

CAPÍTULO VI

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS PRIMERAS LEYES ORGÁNICAS DE PEMEX CON LA NUEVA LEY ORGÁNICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS

1. Denominación y naturaleza jurídica	159
2. Funciones e integración	160
3. Patrimonio	161
4. Dirección y administración	162
5. Control presupuestal	168
6. Marco jurídico aplicable a los actos de Pemex	169

CAPÍTULO VI

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS PRIMERAS LEYES ORGÁNICAS DE PEMEX CON LA NUEVA LEY ORGÁNICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS

Pemex se ha regulado, en lo que toca a su estructura orgánica, por tres disposiciones normativas: el *Decreto que crea la Institución Petróleos Mexicanos*, promulgado el 7 de junio de 1938 y publicado el 20 de julio del mismo año; la *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos* del 6 de febrero de 1971, y recientemente por la *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios*, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 16 de julio de 1992.

1. DENOMINACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA

El decreto de 1938 se limitaba a señalar que “[s]e crea una institución pública que se denominará Petróleos Mexicanos” (artículo 1º), agregando en el artículo 3º que Pemex tendrá personalidad jurídica, sin especificar cual sería ésta, aunque el artículo 4º se refería a la empresa como una corporación pública.

En la ley de 1971, se mencionaba que Pemex sería un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal en los términos de la propia ley, la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo y sus reglamentos (artículos 1º y 2º); la nueva ley de 1992 repite lo mismo, omitiendo únicamente su carácter de organismo público (artículo 2º), agregando que el Estado realizará las actividades que le conciernen exclusivamente en las áreas estratégicas en materia de hidrocarburos y petroquímica básica (artículo 1º).

2. FUNCIONES E INTEGRACIÓN

En el decreto de 1938 se establecía que el objeto de Pemex sería el manejo de los bienes muebles e inmuebles expropiados el 18 de marzo de ese año, gozando de las atribuciones necesarias para cumplir con su objetivo, con aptitud para efectuar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, tales como la exploración, explotación, refinación, almacenamiento y distribución de los productos de la industria, con las limitaciones que sobre el particular se fijaran (artículo 2º).

Ya en la ley de 1971 se enumeraba exhaustivamente el objeto de Pemex:

la exploración, la explotación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, el gas natural y los productos que se obtengan de la terminación de éstos; la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, es decir, todas las actividades de orden técnico, industrial y comercial que constituyen las industrias 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 de los objetivos del Organismo (artículo 2º).

Con la reestructuración orgánica y la creación de organismos subsidiarios a partir de la ley de 1992, ahora Pemex “ejerce 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” (artículo 2º).

La denominación y las funciones de los nuevos organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, cada uno de ellos con su respectiva personalidad jurídica y patrimonio propios, son los siguientes:

1) *Pemex-Exploración y Producción*, encargado de la exploración y explotación del petróleo y el gas natural; su transportación, almacenamiento en terminales y comercialización.

2) *Pemex-Refinación*, a cargo de los procesos industriales de refinación; la elaboración de productos petrolíferos y derivados del petróleo que sean susceptibles de empleo como materias primas industriales.

3) *Pemex-Gas y Petroquímica Básica*, con la función del procesamiento del gas natural, los líquidos de este último y del gas artificial;

su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, en los mismos términos para sus derivados, con aptitud de utilizarse como materias primas industriales básicas.

4) *Pemex-Petroquímica*, cuyo objeto son los procesos industriales petroquímicos cuyos productos no integran la petroquímica básica; su almacenamiento, distribución y comercialización.

Las actividades estratégicas encomendadas a los tres primeros organismos únicamente podrán realizarse en territorio nacional, por dichos organismos.

Tanto Pemex como sus organismos, que respecto de la paraestatal siempre tendrán el carácter de subsidiarios, estarán facultados para efectuar las operaciones relacionadas directa o indirectamente con su objeto (artículo 3º).

3. PATRIMONIO

Originalmente, según el decreto de 1938, Pemex contaría únicamente con los bienes expropiados a las compañías que se negaron a acatar el fallo de la Suprema Corte de Justicia, así como con los demás que en lo sucesivo adquiriera “para fines [*sic*] de la industria petrolera” (artículo 3º).

La siguiente ley orgánica de 1971, decía que el patrimonio de Pemex lo integran

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 se le asignen, adjudiquen o adquiriera por cualquier título jurídico; las subvenciones, subsidios y donaciones que le otorguen y los rendimientos que obtenga por virtud de sus operaciones (artículo 3º).

En la ley de 1992, el patrimonio, tanto de Pemex como de sus organismos subsidiarios, se integra también, además de los ya enumerados, con las obligaciones que hayan adquirido o que se les asignen o adjudiquen, y ya no solamente con los bienes y derechos, lo cual va estrechamente ligado con el segundo y tercer párrafo añadidos en el mismo artículo, señalando que cualquiera de ellos podrá responder solidaria o mancomunadamente por el pago de las obligaciones nacionales o internacionales que contraigan, lo cual es señal del abandono del carácter casi intocable e irresponsable que antes tenía Pemex respecto de su patrimonio.

Se ordena al final del mismo artículo que Pemex y sus subsidiarias administrarán su patrimonio de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, así como en concordancia con los presupuestos y programas que formule y apruebe el órgano de gobierno de la paraestatal. La consolidación contable y financiera de todos los organismos será efectuada por Pemex (artículo 5º).

4. DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Por ser mas un marco de referencia que una ley orgánica propiamente, el decreto de 1938 encargaba a un Consejo de Administración la dirección de Pemex, integrándose por nueve miembros, seis de ellos designados por el Poder Ejecutivo; dos a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; tres por la Secretaría de la Economía Nacional; uno por la Administración del Petróleo Nacional, y los tres restantes designados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. El Ejecutivo designaba al presidente, vicepresidente y secretario de este consejo entre sus miembros, pudiendo ser removidos en todo momento por el sindicato o por el Ejecutivo, según hubieran sido nombrados originalmente por éste o por aquél (artículo 4º).

En la misma disposición se facultaba al consejo para nombrar a un gerente general y a los gerentes, funcionarios y empleados necesarios; también tenía facultad para delegar en el gerente general la designación de los empleados de la institución, todo ello acatando los términos del reglamento respectivo (artículo 5º).

Las remuneraciones del personal adscrito a la institución, se fijaban de acuerdo al presupuesto anual, aclarando, curiosamente que “[l]os Consejeros disfrutarán de una retribución de cincuenta pesos por cada junta a la que asistan”, pero en ningún caso tendrán derecho a percibir otras gratificaciones o a tener participación en las utilidades de la empresa (artículo 6º).

En la ley de 1971 se agrega un director general además del Consejo de Administración, para que ambos dirigieran conjuntamente a Pemex (artículo 4º).

El Consejo de Administración se componía de once miembros; seis provenientes del gobierno y designados por el Ejecutivo Federal; los otros cinco nombrados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana entre sus miembros activos pertenecientes a la planta de trabajadores de Pemex.

También el Ejecutivo designaba al presidente y vicepresidente entre los integrantes del consejo, nombrando este último un secretario, que no debía pertenecer al consejo. El vicepresidente suplía al presidente en sus ausencias temporales.

Por cada consejero se nombraba un suplente, siendo estos últimos también nombrados por el Poder Ejecutivo, debiendo ser siempre funcionarios de Pemex. A los suplentes de los consejeros sindicales los designaba el sindicato, exigiéndoles el requisito de haber sido trabajadores de planta en la paraestatal.

El Poder Ejecutivo o el sindicato, según hubieran hecho los nombramientos, podían remover libremente a los elementos del Consejo (artículo 5°).

Como hasta el día de hoy, al director general de Pemex lo nombraba el Poder Ejecutivo, así como a los subdirectores necesarios para el funcionamiento de la empresa.

Al resto de los funcionarios y empleados los designaba el director general o los subdirectores cuando el director les hubiera delegado esa facultad, apegándose a la Ley Federal del Trabajo y, en su caso, al contrato colectivo que regía las relaciones entre la entidad y sus trabajadores. También estaba facultado el director general a crear, por motivos urgentes, nuevos puestos de duración transitoria, debiendo someterlos al Consejo de Administración durante su sesión inmediata para su definitiva aprobación o para mantenerlos en su carácter transitorio (artículo 6°).

Para la organización y funcionamiento de Pemex, así como para el manejo, explotación de sus bienes y despacho de sus negocios, contaba con libre gestión, y las actividades necesarias para cumplir con sus funciones las efectuaba en concierto con la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, sus reglamentos y el resto de las disposiciones legales aplicables. Contaba también con amplias facultades para llevar a término las operaciones relacionadas directa o indirectamente con la industria petrolera y petroquímica; para celebrar toda especie de actos, convenios y contratos; suscribir títulos y concertar operaciones de crédito; emitir obligaciones y llevar a término todos los actos jurídicos necesarios para desempeñar sus fines, sin transgredir su marco jurídico de referencia.

Podía realizar actos de disposición de sus bienes patrimoniales, bien fuera transmitiendo su propiedad o afectándola con gravámenes reales. Cuando había de por medio bienes inmuebles en esta clase de actos, Pemex sometía al Ejecutivo Federal el decreto de desincorporación respectivo.

Quedaba, como actualmente subsiste, terminantemente prohibido enajenar el petróleo y gas natural contenido en los yacimientos, así como el derecho de explotarlos (artículo 7°).

El Consejo de Administración contaba con las atribuciones señaladas en la propia ley y su reglamento, sesionando válidamente con la asistencia de siete de sus integrantes, tomándose sus resoluciones por mayoría simple, fijando el reglamento los casos en que se requería una votación mayor respecto de los consejeros representantes del Estado.

El presidente del consejo tenía voto de calidad y a todas las sesiones concurría el director general con voz, pero sin voto, y en su ausencia, quien hiciera sus veces (artículo 8°).

Los acuerdos tomados por el consejo eran ejecutados por el director general, los subdirectores y demás funcionarios y empleados, de conformidad con su esfera de competencia (artículo 9°).

Estas eran las facultades del director general:

- 1) Representar a Petróleos Mexicanos;
- 2) Administrar sus bienes;
- 3) Fijar las normas de organización, administración y funcionamiento del organismo, elaborando los programas de manejo y explotación de sus bienes;
- 4) Asignar a los subdirectores sus respectivas funciones, delegando en ellos las atribuciones necesarias; y,
- 5) Todas las restantes que determinara la propia ley, su reglamento y demás disposiciones correlativas (artículo 10).

En caso de ausencia temporal del director general, el propio presidente de la República determinaba el orden de suplencia en su puesto entre los subdirectores.

Cuando se ausentaban otros funcionarios, el director general nombraba a quienes debían asumir sus labores (artículo 11).

También representaban a Pemex los subdirectores, contando con las facultades y obligaciones señaladas en la misma ley y su reglamento, junto a las asignadas por el director general (artículo 12).

En su carácter de representantes de la paraestatal, el director general y los subdirectores contaban con la totalidad de las facultades correspondientes a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, para actos de administración y de dominio, y las específicas que requieren cláusula especial por ley, de acuerdo con los tres primeros párrafos del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal; obtener créditos, así como otorgar y suscribir títulos de crédito en los términos del artículo 9° de la Ley general de títulos y operaciones de crédito, me-

diante autorización previa de la entonces Secretaría de la Presidencia y la de Hacienda; formular querellas en caso de delitos que sólo pueden perseguirse a instancia de parte ofendida, y para otorgar el perdón para extinguir la acción penal.

El director general podía otorgar y revocar los poderes generales o especiales, pero cuando eran a favor de personas ajenas a Pemex, debía contar con el consenso previo del Consejo de Administración (artículo 13).

La remuneración de los consejeros, director general, subdirectores y el resto de los funcionarios y empleados del organismo, eran los que fijaba el presupuesto anual (artículo 14).

Con motivo de la reestructuración, la dirección y administración de Pemex se ha descentralizado y modernizado significativamente. En la nueva ley orgánica existe un Consejo de Administración como órgano supremo de gobierno para la industria petrolera nacional, sin perjuicio de la autonomía de gestión de los organismos subsidiarios, y un director general nombrado, como en el pasado, por el Presidente de la República (artículo 6°).

El Consejo de Administración se compone por el mismo número de miembros y de suplentes, con igual procedencia todos ellos que la dispuesta por la ley anterior.

El presidente de este consejo será el titular de la coordinadora del sector al que esté adscrito Pemex, contando con voto de calidad (artículo 7°).

Cada uno de los organismos subsidiarios contará con su propio Consejo de Administración y director general, nombrando a estos últimos el Poder Ejecutivo (artículo 8°).

Los consejos de cada subsidiaria se integrarán por ocho miembros con sus respectivos suplentes. Los titulares deben ser: cuatro provenientes del gobierno y nombrados también por el Presidente de la República; los tres directores generales de los organismos públicos descentralizados subsidiarios, junto con el director general de Pemex, quien los presidirá.

Quienes suplan a los consejeros provenientes del Estado serán designados por los respectivos titulares, y los representantes de las subsidiarias, serán nombrados por los directores de cada una de ellas (artículo 9°).

Tanto Pemex como sus organismos descentralizados podrán celebrar con personas físicas o morales, y en cumplimiento de sus objetivos, toda clase de actos, convenios y contratos y suscribir títulos de crédito, manteniendo siempre la propiedad y el control estatal sobre los hidrocarburos, apegándose a las disposiciones legales correspondientes (artículo 4°).

El Consejo de Administración de Pemex y los consejos de los organismos subsidiarios tendrán las atribuciones que se desprenden de su marco jurídico aplicable, además de esta ley orgánica, de acuerdo a sus respectivas finalidades. Se reservan al órgano de gobierno de Pemex tanto la conducción central como la dirección estratégica de todas las actividades que engloba la industria petrolera, incluyendo, en forma enunciativa y no taxativa: aprobar, de conformidad con la política energética nacional, la planeación y presupuestación de la industria petrolera estatal en su conjunto y evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la misma; establecer las políticas y lineamientos necesarios para conseguir un conveniente equilibrio económico y financiero entre los organismos subsidiarios, así como para permitir el adecuado manejo y administración de los bienes que el Estado destina a la industria petrolera.

Las actividades no reservadas exclusivamente a la nación podrán efectuarse a través de empresas subsidiarias o filiales cuya constitución, liquidación, enajenación —de las mismas o de sus instalaciones industriales— o fusión, dado el caso, deberá someterse por los consejos de administración de las subsidiarias al de Petróleos Mexicanos (artículo 10).

Las facultades y obligaciones de los directores generales son:

- 1) Administrar y representar legalmente a los organismos;
- 2) Cumplir los objetivos del organismo con eficacia, en concierto con Pemex y el resto de las subsidiarias, de acuerdo con la planeación estratégica de la industria petrolera estatal;
- 3) Formular los programas institucionales a corto, mediano y largo plazo, los presupuestos de los organismos subsidiarios, fijar las políticas institucionales y los procedimientos generales, presentándolos para ser aprobados ante el Consejo de Administración;
- 4) Remitir, por las vías adecuadas, la información presupuestal y financiera correspondiente al organismo para su integración a la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal. Los directores de las subsidiarias lo harán por conducto de Pemex;
- 5) Someter a la aprobación del Consejo de Administración correspondiente, los proyectos de organización, creación, liquidación, enajenación o fusión de empresas subsidiarias o filiales; así como la enajenación de instalaciones industriales;
- 6) Establecer sistemas de control y mecanismos de evaluación, vigilar que se implanten y ejecuten las medidas correctivas, informando de ello trimestralmente a su órgano de gobierno;

7) Asignar responsabilidades, delegar facultades y proponer al Consejo de Administración competente el nombramiento y remoción de los funcionarios de los dos niveles inferiores al suyo;

8) Ejercer las facultades que en materia laboral se desprenden de la Ley Federal del Trabajo y del contrato colectivo de trabajo que regule las relaciones laborales de la industria petrolera estatal, y opinar sobre los asuntos que le competen en la contratación colectiva;

9) Vigilar que se observen las disposiciones relacionadas con la normalización y seguridad industrial;

10) Proponer medidas para asegurar la calidad de los productos y el desarrollo tecnológico;

11) Cuidar que se observen las disposiciones relativas al equilibrio ecológico y preservación del medio ambiente para garantizar el uso apropiado de los recursos petroleros; y,

12) Las demás que determinen las leyes y demás disposiciones aplicables (artículo 11).

Como representantes legales, los directores generales contarán con las mismas facultades que anteriormente —dentro de la ley orgánica de 1971— se daban al director general y a los subdirectores, salvo el obtener créditos y otorgar y suscribir títulos de crédito; agregándose en la nueva ley, ejercitar y desistirse de acciones judiciales, inclusive en el juicio de amparo, comprometerse en árbitros y transigir.

También los directores generales podrán otorgar y revocar los poderes generales y especiales, pero cuando se hagan a favor de personas ajenas a los organismos, deberán contar con el permiso previo por acuerdo del Consejo de Administración.

Con el mismo carácter de representantes legales, el resto de los directores de Pemex y los funcionarios inmediatamente inferiores a los titulares de los organismos, contarán también con las facultades de los mandatarios generales en los términos antes apuntados, aunque exclusivamente para los asuntos relativos a sus funciones y aquellos asignados o delegados expresamente por el director general competente.

Cuando las operaciones efectuadas tengan por objeto inmuebles del dominio público de la Federación se someterá al Ejecutivo Federal el decreto de desincorporación correspondiente (artículo 12).

Se reservan las siguientes facultades para ser ejercidas exclusivamente por el director general de Pemex:

1) Elaborar junto con los organismos subsidiarios los planes y presupuestos estratégicos de la industria petrolera en conjunto, sometién-dolos a la aprobación del Consejo de Administración;

2) Formular los programas financieros de la industria; definir las bases de los sistemas de supervisión, coordinación, control y desempeño de las subsidiarias para optimizar su operación conjunta, y administrar los servicios comunes a ellos;

3) De conformidad con el apartado “A” del artículo 123 constitu-cional y la Ley Federal del Trabajo, deberá convenir con el sindicato el contrato colectivo de trabajo y expedir el Reglamento de trabajo del personal de confianza, para regular las relaciones laborales de Pemex y de los organismos subsidiarios;

4) Resolver los conflictos que se susciten entre los organismos sobre sus ámbitos de acción y conocer de los asuntos trascendentes para la industria; y,

5) El resto que le confieren las leyes y demás disposiciones jurídicas aplicables (artículo 13).

En esta ley se introduce un órgano de vigilancia para cada uno de los organismos descentralizados que estará integrado por un comité público propietario y otro suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quienes desempeñarán sus fun-ciones de conformidad con su régimen jurídico correspondiente.

También se ordena a Pemex establecer un órgano de control de la industria petrolera estatal que coordinará las actividades de los órganos internos de control de las subsidiarias, pudiendo efectuar la fiscalización directa de los mismos, conforme a las disposiciones legales procedentes (artículo 15).

5. CONTROL PRESUPUESTAL

En el decreto de 1938 el presupuesto anual de gastos de Pemex, luego de ser aprobado por el consejo, debía someterse al Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su aprobación.

Anualmente se formularía un balance por la misma vía para hacerlo llegar al Ejecutivo Federal para su revisión y glosa de las cuentas respectivas (artículo 7°).

En seguida, el mismo decreto exigía que los rendimientos líquidos obtenidos por Pemex se pusieran a disposición de la Secretaría de Hacienda en la forma que acordara el Poder Ejecutivo (artículo 8º).

Dentro de la ley de 1971, los planes y programas de inversión, los presupuestos anuales de ingresos y egresos y las modificaciones a los mismos, debían enviarse a la Secretaría de la Presidencia y a la de Hacienda. Los programas anuales de operación se presentaban ante la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Anualmente se elaboraba un estado financiero para consignar la reserva para la exploración y declinación de campos, publicándose en el *Diario Oficial* de la Federación en los cuatro meses posteriores a la terminación del ejercicio, con la autorización previa de las Secretarías de Hacienda y del Patrimonio Nacional.

Los documentos mencionados en los dos párrafos anteriores tenían que aprobarse antes por el Consejo de Administración (artículo 15).

A continuación se enunciaba la prohibición, vigente en la actualidad, de conceder regalías, porcentajes o participaciones en el petróleo, el gas natural o sus derivados, así como en los resultados de la explotación de los mismos (artículo 16).

En la nueva ley ya no se habla de un control presupuestal externo, pues, como ya se ha visto en el artículo 5, Pemex y sus organismos subsidiarios deberán administrarse a sí mismas y la consolidación contable y financiera de las subsidiarias la efectuará cada año Pemex.

6. MARCO JURÍDICO APLICABLE A LOS ACTOS DE PEMEX

Nada decía al respecto el decreto de 1938.

La ley de 1971 señalaba para todos los actos, convenios y contratos en que interviniera Pemex, la aplicación de las leyes federales; las controversias judiciales en que fuera parte la paraestatal, sin importar su naturaleza, caían, como en el presente, dentro de la competencia exclusiva de los tribunales de la Federación.

Se exceptuaba a Pemex de prestar las garantías que las leyes exigen a las partes en caso de controversia.

Las fianzas expedidas para garantizar obligaciones en favor de Pemex debían otorgarse, sin excepción, por compañías mexicanas legalmente constituidas y autorizadas expresamente para operar en el ramo (artículo 17).

El actual artículo 14 de la nueva ley orgánica repite los mismos términos de la ley de 1971, aplicando la misma disposición a los organismos subsidiarios, pero omitiendo la parte final relativa a las fianzas.¹

1 “Decreto que crea la Institución Petróleos Mexicanos” y “Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos”, Petróleos Mexicanos, *Marco jurídico básico*, México, Subdirección Técnica Administrativa-Gerencia Jurídica, 1991, pp. 35-44; “Ley Orgánica de Pemex y Organismos Subsidiarios” y “Cuadro comparativo entre el Decreto que crea la Institución Petróleos Mexicanos; la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios”, *Pemex-Lex. Revista jurídica de Petróleos Mexicanos*, núm. 49-50, julio-agosto 1992, pp. 27-42.