexicanos debe disponer de las facultades y medios indispensables para conservar su unidad: de mando; de evaluación, de disciplina; de revisión; y de resolución de conflictos de funciones.

Por tanto, en la nueva concepción, Petróleos Mexicanos mantendría funciones básicas del área estratégica, como son, entre otras: planeación y presupuestación de la industria petrolera en su conjunto; procuración del equilibrio económico y financiero entre los organismos; evaluación de la actuación de los mismos; fiscalización directa; y conocimiento y resolución de asuntos de importancia.

En tal virtud, Petróleos Mexicanos tendría a su cargo la dirección estratégica de las empresas en su conjunto; por ello, generará marcos de referencia para la planeación y adopción de decisiones fundamentales; elaborará el presupuesto consolidado del sector petrolero; preverá la asignación de recursos y su financiamiento, evaluará resultados, operará servicios no delegables; emitirá políticas y normatividad acerca de aspectos comunes a toda la corporación y decidirá sobre aquellos asuntos que sean de importancia primordial para la industria petrolera.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, mantendrán conjuntamente la estructura de una empresa petrolera integrada que participará en actividades de exploración, producción, manufactura, transporte, distribución y comercialización de petróleo, gas natural, productos petrolíferos y productos petroquímicos. La conducción y coordinación central de estos organismos establecerá las bases para optimizar las actividades de cada uno de ellos, así como las del conjunto de los mismos. Para estos efectos, Petróleos Mexicanos tendrá la dirección estratégica de la industria petrolera y los organismos subsidiarios asumirán responsabilidades de carácter operativo que desempeñan en forma autónoma.

Los organismos descentralizados cuya creación se propone, tendrán como meta lograr un manejo administrativo autónomo y responsable, con competencia para decidir sobre múltiples áreas técnicas, financieras y funcionales relativas a partes específicas de la industria. Podrá realizarse así una reforma administrativa de fondo que permita particularizar responsabilidades, especializar funciones y superar los inconvenientes de un régimen central, complejo y extenso, para reservarle tan sólo las facultades necesarias para mantener la unidad de acción.

En suma, la presente iniciativa de Ley responde al reiterado propósito de modernización de la industria petrolera, a efecto de dar satisfacción oportuna y eficiente a sus requerimientos, buscar nuevas formas de organización para sustituir a las actuales que se han visto superadas por su acelerado desarrollo, y constituir estructuras y sistemas específicos de aprovechamiento de las actividades que abarca la propia industria, a fin de alcanzar una mayor productividad en beneficio de la Nación, con estricto apego a los mandatos constitucionales y a las disposiciones legales que de ellos emanan.

5.2. LEY ORGÁNICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS (DECRETO D. O. F. 16 DE JULIO DE 1992).

Esta Ley de referencia fue decretada por el H. Congreso de la Unión, por iniciativa del Ejecutivo Federal, estando al frente el Presidente Carlos Salinas de Gortari, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de julio de 1992; cuenta con dos capítulos entre los cuales figuran 15 artículos y 11 transitorios.

El Capítulo I. Señala las disposiciones generales.

Art. 1. *El Estado realizará las actividades que le corresponden en exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica, por conducto de Petróleos Mexicanos y de los organismos descentralizados subsidiarios en los términos que esta Ley establece, y de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y sus reglamentos.*

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

Art. 3. *Se crean los siguientes organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios:*

- I. *Pemex-Exploración y Producción;*
- II. *Pemex-Refinación;*
- III. *Pemex-Gas y Petroquímica Básica; y*
- IV. *Pemex-Petroquímica.*

Art. 4. *Petróleos Mexicanos y sus organismos descentralizados, de acuerdo con sus respectivos objetos, podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios y contratos y suscribir títulos de crédito; manteniendo en exclusiva la propiedad y el control del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos, con sujeción a las disposiciones legales aplicables.*

El capítulo II. Trata de la organización y funcionamiento de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

Art. 5. *El patrimonio de Petróleos Mexicanos y el de cada uno de los organismos subsidiarios estará constituido por los bienes, derechos y obligaciones que hayan adquirido o que se les asignen o adjudiquen; los que 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.

Art. 6. *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.*

Art. 7. *El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos se compondrá de once miembros propietarios, a saber:*

Seis representantes del Estado designados por el Ejecutivo Federal y cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que deberán ser miembros activos de dicho Sindicato y trabajadores de planta de Petróleos Mexicanos.

El Presidente del Consejo será el titular de la coordinadora del sector al que esté adscrito Petróleos Mexicanos y tendrá voto de calidad.

Por cada uno de los consejeros que se designe se nombrará un suplente. Los suplentes de los consejeros que representan al Estado serán designados por los respectivos titulares y los de los consejeros sindicales serán designados por el Sindicato, debiendo reunir los mismos requisitos exigidos para los propietarios.

Art. 8. Cada uno de los organismos subsidiarios será dirigido y administrado por un Consejo de Administración y por un Director General nombrado por el Ejecutivo Federal.

Art. 9. El Consejo de Administración de cada uno de los organismos subsidiarios, se compondrá de ocho miembros y sus respectivos suplentes. Los titulares serán: cuatro representantes del Gobierno Federal, designados por el Ejecutivo Federal; los tres Directores Generales de los otros organismos públicos descentralizados subsidiarios, y el Director General de Petróleos Mexicanos, quien lo presidirá.

Los suplentes de los Consejeros que representan al Gobierno Federal serán designados por los respectivos titulares y los de los organismos subsidiarios serán designados por los Directores correspondientes.

Art. 10. El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos y los de los organismos subsidiarios, tendrán las atribuciones que les confieren las disposiciones legales aplicables y esta ley, conforme a sus respectivos objetos. Quedan reservadas al Órgano de Gobierno de Petróleos Mexicanos las facultades que requieran la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera incluyendo, en forma enunciativa mas no limitativa: aprobar, conforme a la política energética nacional, la planeación y presupuestación de la industria petrolera estatal en su conjunto y evaluar en cumplimiento de los objetivos estratégicos de la misma. Asimismo se reserva al propio Órgano de Gobierno el establecimiento de las políticas y lineamientos necesarios para lograr un sano equilibrio económico y financiero entre los organismos, así como para permitir el adecuado manejo y administración de los bienes que el Gobierno Federal destina a la industria petrolera.

Art. 11. Serán facultades y obligaciones de los directores generales las siguientes:

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

- III. *Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, los presupuestos de los organismos, establecer las políticas institucionales y los procedimientos generales, presentándolos para su aprobación al Consejo de Administración;*
- IV. *Remitir, por los conductos debidos, la información presupuestal y financiera que corresponda al organismo, para su integración a la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal. Los directores generales de los organismos subsidiarios deberán hacerlo a través de Petróleos Mexicanos.*
- V. *Someter a la aprobación del Consejo de Administración que corresponda, los proyectos de organización, y los de creación, liquidación, enajenación o fusión de empresas subsidiarias o filiales; así como la enajenación de instalaciones industriales;*
- VI. *Establecer sistemas de control y mecanismos de evaluación, vigilar la implantación y cumplimiento de medidas correctivas e informar trimestralmente los resultados a su órgano de gobierno;*
- VII. *Asignar responsabilidades, delegar atribuciones y proponer al Consejo de Administración que corresponda el nombramiento y remoción de los funcionarios de los dos niveles inferiores al propio;*
- VIII. *Ejercer las facultades que en materia laboral determinen la Ley Federal del Trabajo y el Contrato Colectivo de Trabajo que regule las relaciones laborales de la industria petrolera estatal, y opinar sobre los asuntos de su competencia en la contratación colectiva;*
- IX. *Cuidar de la observancia de las disposiciones relativas a normalización y seguridad industrial.*
- X. *Proponer medidas para asegurar la calidad de los productos, así como el desarrollo tecnológico correspondiente.*

- XI. *Cuidar de la observancia de las disposiciones relativas al equilibrio ecológico y preservación del medio ambiente que garanticen el uso adecuado de los recursos petroleros; y*
- XII. *Las otras que determinen las leyes y demás disposiciones aplicables.*

Art. 12. *En su carácter de representantes legales, los directores generales tendrán todas las facultades que les corresponde a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, para actos de administración y de dominio, así como las que requieran cláusula especial conforme a la ley, en los términos de los primeros tres párrafos del Artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal aplicable en materia federal; para formular querellas en los casos de delitos que sólo se puede perseguir a petición de parte afectada y para otorgar el perdón extintivo de la acción penal; ejercitar y desistirse de acciones judiciales, inclusive en el juicio de amparo, así como comprometerse en árbitros y transigir. Los directores generales podrán otorgar y revocar poderes generales o especiales, pero cuando sean a favor de personas ajenas a los organismos, deberán recabar previamente el acuerdo de su Consejo de Administración.*

Art. 13. *Quedan además reservadas al Director General de Petróleos Mexicanos las siguientes facultades:*

- I. *Elaborar, con la participación de los organismos subsidiarios, la planeación y presupuestación estratégica de la industria petrolera en su conjunto y someterla a la aprobación de su Consejo de Administración;*
- II. *Formular los programas financieros de la industria; definir las bases de los sistemas de supervisión, coordinación, control y desempeño de los organismos para optimizar su operación conjunta; y administrar los servicios comunes a los mismos;*
- III. *En los términos del apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y de la Ley Federal del Trabajo, convenir con el Sindicato el Contrato Colectivo de Trabajo y expedir el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza, que regirán las relaciones laborales de Petróleos Mexicanos y de los organismos;*

- IV. Resolver conflictos que se susciten entre los organismos sobre sus ámbitos de actividad; y conocer de asuntos trascendentes para la industria;
- V. Las demás que le confieran las leyes y demás disposiciones legales aplicables.

Art. 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, aun en los casos de controversias judiciales.

Art. 15. El órgano de vigilancia de cada uno de los organismos descentralizados estará integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quienes desarrollarán sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales aplicables. Petróleos Mexicanos establecerá un órgano de control de la industria petrolera estatal que coordinará las actividades de los órganos internos de control de los organismos subsidiarios, y que podrá realizar la fiscalización directa de los mismos, conforme a las disposiciones legales procedentes.

En su artículo segundo transitorio, señala que se abroga la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos publicada en el D. O. F. el 6 de febrero de 1971.

5.3. ORGANISMOS SUBSIDIARIOS DE PETRÓLEOS MEXICANOS.

En fecha 7 de julio de 1992, Francisco Rojas el entonces Director General de Petr6leos Mexicanos durante su comparecencia ante los diputados integrantes de las Comisiones de Energ6ticos y Gobernaci6n y Puntos Constitucionales se seal6 lo siguiente:

La reorganizaci6n de la industria petrolera no se hace con el prop6sito de desincorporar, fraccionar o dividir una actividad donde convergen importantes intereses nacionales, PEMEX, agreg6, se transforma en lo interno con el fin de facilitar y acelerar su proceso de modernizaci6n, para adaptarse y fortalecerse ante cambios important6simos en el mundo y en el pa6s, a fin de conciliar las exigencias de la excelencia productiva con la atenci6n de objetivos de orden colectivo.

Una reorganizaci6n no arranca del vac6o, sino que parte de una constelaci6n de circunstancias hist6ricas y de un conjunto de problemas o posibilidades presentes.

Hoy, existe la decisi6n de hacer de PEMEX una empresa econ6mica eficiente, cooperativa, que maximice resultados y minimice costos, sin abandonar su papel como importante instrumento en la pol6tica econ6mica y social del Estado. Para que PEMEX se encuentre dentro de la avanzada y moderna estrategia nacional de cambio y desarrollo, debe acelerarse el paso en la formaci6n de una nueva cultura institucional, sin la cual la modernizaci6n en PEMEX carecer6 de una verdadera columna vertebral asentada en el comportamiento convencido del personal obrero, t6cnico y directivo.

Para alcanzar los objetivos sealados, la iniciativa de la Ley Org6nica enviada por el Presidente Carlos Salinas de Gortari propone la Reestructuraci6n de Petr6leos Mexicanos en torno a cuatro grandes organismos, cuya formaci6n no desarticula las tareas industriales y comerciales de PEMEX, por el contrario, la conducci6n central y el mando institucional que conserva Petr6leos Mexicanos har6n de la industria petrolera mexicana una empresa integrada y fuertemente vinculada entre sus diversas 6reas y el 6rgano central. No hay fragmentaci6n ni divisi6n, hay s6lo una nueva y moderna forma de organizaci6n que permitir6 un mejor y m6s 6gil manejo, subray6 el se6or Rojas.

La creación de estos organismos, cada uno con patrimonio y personalidad jurídica propios y autónomos en su gestión, corresponden a las cuatro ramas de actividad fundamentales de PEMEX y constituyen líneas integradas de negocios.

Cabe señalar que una estructura central ofrecerá coordinación y liderazgo institucionales y dará unidad al conjunto de organismos ya señalados. Dicha estructura encabezada por el Director General de Petróleos Mexicanos, será sustancialmente menor a la actual; ahí se definirá la dirección estratégica institucional, se asignarán recursos y se mantendrá el control de los organismos mediante la integración de planes operativos, la optimización global de actividades y la revisión de presupuestos de operación e inversión; asimismo, el organismo central vigilará las normas que reglamentarán las funciones de apoyo, que se descentralizan a los organismos. Es decir, el organismo central mantendrá el mando institucional y la dirección estratégica.

Es así como la reestructuración administrativa, planteada en la iniciativa de la Ley Orgánica, generará efectos altamente positivos porque permitirá, además de descentralizar a fondo casi todas las funciones de apoyo, reducir estratos jerárquicos en los organismos operativos; establecer adecuados sistemas gerenciales que permitan medir y evaluar resultados, optimizar la información gerencial y mejorar la efectividad del sistema de presupuestación con el fin de facilitar y acelerar su proceso de modernización para adaptarse y fortalecerse.

Ya que el marco jurídico básico de la industria petrolera no se altera de manera alguna, el Presidente Salinas de Gortari ha afirmado reiteradamente que la industria petrolera estatal no se cede a particulares, ni se comparte con ellos, ni se negocia con el extranjero; que la exclusividad que la Ley le otorga a PEMEX para explorar, explotar, refinar y comercializar los hidrocarburos no sufre disminución alguna. Hay manifiesta voluntad política del Presidente de la República de conservar el petróleo bajo la propiedad y el control del Estado.

La reestructuración de PEMEX está apegada al espíritu de la expropiación de 1938 y sustentada en un nacionalismo activo que nos permita afianzar identidad, defender soberanía y consolidar independencia, concluyó el señor Francisco Rojas (1).

(1). Gerencia de Información y Relaciones Públicas. **Revista Mensual: "Nosotros los Petroleros"** Número 126. Impresa en Impresora Formal, S. .A. de C. V. México, D. F., Sept/1992. págs. 21-23

De lo que llevamos analizando en este capítulo, podemos precisar que tanto la Exposición de Motivos, como la misma Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y lo que señaló el entonces Director General de dicho organismo en su comparecencia ante los diputados, coinciden en que la reorganización de la industria petrolera no se hace con el propósito de desincorporar, fraccionar o dividir una actividad que comprende numerosos intereses nacionales, sino todo lo contrario, Petróleos Mexicanos se transformó en lo interno, por lo que se optó por separar sus tareas industriales y comerciales sin desarticularlas, para encargarlas a "organismos descentralizados distintos", por lo que podemos decir que el objeto de dicha reorganización petrolera fue: la creación por iniciativa del Ejecutivo Federal de cuatro organismos descentralizados de propiedad del Estado (en cuanto a su origen); con personalidad y patrimonio propios, pero estructurados como empresas subsidiarias (en cuanto a su función), dichos organismos y sus objetos son los siguientes:

- A) **Pemex-Exploración y Producción:** Encargado de la exploración y explotación del petróleo y el gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización.
- B) **Pemex-Refinación:** Encargado de los 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.
- C) **Pemex-Gas y Petroquímica Básica:** Encargado del 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.
- D) **Pemex-Petroquímica:** Encargado de los procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

5.4. DEFINICIÓN DE ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.

Una vez que hemos llegado al estudio de los "Organismos Subsidiarios" (tema central de nuestro trabajo), procederemos a dar una definición de los mismos, para que en el siguiente y último, señalemos qué naturaleza jurídica tienen.

En primera instancia cabe señalar al respecto, que en México el *principio de subsidiariedad* no ha sido adoptado, ni reconocido expresamente por la legislación, ni tampoco por la doctrina, por esta razón, trataremos de aproximarnos lo más posible a su significado.

Para el **Instituto de Investigaciones Jurídicas**: *subsidiariedad* proviene del término latino *subsidium*, que significa ayuda, remedio, reserva. El principio de subsidiariedad aplicada a la sociedad significa que las organizaciones sociales mayores, especialmente el Estado, ha de intervenir, en forma auxiliar y complementaria, para favorecer el desarrollo de las organizaciones sociales menores y de los individuos (2).

El término *subsidiario*, se aplica a lo que sirve como subsidio o auxilio; lo subsidiario siempre tiende a ser algo supletorio o secundario, es decir, por subsidiario se debe entender aquello que suple o refuerza a lo principal (3).

Por último, el autor **Rafael de Pina**, señala que el término *subsidiario* se aplica a la acción o responsabilidad que suple o robustece a otra principal (4).

Con lo anterior, podemos ver que en México, ni la legislación, ni la doctrina, regulan la existencia de los organismos subsidiarios, y mucho menos los definen. Se pudiera llegar a una definición solamente si aplicamos el principio de *subsidiariedad* a tales organismos. Así que tomando en consideración las anteriores definiciones, debemos entender por "**organismos subsidiarios**": *"todos aquellos que refuerzan, auxilian, ayudan, robustecen, o suplen a otro organismo (principal) del cual dependen, para que éste último a su vez, realice a través de éstos, todos y cada unos de los objetivos que le han sido encomendados por el Estado, de una manera más oportuna y eficiente, a fin de alcanzar una mayor productividad en beneficio de la Nación"*.

(2). Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit., Tomo IV. Pág. 3006.

(3). Cabanellas de las Cuevas, Guillermo. "Diccionario Jurídico Elemental". Editorial Heliasta. Undécima Edición. Argentina 1993. Pág. 372.

5.5. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.

Una vez que hicimos lo posible por definir a los organismos subsidiarios, ahora precisaremos qué naturaleza jurídica tienen en base a su origen y función que desempeñan al llevar a cabo cada uno de sus objetivos.

Con la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1992, tuvo lugar en nuestro país un nuevo derecho administrativo, al descentralizarse un organismo descentralizado; esto representó una innovación jurídica, fuera de todo contexto legal y doctrinal en México; cabe recordar que el derecho administrativo evoluciona constantemente para adecuarse a las nuevas necesidades y a los actuales retos de una Nación; pero dicha evolución debe partir considerando lo establecido por las leyes mexicanas y por la doctrina, como fuentes de inspiración de nuestro Derecho Mexicano.

En el capítulo dos, vimos que la Administración Pública se moderniza para responder satisfactoriamente a los reclamos de una sociedad cada vez más exigente y llevando a cabo la realización eficiente y plena de sus cometidos fundamentales establecidos en la Constitución.

Cabe recordar que el Derecho Administrativo es un conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y actividad de la parte del Estado que se identifica con la Administración Pública, con sus relaciones con otros órganos y con otros entes públicos, así como con los particulares.

También vimos, que la Administración Pública consiste en un complejo orgánico y en una serie de entes de derecho público encuadrados en el Poder Ejecutivo, que están jerárquicamente subordinados y tienen una amplia heterogeneidad de funciones. Recordemos que nuestra Constitución Política establece, en su Artículo 90, que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal.

(4). Pina, Rafael de y Pina Vara, Rafael de. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa S. A. Vigésimo-
Novena Edición. México, D. F., 2000. Pág. 464.

Los organismos descentralizados son definidos por el **artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** como: *"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"*.

El artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece que los objetivos de estos organismos son:

- I. *La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;*
- II. *La prestación de un servicio público o social, o*
- III. *La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.*

Petróleos Mexicanos se encuadra en la fracción primera del artículo citado anteriormente ya que, de acuerdo con el **artículo 6 de la propia Ley Federal de Entidades Paraestatales**, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas **en el párrafo cuarto del Artículo 28 constitucional**, que incluye, como lo vimos en su momento, *el petróleo, los demás hidrocarburos, y la petroquímica básica*.

Confirmando lo anterior, el artículo 25 de la propia Constitución asevera que esas áreas estratégicas, el sector público las tendrá a su cargo de manera exclusiva, y se subraya: *"manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan"*.

El antecedente más próximo que tenemos de la descentralización, como forma de organización administrativa, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la institución que se denominó: "El Establecimiento Público Descentralizado", que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestal, que diere flexibilidad a las necesidades económicas del servicio, y libre de los factores y problemas que impone la burocracia.

Todo lo anterior lleva a reflexionar sobre lo que significa la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, cuya base y aportación jurídica, que mencionamos al principio de este tema, fue "la descentralización de la descentralización", esto significa por primera vez, que se trata de un organismo descentralizado que se descentraliza en sus funciones básicas.

En el caso de Petróleos Mexicanos, lo que se descentralizó fueron sus funciones medulares, esto es, producción y exploración, refinación, gas y petroquímica básica, y petroquímica, al crearse cuatro organismos descentralizados, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, pero subsidiarios de PEMEX, que mantiene la conducción central de la actividad estratégica.

En base a lo anteriormente analizado, no sólo en este capítulo, sino a lo largo del presente trabajo, podemos afirmar, que la reestructuración que sufrió PEMEX con la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, dio como resultado una nueva modalidad en las formas de organización administrativas que imperan en México dentro de la Administración Pública Federal, forjándose así, un nuevo derecho administrativo, carente de todo sustento jurídico, legal y doctrinal, al tener como principal aportación el supuesto de que "PEMEX, siendo un organismo descentralizado, se descentralizó en otros organismos", surgiendo de esta manera cuatro organismos descentralizados subsidiarios de Petróleos Mexicanos.

Descentralizar lo descentralizado, resulta contradictorio y fuera de todo contexto legal, lo volvemos a reiterar, ya que debemos de preguntarnos ¿cómo es posible que un ente descentralizado se pueda descentralizar?, por lo que, de acuerdo a lo que establece nuestra legislación positiva, esta pregunta tiene una respuesta, que consiste en afirmar que, "no se puede descentralizar lo que ya está descentralizado", y que aunque en la realidad sí se pudo llevar a cabo esta modalidad dentro de la reestructuración de Petróleos Mexicanos, ésta careció de toda base legal y doctrinal.

Por esta razón, es de suma importancia señalar la imprecisión jurídica que tuvo el Gobierno Mexicano al momento de llevar a cabo la reorganización en la industria petrolera, por lo que a continuación haremos un recordatorio breve de lo estudiado y analizado en el capítulo dos, referente a los organismos descentralizados en cuanto a sus principios y características, de las cuales sólo mencionaré las siguientes:

1. La descentralización administrativa, trata de un régimen administrativo, en el cual la gestión de los servicios públicos, se encuentran separados del conjunto que son administrados por la centralización, se confía con un margen de autonomía más o menos amplio a organismos especializados y dotados de cierta independencia frente al poder central, el cual no los dirige sino que se limita a controlar su acción. Prácticamente tiene como finalidad disminuir los efectos de la centralización administrativa, a manera de que las funciones del Poder Ejecutivo no se sigan atendiendo exclusivamente por las dependencias que estructuran jerarquizadamente al poder central, sino que se transfieren en algunos rubros a organismos que gozan de cierta autonomía e independencia para lograr su objeto y finalidad, dándole con ello más flexibilidad, rapidez y eficacia para el cumplimiento de cada uno de sus objetivos.

2. La descentralización consiste en transferir a distintas corporaciones u organismos una parte de la autoridad que antes ejercía el poder central.

3. Cuentan con un régimen de control y vigilancia, los organismos descentralizados se encuentran controlados por el poder central, a través de la Secretaría de Estado encargada de la coordinación del sector donde se encuentra agrupado dicho organismo.

4. Cuentan con un régimen de tutela, consistente en la tutela que el poder central ejerce sobre los organismos descentralizados, esto es fácil de comprender, puesto que una autonomía total llevaría a la desintegración del Estado, así éste último fija los límites de la acción descentralizadora dentro del principio general de la tutela administrativa, que establece que los órganos deben estar estructurados jerárquicamente en un orden, con el fin de lograr la consecución de la Unidad Administrativa.

De acuerdo a las cuatro características anteriormente mencionadas, podemos destacar que cada una de ellas hace referencia a la centralización administrativa, como aquella que da origen a la misma descentralización, es decir, los organismos descentralizados surgen por la necesidad que tiene el Poder Ejecutivo de llevar a cabo el cumplimiento de sus objetivos con mayor rapidez y eficacia a través de éstos, a manera de que los objetivos y funciones no se sigan atendiendo exclusivamente por las dependencias que estructuran y forman parte del Poder Central.

Por lo que podemos concluir respecto a esto, "que sólo se puede descentralizar lo que esta centralizado", partiendo de la idea que encierra el significado mismo de la palabra "descentralización": para el Diccionario de la Lengua Española, la palabra Descentralización, significa acción y efecto de descentralizar, y ésta última significa, transferir a diversas corporaciones u organismos parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado (Poder Ejecutivo) a través de su Régimen Central (5).

La existencia de los Organismos Subsidiarios de Petróleos Mexicanos, da como resultado dentro de la Administración Pública Federal, una ficción de derecho, una imprecisión jurídica, que se forja en un nuevo derecho imaginativo, no real, carente de todo sustento jurídico en nuestro país, y que además es contradictorio, ya que en el **artículo primero de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios**, menciona lo siguiente:

Art. 1º. *El Estado realizará las actividades que le corresponden en exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica, por conducto de Petróleos Mexicanos y de los Organismos Descentralizados Subsidiarios...*

Podemos apreciar, que la misma Ley Orgánica de referencia, denomina a estos organismos: "Descentralizados Subsidiarios", y como lo hemos analizado dichos términos chocan y se contradicen entre sí, porque o, son organismos subsidiarios (*aquellos que refuerzan, auxilian, ayudan, robustecen, o suplen a otro organismo principal*) o son organismos descentralizados (*aquellos que son autónomos en su función, y que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios*), pero debe de quedar claro que ambas denominaciones no puede tener un mismo organismo.

(5). Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit., pág. 1084.

Para concluir, diremos al respecto que los organismos descentralizados no se pueden descentralizar en sí mismos, pero creemos que sí se pueden **desconcentrar**, es decir, lo más apegado a nuestra Legislación Mexicana, hubiera sido que Petróleos Mexicanos en la reestructuración que sufrió en el año de 1992, se **desconcentrará** en sus áreas operativas, y en sus divisiones para convertirlas en "**órganos desconcentrados**", ya que según la Ley Orgánica, quien se mantiene como entidad conductora y responsable de la dirección estratégica de la industria petrolera estatal, es Petróleos Mexicanos y NO sus Organismos Subsidiarios; además de ser el mismo Petróleos Mexicanos quien dispone de las facultades y medios para conservar su unidad de mando, de evaluación, de disciplina, de revisión, de conocimiento y resolución de conflictos y de asuntos de importancia, además de mantener funciones básicas del área estratégica, como son, entre otras: planeación y presupuestación de la industria petrolera en su conjunto; procuración del equilibrio económico y financiero entre los organismos; evaluación de la actuación de los mismos y fiscalización directa; restando a los organismos subsidiarios con estas facultades la calidad de descentralizados, ya que como lo hemos analizado, éstos últimos no gozan de una autonomía plena, ni de libertad de gestión, para poderlos considerar organismos descentralizados.

A continuación, recordaremos lo que se entiende por **Desconcentración**: "es la atribución por un órgano administrativo de la titularidad en el ejercicio de competencias que le son propias, en otros órganos que jerárquicamente dependan de aquél, en los términos y con los requisitos que prevean las normas de atribución de competencias".

La desconcentración trata de la transferencia de competencias de un órgano superior a otro inferior, siempre que aquella se verifique de forma permanente, es causa de la excesiva acumulación de funciones en los órganos superiores de la administración; al desconcentrar se atribuyen funciones a órganos subordinados.

Podemos decir en definitiva que "**la desconcentración es una descentralización de tono menor (subordinada)**". Siguiendo este principio podemos ver que los Organismos Subsidiarios de Petróleos Mexicanos se adecuan más al Régimen de la Desconcentración, que al de la Descentralización, por estar subordinados en todas y cada una de sus funciones a Petróleos Mexicanos (quien mantiene en todo tiempo la conducción central de la industria petrolera).

Para que en un futuro pudieran existir órganos desconcentrados dentro de la Administración Pública Paraestatal, específicamente dentro de los Organismos Descentralizados, como lo es Petróleos Mexicanos, **se tendría que reformar el Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:**

Art. 1. *"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".*

Como lo podemos notar, según este artículo, la existencia de los órganos desconcentrados es única y exclusiva del Régimen Central. Cabe mencionar, que en tiempos pasados, se decía que la desconcentración administrativa, es la preparación de un órgano en tránsito hacia la descentralización, hoy en día, podemos ver que tal principio se ha cumplido. El Derecho Administrativo ha venido evolucionado y con él su objeto de estudio que es la Administración Pública, por lo que considero y juzgo conveniente proponer que la desconcentración ya no sea única y exclusiva del Régimen Central, como se regula actualmente en dicho precepto anteriormente invocado.

Por lo que al reformarse dicho artículo, se permitiría la existencia de Órganos Desconcentrados dentro de la Administración Pública Paraestatal, y para ser más específicos, dentro de la Descentralización. La reforma al Artículo 17, está motivada y fundada en las circunstancias que se dan de hecho; pero no de derecho, dentro de las Instituciones y Organismos que forman parte de la misma Administración Pública Federal, como lo es la reestructuración que sufrió Petróleos Mexicanos en el año de 1992, ya que erróneamente con la creación de los "Organismos Descentralizados Subsidiarios de Petróleos Mexicanos" el Gobierno de México, creo un nuevo derecho imaginativo, no real, ficticio, carente de toda base jurídica, legal y doctrinal, y que además fue en contra a los principios que establece nuestra Legislación Mexicana, por lo tanto, consideramos que en tal reestructuración se debió de haber adoptado y aprovechado la figura de la DESCENTRALIZACIÓN, siendo ésta una forma de organización administrativa con la que cuenta la Administración Pública, la cual está en constante evolución a efecto de dar satisfacción oportuna y eficiente a sus requerimientos.

Con fundamento en los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º. y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º, 3º. y 12 de la Ley Federal de Entidades paraestatales; 3º. de su Reglamento, y 10 fracción X del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se procedió a la publicación en el Diario Oficial de la Federación el pasado 15 de agosto del 2002 de la **"Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal"**.

En dicha relación establece como Organismos Descentralizados de la Secretaría de Energía:

- Comisión Federal de Electricidad.
- Instituto de Investigaciones Eléctricas.
- Instituto Mexicano del Petróleo.
- Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.
- Luz y Fuerza del Centro
- **Pemex Exploración y Producción.**
- **Pemex Gas y Petroquímica Básica.**
- **Pemex Petroquímica.**
- **Pemex Refinación.**
- **Petróleos Mexicanos.**

De la anterior relación podemos notar que los Organismos Subsidiarios de Petróleos Mexicanos se consideran legalmente como organismos descentralizados de la Secretaría de Energía.

Por último y para concluir, diremos que la naturaleza jurídica de los llamados Organismos Subsidiarios de Petróleos Mexicanos es la siguiente:

En cuanto a su origen, no cabe la menor duda, de que estos organismos puedan considerarse descentralizados, ya que, fueron creados cumpliendo los requisitos que establece el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que mencionó a continuación:

- Entidad creada por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal,
- Con personalidad jurídica y patrimonio propios

Además, el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece los objetivos de los organismos (descentralizados). Dentro de dichos objetivos figura en primera instancia:

- *La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.* (tal objetivo es propio de los organismos a los que nos referimos).

Los objetivos de Petróleos Mexicanos y de sus Organismos Subsidiarios se encuadra en la fracción primera del artículo anterior, considerados como Organismos Descentralizados. Y de acuerdo con el artículo 6 de la propia Ley Federal de Entidades Paraestatales, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del Artículo 28 constitucional, que incluye, como lo vimos en su momento, *el petróleo, los demás hidrocarburos, y la petroquímica básica.*

Y finalmente en base a la relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, tales Organismos Subsidiarios de Petróleos Mexicanos, se regulan como Organismos Descentralizados de la Secretaría de Energía.

En cuanto a la práctica y en el desempeño de sus funciones, tales organismos fungen y se estructuran como "Órganos Desconcentrados" (subordinados) de Petróleos Mexicanos quien mantiene en todo tiempo la conducción central de la Industria Petrolera de acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y su Exposición de Motivos; y que aunque en la realidad se denominen como "Organismos Descentralizados Subsidiarios de Petróleos Mexicanos", tal principio no ha sido adoptado, ni reconocido por la legislación, ni por la doctrina mexicana, como lo vimos en su momento.

CONCLUSIONES

1. Desde que se tiene conocimiento de la existencia del petróleo, éste ha estado presente en la vida de todo ser humano; aunque su utilidad ha sido muy diversa según la época y el país. Antes de la Expropiación Petrolera, los mexicanos no pudieron obtener las ganancias y los beneficios de este recurso, sino que fueron las compañías extranjeras quienes dirigidas por gente rapaz, trataron de obtener las mayores ventajas y provechos, sin importarles la suerte económica y social del país, y más aún, la propia vida de los obreros mexicanos, pues contaban con el apoyo de algunos de nuestros mandatarios y no fue, sino hasta muy tarde, cuando se dictaron algunas legislaciones en las que se estableció un régimen impositivo a estas compañías.
2. El 18 de marzo de 1938, el entonces Presidente de la República, el general Lázaro Cárdenas del Río, expropió la Industria Petrolera, nacionalizando definitivamente nuestros recursos petroleros, al suprimir el régimen de concesiones y estableció la exclusividad del Estado Mexicano en el manejo de sus recursos petroleros. La Nación se convirtió no sólo en propietaria del petróleo, sino también en su administrador único, "no se nacionalizó el petróleo, sino su explotación".
3. El petróleo subterráneo y el depositado en los yacimientos del territorio nacional nunca fue objeto de expropiación, ya que éste siempre ha pertenecido a la Nación, sino lo que se expropió fueron los bienes muebles e inmuebles propiedad de las empresas petroleras, los cuales utilizaban para llevar a cabo la exploración, explotación, distribución y venta del petróleo nacional. Es decir, el Estado no puede expropiar lo que siempre ha sido de su propiedad.
4. La expropiación que sufrieron las compañías petroleras extranjeras fue un paso fundamental en la consolidación del espíritu nacionalista. El momento histórico en el que se apoyó el nacionalismo mexicano como sentimiento del propio valer de la Nación, corresponde al de la Expropiación Petrolera.

5. La expropiación petrolera y la creación de Petr6leos Mexicanos en el a1o de 1938; revelaron al pueblo mexicano la verdadera importancia de nuestro petr6leo, dando con ello un gran paso para la historia econ6mica, pol3tica y social de la Naci6n, que a la fecha se celebra como un hecho ins6lito en la historia de los mexicanos.
6. Petr6leos Mexicanos fue creado por decreto del Ejecutivo Federal como una Instituci6n P6blica, con personalidad jur3dica, patrimonio y r3gimen jur3dico propios. No fue sino hasta la publicaci6n de la Ley Org3nica de Petr6leos Mexicanos el 6 de febrero de 1971, en donde se le considera oficialmente como "Organismo Descentralizado" del Gobierno Federal.
7. Debe existir una unificaci6n en el criterio legislativo en materia de energ3ticos e hidrocarburos, ya que en la actualidad son tantos los preceptos legales que regulan tales materias.
8. Consideramos oportuno dejar indicado que las leyes org3nicas no son inferiores, ni tienen ninguna diferencia con otras leyes que se denominan como ordinarias, es decir est3n dentro del mismo nivel jer3rquico, ya que ambas son creadas por el Poder Legislativo. Las leyes org3nicas tienen por objeto fijar las bases para la estructura, organizaci6n y funcionamiento de un 6rgano estatal, estableciendo sus atribuciones, r3gimen de competencias y elementos necesarios para que puedan cumplir sus objetivos.
9. La Administraci6n P6blica Federal ha sufrido cambios y modificaciones en cuanto a su estructura y funcionamiento, debido a la constante evoluci6n social, en todos los aspectos que la conforman, por lo que la Administraci6n P6blica tiende a evolucionar en la misma proporci6n que en la que evoluciona la sociedad.
10. La Administraci6n P6blica es una entidad constituida por diversos 6rganos del Poder Ejecutivo, que se desarrolla y evoluciona de acuerdo a la historia, las tradiciones y las tendencias pol3ticas basadas en las necesidades del momento y del lugar en donde se desarrolla, para cumplir con su finalidad que es la de realizar tareas sociales, permanentes y eficaces de inter3s general para la Naci6n, que la Constituci6n y las Leyes Administrativas se1alan al Estado.

11. Con las formas de organización administrativa con las que cuenta en la actualidad la Administración Pública, el Estado ha podido cumplir satisfactoriamente sus atribuciones que son básicamente las de atender las necesidades colectivas a través de la prestación de servicios públicos y de la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
12. Actualmente la desconcentración administrativa, consiste en el otorgamiento de funciones específicas de un órgano superior centralizado o paraestatal a un órgano inferior ubicado dentro de la propia organización jerarquizada, para la más completa y eficaz realización de sus objetivos que tienen encomendados por el Estado, para ese efecto, se les debe de conferir una autonomía plena en el desempeño de sus funciones.
13. Para que en un futuro pudieran existir órganos desconcentrados dentro de la Administración Pública Paraestatal, y pudieran auxiliar a los Organismos Descentralizados, como lo es en este caso Petróleos Mexicanos, se tendría que reformar el Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quedando de la siguiente manera:

*"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y **las Entidades que forman parte de la Administración Paraestatal**, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".*

14. El Derecho Administrativo tiende a evolucionar constantemente y con él su objeto de estudio que es la Administración Pública, por lo que considero y juzgo conveniente proponer con dicha reforma, que la figura de la desconcentración administrativa ya no pertenezca única y exclusivamente al Régimen Central como actualmente lo establece nuestro sistema jurídico, sino que también pueda pertenecer a la Administración Paraestatal.

15. "Al descentralizarse un organismo descentralizado" como lo establece la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1992, tuvo lugar en nuestro país un nuevo derecho administrativo, imaginativo, no real, carente de todo sustento jurídico, legal y doctrinal, ya que el Principio de Subsidiariedad no ha sido reconocido, ni adoptado por la Legislación, ni por la Doctrina en México, por lo que la existencia de los llamados "organismos subsidiarios" no se contemplan en nuestro Sistema Jurídico Mexicano, ni tampoco se contempla la posibilidad de que algún "organismo descentralizado se pueda descentralizar en otros organismos".
16. La reestructuración interna que tuvo Petróleos Mexicanos, dio como resultado en la Administración Pública Federal, una nueva modalidad dentro de sus formas de organización que imperan en México, dando lugar a una ficción de derecho fuera de todo contexto legal, al tener como principal aportación el supuesto de que "PEMEX, siendo un organismo descentralizado, se descentralizó en otros organismos", surgiendo de esta manera cuatro Organismos Descentralizados Subsidiarios de Petróleos Mexicanos:
- Pemex-Exploración y Producción.
 - Pemex-Refinación.
 - Pemex-Gas y Petroquímica Básica.
 - Pemex- Petroquímica.
17. Sólo se puede descentralizar lo que está centralizado, ya que en el Régimen Central todos los órganos convergen a un centro, que es el unificador y coordinador de toda la actividad estatal, por lo que para hacer más ágil y eficaz la administración, éste régimen tenderá siempre a desconcentrarse o, a descentralizarse, para transferir a diversas corporaciones u organismos ciertas funciones, servicios u atribuciones; así que la centralización, es la razón de ser de la descentralización.

18. Al ser el mismo Petróleos Mexicanos quien dispone de las facultades y medios para conservar la unidad de mando, de evaluación, de disciplina, de revisión, de conocimiento y resolución de conflictos y de asuntos de importancia respecto de los Organismos Subsidiarios, además de mantener funciones básicas del área estratégica, como son, entre otras: llevar a cabo la conducción central de la industria petrolera en su conjunto; la procuración del equilibrio económico y financiero, y la evaluación de la actuación de los organismos subsidiarios; resta a éstos, los elementos necesarios e indispensables para poderlos considerar como organismos descentralizados, ya que no gozan de una plena autonomía, ni de una verdadera libertad de gestión, siendo éstas las principales características de los organismos descentralizados.
19. En la reestructuración interna que sufrió Petróleos Mexicanos, el Gobierno de México debió de haber adoptado y hacer uso, de la figura de la DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA, siendo ésta una forma de organización con la que cuenta la Administración Pública Federal, la cual está en constante evolución a efecto de que en la actualidad ya puede existir y ser parte de los organismos descentralizados y de las demás entidades paraestatales, basándonos en el principio de que la "desconcentración es una descentralización de tono menor".
20. La naturaleza jurídica de los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos en cuanto a su origen y creación, se pueden considerar como Organismos Descentralizados del Gobierno Federal, ya que cumplen con todos los requisitos que establece la Legislación y la Doctrina en México, para considerarlos como tales. En cuanto a la práctica y en el desempeño de sus funciones tales organismos subsidiarios deberían fungir y estructurarse como Órganos Desconcentrados (subordinados) de Petróleos Mexicanos quien mantiene en todo tiempo la conducción central de la Industria Petrolera, de acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, la Exposición de Motivos de dicha Ley, y principalmente en base a los principios generales del Derecho Administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.-Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, Décimo-Quinta Edición Actualizada. México D. F., 2000.
- 2.-Aleman Valdés, Miguel. "La Verdad del Petróleo en México". Editorial Grijalbo, S. A., Primera Edición. México, D. F., 1977.
- 3.-Archivo General de la Nación. "Reales Ordenanzas", Volumen 21. México, D. F., 1970.
- 4.-Brito, José. "Leves y Decretos de México". Editorial Archivo General de la Nación, volúmenes 2, 3, 4. México D. F., 1980.
- 5.-Burgoa Orihuela, Ignacio. "Garantías Individuales". Editorial Porrúa, S. A., Décima Octava Edición. México, D. F., 1992.
- 6.-Cabanelas de las Cuevas, Guillermo. "Diccionario Jurídico Elemental". Editorial Heliasta, Undécima Edición. Argentina, 1993.
- 7.-Carrillo Flores, Antonio. "La justicia Federal y la Administración Pública". Editorial Porrúa, S. A., Segunda Edición. México, D. F., 1973.
- 8.-Castellanos Coutiño, H. "El Estado y los Organismos Descentralizados". Editorial UNAM, Primera Edición. México, D. F., 1976.
- 9.-Castrejón García, Gabino E. "Derecho Administrativo I y II" (legislación y jurisprudencia). Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, Primera Edición. México 2000.
- 10.-Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. "Glosario de Términos Administrativos". México, D. F., 1982.
- 11.-Delgadillo Gutiérrez, Luis H. y Lucero Espinosa, Manuel. "Compendio de Derecho Administrativo". (primer y segundo curso). Editorial Porrúa, S.A., Cuarta Edición Actualizada. México, D. F., 2000.
- 12.-Díaz del Castillo, Bernal. "La verdadera historia de la conquista de la Nueva España". Editorial Fernández Editores. Único Ejemplar, México, D.F., 1975.
- 13.-Faya Viesca, Jacinto. "Administración Pública Federal". Editorial Porrúa, S. A., Primera Edición, México, D. F., 1979.
- 14.-Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S. A. Décima Cuarta Edición. México, D. F., 2000.
- 15.-Gerencia de Información y Relaciones Públicas. (Revista Mensual) "Nosotros los Petroleros" Número 126. Impresa en Impresora Formal, S.A. de C. V. México, D. F., Sept/1992.

- 16.-**Gobierno de México (Varios Autores). "El Petróleo de México". Editorial Archivo General de la Nación. México, D. F., 1972.
- 17.-**Guerrero Orozco, Omar. "Introducción a la Administración Pública". Editorial Harla S. A., Tercera Edición. México, D. F., 1999.
- 18.-**Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Diccionario Jurídico Mexicano". Editorial Porrúa, S. A. Décimo-Cuarta Edición. México, D.F., 2000. Tomos I-IV.
- 19.-**Jiménez Castro, Wilburg. "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa". Editorial Fondo de Cultura Económica. México, D. F., 1974.
- 20.-**Lavin Domingo José. "El Petróleo". Editorial Archivo del Fondo de Cultura Económica. Primera Edición, México, 1976.
- 21.-**López Portillo, José y Weber. "El Petróleo de México". Editorial Fondo de Cultura Económica. Primera Edición, México, D. F., 1975.
- 22.-**Martínez Morales, Rafael. "Derecho Administrativo Primer Curso". Editorial Oxford University Press-Harla., Tercera Edición, México, D. F., 1998.
- 23.-**Meyer, Lorenzo. "México y los Estados Unidos en el conflicto Petrolero 1917-1942". Editorial El Colegio de México. Primera Reimpresión, México, D. F., 1981.
- 24.-**Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S. A., Séptima Edición, México, D. F., 1997.
- 25.-**Pina, Rafael de y Pina-Vara, Rafael de. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa, S. A. Vigésimo-Nonena Edición. México, D. F., 2000.
- 26.-**Pina Vara, Rafael de. "Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal". Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 1983.
- 27.-**Sánchez Gómez, Narciso. "Primer Curso de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S. A., Segunda Edición, México, D. F., 1998.
- 28.-**Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo" (primer y segundo curso). Editorial Porrúa, S. A. Vigésima Edición, México, D. F., 1999.
- 29.-**Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S. A. 33ª. Edición, México, D. F., 2000.
- 30.-**Varios Autores. "México a Cincuenta Años de la Expropiación Petrolera". Editorial UNAM. Primera Edición, México, D. F. 1990.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LEGISLACIÓN

- 1.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada).** Martínez Morales, Rafael I. Editorial Oxford University, S. A. de C. V. Tercera Edición. México, 2002.
- 2.-Decreto Expropiatorio (D. O. F. 19 de marzo 1938)**
- 3.-Decreto que crea la Institución Petróleos Mexicanos (D. O. F. 7 de junio de 1938)**
- 4.-Legislación de la Administración Pública Federal.** Ediciones Delma, Segunda Edición. Estado de México, 2003.
- 5.-Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos (D. O. F. 06 de febrero de 1971).**
- 6.-Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (D. O. F. 16 de julio de 1992).**
- 7.-Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (D. O. F. 29 de noviembre de 1958).**
- 8.-Marco Jurídico Básico de Petróleos Mexicanos.** Gerencia Corporativa de Comunicación Social. Séptima Edición. México, 2000.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**