



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**LA RESPONSABILIDAD DE LOS ÓRGANOS DE
DIRECCIÓN EN LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL
ESTADO, ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO, CASO
PEMEX**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN DERECHO CON
OPCIÓN TERMINAL EN DERECHO ADMINISTRATIVO SUSTENTA LA

LIC. MARÍA ANDREA MÁRQUEZ ROQUE

DIRECTOR DE TESIS: DOCTOR EN DERECHO JAVIER ELIOTT OLMEDO
CASTILLO

MORELIA, MICHOACÁN

MAYO, 2019

INDICE	i
INDICE DE FIGURAS.....	v
SIGLAS.....	vi
RESUMEN.....	viii
ABSTRACT	ix
INTRODUCCIÓN	x
CAPÍTULO I. LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS EN MÉXICO	1
1. LA EMPRESA EN GENERAL	1
A) DEFINICIÓN GENERAL DE EMPRESA	1
A. CONCEPCIÓN ECONÓMICA DE LA EMPRESA	2
B. CONCEPCIÓN JURÍDICA DE LA EMPRESA	3
C. CONCEPCIÓN ECONÓMICA-JURÍDICA DE LA EMPRESA	4
D. CONCEPCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EMPRESA PÚBLICA.....	4
B) ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA EMPRESA.....	5
C) FINALIDAD DE LA EMPRESA	7
D) DIVERSAS CLASIFICACIONES DE LAS EMPRESAS.....	7
E) EMPRESA Y SOCIEDAD.....	8
2. EMPRESAS DE CARÁCTER PÚBLICO Y SEMI-PÚBLICO.....	9
A) EMPRESAS PÚBLICAS.....	9
B) RÉGIMEN JURÍDICO	11
A. FUNCIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS	12
B. LA EMPRESA COMO ENTE GUBERNAMENTAL	14
B) CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.....	14
A. EMPRESAS CENTRALIZADAS	15
B. EMPRESAS PARAESTATALES: DESCENTRALIZADAS	16
C. EMPRESAS SEMI-PÚBLICAS	20
i. EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA Y MINORITARIA.....	21
C) PROBLEMÁTICA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS	22
3. EMPRESAS DE CARÁCTER PRIVADO	24
A) LAS EMPRESAS PRIVADAS	24
B) RÉGIMEN JURÍDICO	25

A. ORGANIZACIÓN EN LA EMPRESA PRIVADA.....	26
B) CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS PRIVADAS	27
A. EMPRESA POR ASOCIACIÓN	28
B. EMPRESA CORPORATIVA	28
4. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE EMPRESA PÚBLICA Y EMPRESA PRIVADA..	29
A) LA EMPRESA PÚBLICA Y LA PRIVADA.....	29
B) FINALIDAD DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS.....	30
CAPÍTULO II. LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO	32
1. LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO EN GENERAL	32
A) RÉGIMEN JURÍDICO	33
B) CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO.....	34
2. PETRÓLEOS MEXICANOS	36
A) MARCO LEGAL.....	36
B) ORIGEN Y EVOLUCIÓN.....	37
A. INICIO DEL PROBLEMA PETROLERO Y CREACIÓN DE PETRÓLEOS MEXICANOS	37
B. COMO ÓRGANO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (1971 Y 1992)	39
C. COMO ORGANISMO PRODUCTIVO CON FINES PRODUCTIVOS (2008)	44
D) COMO UNA EMPRESA PRODUCTIVA DEL ESTADO (2013).....	47
C) ORGANIZACIÓN	50
A. GOBIERNO CORPORATIVO	50
B. DIRECTOR GENERAL.....	52
C. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN	53
D) RÉGIMEN ESPECIAL.....	56
A. EMPRESAS PRODUCTIVAS SUBSIDIARIAS Y FILIALES.....	59
B. RESPONSABILIDADES.....	61
E) TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	63
CAPÍTULO III. RESPONSABILIDAD EN EL GOBIERNO CORPORATIVO EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS FRENTE AL GOBIERNO CORPORATIVO EN LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO.....	65
1. EMPRESAS PÚBLICAS, EMPRESAS PRIVADAS Y EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO	65

A) EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN EL DERECHO	65
A. RESPONSABILIDAD OBJETIVA	69
B. RESPONSABILIDAD SUBJETIVA	69
C. RESPONSABILIDAD CIVIL.....	70
D. RESPONSABILIDAD PENAL	71
E. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	73
F. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.....	73
G. RESPONSABILIDAD SOCIAL.....	74
H. RESPONSABILIDAD POLÍTICA.....	80
B) SUJETOS DE RESPONSABILIDADES EN LAS EMPRESA	81
A. LA FUNCIÓN DE DIRECCIÓN Y RESPONSABILIDAD EN LAS EMPRESAS.....	82
I. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN Y DIRECTOR GENERAL	82
II. GOBIERNO O GOBERNANZA CORPORATIVA PÚBLICA.....	84
III. GOBIERNO O GOBERNANZA DE LA EMPRESA PÚBLICA.....	86
IV. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	86
V. BUEN GOBIERNO Y LOS CÓDIGOS DE ÉTICA	89
B. LAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES EN LAS EMPRESAS PUBLICAS Y PRIVADAS.....	91
C. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS PARA CON LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO	96
CAPÍTULO IV. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD ACTUAL DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN DE LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO, CASO PETRÓLEOS MEXICANOS	102
1. PETRÓLEOS MEXICANOS	102
A) LA OMISIÓN DE LA LOAPF PARA LA INCLUSIÓN DE PEMEX.....	102
B) MARCO DE RESPONSABILIDAD DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN A LA LUZ DE LA LPM	105
C) EXCLUSIÓN DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN DE PEMEX EN LA LGRA.....	111
D) CONTRADICCIÓN DE LA LFEP EN CONTEMPLAR Y NO A PEMEX COMO EMPRESA PARAESTATAL	114
E) DIARIO DE DEBATE DE LA LPM, POSICIONAMIENTOS EN CONTRA PARA LA EXCLUSIÓN DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN COMO SERVIDORES PÚBLICOS ...	117
F) INTERÉS GENERAL DEL CIUDADANO RESPECTO DE LA ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE PEMEX	121

CONCLUSIÓN	125
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	127

INDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS	8
FIGURA 2. CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS	15
FIGURA 3. CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL	21
FIGURA 4. CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS PRIVADAS	27
FIGURA 5. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS.....	30
FIGURA 6. CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO, EMPRESAS PRODUCTIVAS SUBSIDIARIAS Y FILIALES.....	35
FIGURA 7. ORGANIGRAMA DE LOS ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN DE PETRÓLEOS MEXICANOS	54
FIGURA 8. ORGANIGRAMA DE EMPRESAS PRODUCTIVAS SUBSIDIARIAS DE PETRÓLEOS MEXICANOS	60
FIGURA 9. RESPONSABILIDADES Y SANCIONES DE LOS ADMINISTRADORES EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS.....	96
FIGURA 10. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE LAS RESPONSABILIDADES DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS PARA CON LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO, CASO ESPECÍFICO DE PETRÓLEOS MEXICANOS....	101

SIGLAS

BM. Banco Mundial.
CCT. Contrato Colectivo de Trabajo.
CFE. Comisión Federal de Electricidad.
CPEUM. Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos
CPF. Código Penal Federal.
DOF. Diario Oficial de la Federación.
EF. Empresas filiales.
EPE. (EPE'S) Empresa Productiva del Estado.
EPS. Empresa Productiva Subsidiaria.
FMI. Fondo Monetario Internacional.
GCP. Gobierno o Gobernanza Corporativa Pública.
GEP. Gobernanza de la Empresa Pública.
LFEP. Ley Federal de Entidades Paraestatales.
LGRA. Ley General de Responsabilidades Administrativas
LGSM. Ley General de Sociedades Mercantiles
LOAPF. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LPM. Ley de Petróleos Mexicanos
LPMOS. Ley de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.
NGP. Nueva Gestión Pública.

PEMEX. Petróleos Mexicanos.
PEP. Pemex Exploración y Producción.
S.A. Sociedad Anónima.
SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
STPRM. Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

RESUMEN

El presente trabajo de investigación busca esclarecer el ámbito de responsabilidad con que está sujeto el máximo órgano de dirección de una Empresa Productiva del Estado, específicamente del caso de Petróleos Mexicanos, pues ante la llamada “reforma energética” de 2013 se realizaron diversas modificaciones en cuanto al cuadro normativo con que venía trabajando esta empresa.

El primer caso que comentamos es el cambio de una empresa paraestatal a una empresa productiva del Estado, situación que está prevista así por el artículo 25 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que, al ser considerada como empresa del Estado debe responder ante el mismo Estado y, por lo tanto, las personas de las que depende que dicha empresa nacional se mantenga. Como resultado de lo comentado en el párrafo anterior, se realizaron los cambios correspondientes a las legislaciones secundarias que forman parte del marco normativo de las ahora empresas productivas del Estado, como lo son la Ley de Petróleos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, entre otras.

El caso que detona la problemática que pretendemos aclarar, es el momento en el que estas legislaciones al ser modificadas eximieron de la responsabilidad a los órganos de administración de una empresa del Estado, por lo que en la actualidad no son considerados como servidores públicos, sin embargo, aun cuando haya cambiado su denominación, su naturaleza jurídica continúa respondiendo al Estado mexicano y por lo tanto deben tener muy en claro ante cual responsabilidad se encuentran sujetos, ya que deberán seguir respondiendo ante su servicio para con nuestro país.

El consejo de administración y director general de Petróleos Mexicanos sigue manteniendo la relación público-administrativa que le fue encomendada por medio del cargo que ocupan, el recurso con que laboran y comisión por la cual desempeñan sus labores, por lo tanto, que, a pesar de los cambios en la legislación, su responsabilidad y calidad de servidores al servicio del Estado deberá seguir permaneciendo intacto. **Palabras clave: Responsabilidad, derecho público, derecho privado, consejo, administración, empresa.**

ABSTRACT

This research work seeks to clarify the scope of responsibility with which the maximum body of management of a productive company of the State is subject, specifically the case of Petroleos Mexicanos, because before the so-called "energy reform" of 2013 Various modifications were made regarding the normative framework with which this company was working.

The first case we discussed is the change of a parastatal company to a productive company of the state, a situation that is envisaged by article 25 and 27 of the Political Constitution of the United Mexican States in which, when considered as a company of the state It must respond to the same state and, therefore, the people on whom it depends that the national company is maintained.

As a result of the aforementioned paragraph, changes were made to the secondary legislations that form part of the normative framework of the now productive companies of the state, such as the Mexican Petroleum Law, the Organic Law Of the Federal civil Service, the General law of administrative responsibilities, the Federal law of parastatal entities, among others.

The case that detonates the problems that we intend to clarify, is the moment in which these legislations when being modified exempted from the responsibility to the administrative bodies of a company of the state, so that at present they are not considered as Public servants, however, even if it has changed its denomination, its legal nature continues responding to the Mexican state and therefore must be very clear to which responsibility are subject, as they must continue responding to Your service to our country.

The Board of directors and general manager of Petroleos Mexicanos continues to maintain the public-administrative relationship that was entrusted to him through the position they occupy, the resource with which they work and commission by which they perform their work, therefore, that to Notwithstanding the changes in the legislation, their responsibility and quality of service to the state's services must continue to remain intact.

Key words: Responsibility, public law, private law, advice, administration, company.

INTRODUCCIÓN

El punto central de esta investigación es esclarecer la naturaleza jurídica de las responsabilidades con que cuenta actualmente el consejo de administración dentro de una empresa productiva del Estado, respecto del ámbito de la legalidad y las buenas prácticas corporativas, hablando específicamente de Petróleos Mexicanos.

Petróleos Mexicanos (PEMEX) así como la Comisión Federal de Electricidad (CFE) son denominadas empresas productivas del estado (EPE), consideradas enteramente empresas del estado, para lo cual es importante distinguir y ubicar perfectamente la conceptualización que guarda una empresa como tal, en su sentido general, así como en específico, así también, cuáles son las distintas clasificaciones que existen de empresas, tanto de carácter público, como privado, lo cual nos ayudará a reconocer el ámbito de acción de las propias EPE y su diferencia en conjunto con las de tipo públicas o privadas.

Nuestro objetivo será definir en cuál de los ámbitos de derecho público o privado podemos situar a una EPE, ya que la misma cuenta tanto con un precepto constitucional que le da vida, como una legislación que invariablemente forma parte del derecho privado, es decir, PEMEX y CFE, al relacionarse y fungir como una empresa pública, pero de corte corporativo, como más adelante explicaré, ¿debe regirse ante cual ámbito del derecho?

Partiendo de la premisa de que la ley de petróleos mexicanos no señala al consejo de administración ni a su director general como servidores públicos, pese a que la mitad de ellos pertenecen a secretarías de estado, ellos quedarán exentos de la responsabilidad que les conferiría la ley general de responsabilidades administrativas, al menos en cuanto a las funciones dentro de la empresa productiva del estado, como servidores públicos.

Es una realidad que hoy en día la corrupción y el desvío de recursos es un problema latente en la mayoría de los entes públicos, como lo es el caso de que el órgano de control de una empresa del estado no cuenta con un régimen de responsabilidades propio de un ente gubernamental. Es aquí donde yace el problema y posteriormente las interrogantes, si no son servidores públicos y, por lo tanto, no están regidos por la ley de responsabilidades administrativas, ante cual área del derecho se recubrirá este aspecto, pues no sería concebible

la idea de que su actuar quedaría al libre albedrío y solo se apelará a su buena ética y a la moral.

Es cierto lo que anota Luis F. Aguilar Villanueva, acerca de que “sabemos mucho, o algo, de cómo gobierna el gobierno a la sociedad; pero es escaso el conocimiento respecto a cómo se gobierna a sí mismo”.¹ Es por ello por lo que hoy traigo a colación este tema, pues en la toma de decisiones y su correspondiente responsabilidad radica la delicada línea del “buen gobierno”.

Dentro de la Ley de Petróleos Mexicanos se contempla ciertos apartados que tratan de contemplar este aspecto de responsabilidad, mismo que también será objeto de estudio dentro del presente trabajo, así como también encontramos el Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos donde indudablemente podremos realizar una crítica, así también, otra de las partes de vital importancia para esta investigación lo es reconocer si efectivamente se encuentra dentro del marco de la legalidad el en su caso, régimen de responsabilidades de una EPE, y como es que debería funcionar este régimen de responsabilidad al que se sujete.

Para efectos de desarrollar la presente investigación personalmente asistimos a las bibliotecas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Michoacana de San Nicolas de Hidalgo (facultades de contaduría, administración, economía y derecho) Instituto Tecnológico Autónomo de México, El Colegio de México A.C., VASCONCELOS, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto Nacional de Administración Pública, entre otras, las cuales sin duda fueron trascendentales para el recojo de toda la información necesaria que permitió realizar con toda objetividad el mismo.

En el primer capítulo de este trabajo de investigación realizaremos un estudio sobre el campo de acción de los diferentes tipos de empresas que existen en México, y como es que son regidas en la ley en cuanto al ámbito de responsabilidad, así como denotar los elementos constitutivos que las diferencia unas de otras, como lo es reconocer si pertenecer al área del derecho público o al derecho privado, cual, y cómo funcionan sus órganos de dirección y administración en cada una de ellas, etc.

¹ Aguilar Villanueva, Luis F., *El gobierno del gobierno*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 2013, p. 14.

En el segundo capítulo nos centraremos en la visualización de la transición de PEMEX de ser una empresa enteramente de carácter público, como lo son las empresas paraestatales, hacia una especie de híbrido que ahora se le denomina EPE, pero de corte corporativo, es decir, una empresa pública pero que se maneja como una empresa de carácter privado.

Dentro del tercer capítulo encontraremos el estudio pormenorizado de los tipos de responsabilidades que, según sea el caso, rigen a las empresas públicas, privadas, como las mismas empresas productivas del Estado, denotando así, todos los ámbitos de responsabilidad en que se pueden situar el máximo órgano de administración de una empresa productiva del Estado que la ley correspondiente no considera como servidores públicos.

Finalmente, el cuarto capítulo versará sobre un análisis de las legislaciones secundarias que originan la problemática citada en este trabajo, como lo son la Ley de Petróleos Mexicanos, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el Diario de Debate de primera de las leyes en cita y su repercusión con el interés general. Lo anterior con motivo de señalar todas las contradicciones, así como las problemáticas que generan las mismas respecto unas de otras para con los derechos de los mexicanos, como lo son, el reconocimiento de las responsabilidades de los servidores públicos, y en este caso del órgano de administración de una Empresa Productiva del Estado, como lo es Petróleos Mexicanos.

Este trabajo de investigación engloba la preocupación y el sentir de muchos mexicanos que, como yo, pretendemos mantener en nuestra economía empresas de carácter nacional, pero que desde luego pueda preservar lo mejor de prácticas corporativas de un ente público-privado. Es por ello, que el tema que hoy tratamos es un problema que habremos de atacar, así como proporcionar al ente gubernamental, una especie de tratado, en el que pueda relucir lo mejor de sus prácticas, pero también aquellas que le adolecen en el ámbito de la responsabilidad y la legalidad. Es nuestro interés proponer una crítica constructiva que permita tanto a PEMEX, como a CFE devolvernos la confianza en las instituciones públicas y que estas puedan mejorar sus prácticas de responsabilidad en cuanto a sus órganos de administración.

CAPÍTULO I. LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS EN MÉXICO

1. LA EMPRESA EN GENERAL

A) DEFINICIÓN GENERAL DE EMPRESA

La Real Academia Española ha definido a la empresa atendiendo a la temporalidad y evolución de distintas maneras, es así que en 1970 se consideraba a la misma, como aquella “acción o tarea ardua y dificultosa; intento o designio de hacer una cosa; casa o sociedad mercantil o industrial fundada para emprender o llevar a cabo proyectos o negocios de importancia”¹, mientras que en 2001 podemos reconocer que la concepción de este había evolucionado, mostrándose conforme de la siguiente manera: “acción o tarea que entraña dificultad y cuya ejecución requiere decisión y esfuerzo; Unidad de organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos.”²

Para Lourdes Munch empresa es un término nada fácil de definir, ya que este concepto puede tener diferentes conceptualizaciones, como lo son el enfoque económico, jurídico, filosófico, social, etc. En su más simple acepción, este ha de significar acción de emprender una cosa con un riesgo implícito.³

La noción de empresa es heterogénea en virtud de la diversidad de factores que contribuyen a formarla. En ella participan trabajadores, patrones y capitalistas para la producción de bienes y servicios con valor económico.⁴ Es decir, una serie de elementos que conforman un todo y que a su vez dotan de sus particularidades debido a sus resultados y de su objeto.

En cuanto al concepto general de empresa se entiende como “la actividad que se realiza para alcanzar un fin determinado”.⁵ A la definición de empresa que se plantea se le han constreñido diversos sinónimos — organización, institución, entidad, negocio,

¹Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 19ª edición, Madrid, Espasa Calpe, 1970, p.518.

² Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición, España, Espasa Calpe, 2001, p. 890.

³Munch, Lourdes y García Martínez, José G., *Fundamentos de administración*, 10ª Ed., México, Trillas, 2014, p. 49.

⁴*Marco Legal de los Negocios I*, 2ª ed., México, McGraw-Hill, 1996, p. 105.

⁵Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, primer curso, 23ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 832.

dependencia y compañía – utilizado para estratificar los establecimientos en a) industrial o de manufactura; b) comercial, y c) de servicio.⁶

Generalmente la producción se ordena a través de ciertas unidades a las que principalmente se les denomina empresas, las cuales funcionan a través de un engranaje regido por el Estado, dentro de una sociedad arbitrada por una fuerza independiente, pero que definitivamente encuentra su lugar dentro de nuestra colectividad y a su vez, la misma sociedad se desarrolla en función muchas veces del avance de dichas empresas.⁷

A. CONCEPCIÓN ECONÓMICA DE LA EMPRESA

En el campo correspondiente a la economía, la empresa recibe una conceptualización un tanto distinta, ya que este, no es un término propiamente jurídico sino económico.⁸ “Es la acción de cometer algo generalmente arduo y dificultoso. En el ámbito económico significa la unión de capital y trabajo para alcanzar un fin de lucro. La empresa no es necesariamente una compañía o una sociedad de personas o de capitales jurídicamente organizada. El concepto de empresa es más amplio que el de compañía esto significa que toda compañía cualquiera que sea su clase es una empresa, pero no toda empresa es una compañía. La empresa es una unidad de producción en cualquiera de los campos económicos.”⁹

En cuanto a sus factores de producción la empresa ha soportado cierta evolución constante por “una parte en actividades, es decir, trabajo, tanto material como intelectual; de otra, medios, bienes económicos”¹⁰, lo que nos transporta a otras consideraciones sustanciales para comprender el significado preciso de lo que denominamos “empresa”. Según Joaquín Garrigues, cualquier persona en el ámbito de los negocios podría señalar que la empresa es aquel conjunto de bienes (cosas, derechos, actividades) organizados por el comerciante con fines de lucro.¹¹

⁶Munch, Lourdes y García Martínez, José G., *Fundamentos de... op. cit.* p. 50.

⁷Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, traducción Franco, Gabriel, undécima reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

⁸ Barrera Graf Jorge, *Instituciones de derecho mercantil*, México, Porrúa, 2000, p. 81.

⁹ Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 511.

¹⁰*Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. X, Buenos Aires, Driskill, 1993, p. 57.

¹¹Garrigues, Joaquín, *Curso de Derecho Mercantil*, t. I, 9ª edición, México, Porrúa, 1993, pp. 165-168.

Reyes Ponce considera a la empresa como “una unidad de producción de bienes y servicios para satisfacer un mercado”¹² Pues es así, que como “la familia es la célula de la sociedad, la empresa es la célula de la actividad económica”.¹³

Gaston Cottino define a la empresa como aquella actividad económica realizada a través de entes activos llamados emprendedores.¹⁴ En contraste con la idea anterior tenemos que la empresa en la concepción de la economía clásica incluye conceptos como organización, producción y la participación del capital y el trabajo.¹⁵ Es así que vislumbramos cómo la idea de empresa se ha ido transformando a través del tiempo, cómo es que se ha ido integrando de más elementos que nutren su función y redirección su objeto.

La organización de elementos personales, materiales e inmateriales destinados a una finalidad específica, prevalece como rasgo esencial de esta figura. La organización social y económica actual tiene su centro de gravedad en las empresas.¹⁶ Dotando así de la gran importancia que recae en estos entes, que en su transitar y desarrollo por la economía nacional han de dejar una huella muy bien situada entre los resultados esperados por la misma administración pública.

Finalmente, las empresas públicas sirven a los fines de política económica, produciendo bienes concretos para el mejoramiento de la vida del Estado, en donde la población reconozca y sienta los efectos positivos que atrae una empresa bajo la rectoría de este.

B. CONCEPCIÓN JURÍDICA DE LA EMPRESA

Muy a pesar de que el derecho obliga al empresario a estar bajo los márgenes jurídicos que el mismo establece, al mismo tiempo también “se limita a dictar normas sobre la contabilidad de la empresa, sobre sus signos distintivos, sobre su patrimonio mercantil y los auxiliares que

¹² Reyes Ponce, Agustín, *Administración de empresas teoría y práctica, 1ª Parte*, Limusa, México, 2015, p. 74.

¹³ Munch, Lourdes, *Administración gestión organizacional enfoques y proceso administrativo*, 2ª Edición, Pearson Educación, México, 2014, p. 191.

¹⁴ Gaston Cottino, *Manuale di dirittocommerciale*, vol. I, Padova, Cedam, p. 125.

¹⁵ Marco Legal de los Negocios, *op. cit.* p. 105.

¹⁶ *Idem*.

utiliza el empresario para su explotación. Los juristas, partiendo de que económicamente la empresa es una unidad, se empeñan en considerarla como objeto unitario de derechos”.¹⁷

C. CONCEPCIÓN ECONÓMICA-JURÍDICA DE LA EMPRESA

En contra versión con lo establecido por Barrera Graf mencionado en subapartados anteriores, en cuanto al ámbito jurídico, podemos decir que la empresa es en cuanto a su contenido una unidad económica y al mismo tiempo una unidad jurídica. “Es indiscutible que una mera unidad económica pueda a veces no ser suficiente, sino que debe existir otra distinta, sobre todo cuando se trata de empresas cuya propietaria es una sociedad”.¹⁸

Caracterizado por este dúo dinámico económico-jurídico, sería complicado concebir la idea de empresa con la ausencia de su contenido económico; en consecuencia, no existe un concepto jurídico de empresa que carezca del ingrediente económico.¹⁹ Ello, lo económico y lo jurídico, son sustancias compatibles por su homogeneidad, interdisciplinarias y a su vez tan completas que ofrecen al estudioso del ámbito empresarial excelentes herramientas de aprendizaje y estudio.

Desde el punto de vista del derecho administrativo la “unidad de empresa está representada por la fuente común de decisiones finales, que coordina las distintas actividades para el logro del mismo fin”.²⁰

D. CONCEPCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA EMPRESA PÚBLICA

El concepto de empresa pública ha sido objeto de cierta controversia en la dogmática del derecho administrativo, en paralelo a la difícil diferenciación de los servicios públicos y las manifestaciones de la iniciativa pública económica.²¹

La legislación administrativa moderna se orienta en el sentido de considerar los dos aspectos importantes de las empresas públicas: a) Aquellos que deben ser regulados estrictamente bajo un régimen de derecho público en los que domina la idea de la protección

¹⁷ Marco Legal de los Negocios, *op. cit.*, p. 107.

¹⁸ Reyes Ponce, Agustín, *op. cit.*, p. 75

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Ibidem*, p. 76.

²¹ Rivero Ortega, Ricardo, *Derecho administrativo económico*, 4ª edición, Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 187.

del interés general y de la utilidad pública; y b) Las relaciones que pueden ser reguladas por el derecho privado, por conveniencia de la institución o por la naturaleza misma de esas relaciones. En la institución Petróleos Mexicanos, empresa pública nacional, su ley orgánica cubre ampliamente estos dos aspectos importantes del funcionamiento de la empresa.²² Por un lado, Petróleos Mexicanos actualmente se mantiene bajo la rectoría del Estado, en función de lo dictaminado por el Poder Ejecutivo y Legislativo, y por el otro, atiende a las decisiones tomadas por su consejo de administración, en cuanto a los mejores índices del “gobierno corporativo”.²³

B) ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA EMPRESA

El inicio de la historia de las empresas data muchísimo más allá de lo que cualquier persona podría pensar, hemos de mencionar que la civilización, el trabajo en grupo, la coordinación de labores, y todos esos factores que hemos venido manejando, incluso el fin de obtener un resultado beneficioso para ese grupo de personas, ha existido, aun cuando muy de manera mínima desde el comienzo de las sociedades.

En realidad, ha habido empresas desde que el primero de los hombres dejó de estar solo y decidió emprender con otras algunas actividades en común. Por el influjo preponderante de lo económico y de lo material en la vida del hombre, las empresas de mayor significación social y laboral son aquellas que producen bienes y servicios de carácter público o privado.²⁴ “Sin embargo es hasta la edad media, con el desarrollo del comercio, cuando empiezan a surgir formas de organización social similares a la empresa propiamente dicha: los talleres artesanales. Es durante la revolución industrial, a partir de los avances tecnológicos y de la aparición de la máquina de vapor, cuando surge la empresa como se concibe en la actualidad”.²⁵

La historia empresarial en México ha marcado un gran avance en cuanto al desarrollo y modernización de sus organismos públicos. Empero, es cierto que aun somos un país

²² Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, pp. 829 y 830.

²³ Página Oficial de la Secretaría de Energía, “Visión general de las Leyes Secundarias”, [http://www.energia.gob.mx/webSener/leyes_Secundarias/_doc/Presentacion%20Leyes%20Secundarias%20SSH_foros\(larga\).pdf](http://www.energia.gob.mx/webSener/leyes_Secundarias/_doc/Presentacion%20Leyes%20Secundarias%20SSH_foros(larga).pdf). Fecha de Consulta: 14 de septiembre de 2017.

²⁴ Marco Legal de los Negocios, *op. cit.*, p. 105.

²⁵ Munch, Lourdes, *Administración gestión organizacional... op. cit.*, p. 187.

tercermundista, donde los servicios se enfocan en malas prácticas o una organización muy deficiente.

Marischal Carlos aduce al respecto de la idea anterior, que fue “desde el decenio de 1880 que comenzaron a establecerse las primeras grandes empresas modernas en México: esencialmente ferrocarriles, bancos y empresas mineras, aunque también comenzaron a aparecer grandes empresas industriales a fines de siglo. Lo tardado del proceso se explica no solo por la inestabilidad política y el lento crecimiento entre 1820 y 1870, sino además por la lentitud en los cambios en la legislación mercantil, minera y financiera. Un factor que sin duda influyó de manera decisiva sobre el despuntar grandes empresas desde el decenio de 1880 fue el aumento en disponibilidad de capitales nacionales y especialmente extranjeras. El aumento de las inversiones extranjeras trajo consigo también la introducción de nuevas formas de organización de empresas. De hecho, los bancos y ferrocarriles creados en esta época adoptaron los modelos de organización general, social y económica que eran características en Inglaterra, Francia y los Estados Unidos. En tanto el sector bancario, uno de los más trabajados”.²⁶

Ahora bien, la creación de la empresa, pero en su denominación pública es un medio que utiliza el Estado para alcanzar un fin social.²⁷ Puede decirse que la empresa pública nació en México debido a “las nuevas ideas provenientes de la revolución de 1910, inspiradas en la justa distribución de la riqueza”.²⁸ Con el objeto principalmente de ser ese instrumento público por medio del cual el Estado busca el equilibrio y el desarrollo económico y social entre su sociedad.

²⁶Marischal Carlos y Cerutti Mario, *Historia de las Grandes Empresas en México, 1850-1930*, México, Fondo de Cultura Económica / Universidad Autónoma de Nuevo León, 1997, p. 74, en http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/mahr/libro_unam_uam/capitulo_III.pdf, consultado el 31 de octubre de 2018.

²⁷De la Madrid, Miguel, “Algunas cuestiones sobre la regulación de la empresa pública en México”, en *Anuario Jurídico*, VIII, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, pp. 420-421.

²⁸Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 775.

C) FINALIDAD DE LA EMPRESA

La finalidad que persiguen las empresas es el crear utilidades para producir bienes materiales, bien sea para beneficio propio, o en el caso de los entes gubernamentales,²⁹ para el desarrollo de la sociedad, de proveer de esos llamados “bienes y servicios” a que tienen derecho; es así, que “...la empresa es el organismo que une y coordina los diversos elementos de la producción y los dirige a efectuar la fabricación de determinados bienes o la prestación de determinados servicios, requeridos por la sociedad”.³⁰

La empresa produce para vender bienes o servicios al mercado. La finalidad de vender, y por tanto de ganar, resulta esencial a la empresa, que de ese modo se hace mercantil. Tal actividad comporta la presencia de “...lo que en derecho se denomina ánimo de lucro [...]; en el discurso del comerciante, empresa productiva equivale a empresa lucrativa”.³¹

Al respecto, podemos decir que en esencia la empresa no ofrece resultados por simple acto continuo, sino con un principio rector y una finalidad muy bien determinada, es decir, su finalidad de vender y, por tanto, de ganar, es en efecto el punto medular de la creación de una empresa, que a su vez deberán, los anteriores, ser traducidos en ganancias. Como se sabe, la ganancia consiste en la diferencia entre el precio de venta y el costo del producto, es aquí donde el empresario hará uso de sus más factibles habilidades y traducirá en ventanas de oportunidad cada situación adversa que se presenta en las determinadas empresas.

D) DIVERSAS CLASIFICACIONES DE LAS EMPRESAS

Dependiendo del origen de las aportaciones de su capital, del carácter a quienes dirijan sus actividades o dependiendo de la finalidad para la que fueron creadas, las empresas pueden clasificarse en:

Privadas. En la empresa privada el capital es propiedad de inversionistas y su finalidad es la obtención de utilidades.

²⁹Término usado para referirnos a las empresas públicas.

³⁰*Marco Legal de los Negocios I, op. cit.*, p. 106.

³¹Diéguez, Gonzalo, “*Nueva función del trabajo en el orden de la empresa*”, núm. 62, noviembre – diciembre, Madrid, Civitas Española de Trabajo, 1993, p. 842.

Públicas. En las organizaciones públicas el capital pertenece al Estado y generalmente su finalidad es satisfacer necesidades de carácter social, y proporcionar servicios a la comunidad. Existen distintos tipos de empresas públicas: mixtas o de participación estatal, cuando el capital es privado y público; centralizadas y descentralizadas, depende de que reporten al gobierno federal o al estatal respectivamente.³²

Así también otra división propuesta por Munch y Martínez, afirman que uno de los criterios más utilizados para la clasificación de la empresa es de acuerdo con el tamaño de la misma, pudiendo ser pequeña, mediana o grande empresa. Sin embargo, determinar tales limitaciones encuentran cierta dificultad existiendo diversos criterios para hacerlos: financiero, personal ocupado, producción, ventas y criterio de nacional financiera,³³ criterio expresado de la misma forma dentro de la enciclopedia de la política por Rodrigo Borja.³⁴

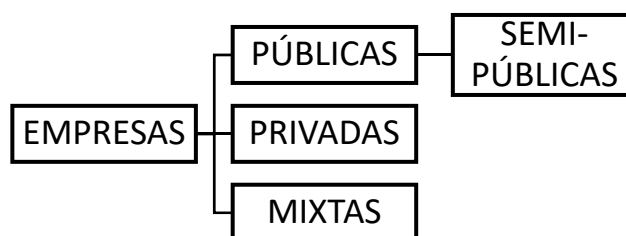


Fig. 1 Clasificación de las Empresas.

Fuente: Elaboración propia.

E) EMPRESA Y SOCIEDAD

Aun no se consigue determinar el real significado de la empresa. De ahí que no resulta extraño ver aparecer juntos los términos de sociedad y empresa. La confusión que existe entre empresa y sociedad anónima obedece a que el capital ha utilizado este tipo social como un instrumento suyo; el capital ha puesto a disposición de la anónima. De esta instrumentación que de la sociedad por acciones hace el capital, no es raro concebir que el objeto genérico de

³²Cfr., Munch, Lourdes, *Administración gestión organizacional... op. cit.*, p. 193; Hernández y Rodríguez, Sergio Jorge, *Introducción a la administración*, 5ª Ed., Mc Graw Hill, México, 2011, p. 9.

³³Munch, Lourdes y García Martínez, José G., *Fundamentos de... op. cit.*, p. 60 y 61.

³⁴ Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 512.

la anónima sea, en primera instancia, la planificación estructural de una empresa para su debida exploración.³⁵

Podemos generalizar que la empresa puede constituir ese objeto predeterminado o razón de existencia de la sociedad, no obstante, podemos también afirmar válidamente que la empresa no sólo puede existir cuando haya una sociedad anónima que sea su titular, sino también cuando una persona física sea su titular...así, insistimos, bien puede formarse una empresa con un empresario persona física.³⁶

La empresa carece de personalidad jurídica: De esta afirmación (que la anónima no es una empresa ni su forma jurídica) resulta que la sociedad es titular de su empresa. Dicha titularidad le otorga a aquélla el carácter de empresario. El empresario es el sujeto de derecho capaz de asumir derechos y obligaciones que, si bien nacen y se formalizan en nombre de la sociedad, se proyectan generalmente sobre la empresa...la empresa no constituye una persona jurídica...las personas morales, no se refiere a las empresas, sino en todo caso, a las sociedades mercantiles. La empresa comienza siendo una pura actividad organizada del empresario sobre cosas tangibles... la dualidad empresario empresa.³⁷

En palabras de León Tovar “conforme a la doctrina francesa, las asociaciones se proponen fines ajenos a la idea de lucro de sus miembros, persisten un interés general, ideal altruista... por el contrario, las sociedades son agrupaciones de personas ligadas por un interés egoísta, de conseguir ganancias y de distribuirlas entre sí; de modo que, por su finalidad, tiene carácter privado y le anima un interés económico particular.”³⁸

2. EMPRESAS DE CARÁCTER PÚBLICO Y SEMI-PÚBLICO

A) EMPRESAS PÚBLICAS

Damos paso a una nueva subdivisión de nuestra materia de estudio, llega el turno de las empresas públicas, en donde la doctrina considera que en la conceptualización de éstas aluden a los siguientes elementos: “Estamos ante una empresa, entendida como una unidad

³⁵ León Tovar, Soyla H. y González García, Hugo, *Derecho mercantil*, Oxford, México, 2007, pp. 315 y 316.

³⁶ *Idem*.

³⁷ *Ibidem*, p. 316 y 317; Barrera Graf, Jorge, *op. cit.*, p. 266 y 267.

³⁸ León Tovar, Soyla H. y González García, Hugo, *op. cit.*, pp. 342 y 343.

económica resultante de la organización de medios personales y materiales para el ejercicio de una actividad económica; la empresa es pública, es decir, que la propiedad y la dirección de la misma corresponde a una Administración Pública. Agregamos que su organización se encamina al interés general y el control estatal se realiza por cauces públicos”.³⁹

Serra Rojas nos presenta su conceptualización general:

Las empresas públicas son entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídicos propios, creadas o reconocidas por medio de una ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica.⁴⁰

Desarrollando el concepto anterior, decimos que la empresa pública es una unidad económica, de interés público que, a través de la asignación de sus recursos, esta organizará tanto los de carácter económico como los de carácter humano, materiales o servicios esenciales, para el correcto funcionamiento de la actividad económica que le fue encomendada, sin dejar de lado que siempre y cuando deba estar a cargo de la Administración Pública, que satisface intereses colectivos.

José Francisco Ruíz Massieu, nos proporciona esta definición de la empresa pública:

La organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a *producir o distribuir bienes o servicios en el mercado*, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario. De ello se desprende para el aporte del estatus de asociado, justamente porque ha hecho tal aportación, o el de responsable o corresponsable de la administración de la empresa.⁴¹

³⁹Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 828.

⁴⁰*Ibidem*, p. 834.

⁴¹Ruíz Massieu, José Francisco, *La empresa pública. Un estudio de Derecho sobre México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, p. 30.

En su estudio sobre las empresas públicas, Fernando Garrido Falla, hace referencia a la empresa pública en estos términos: “Es un concepto amplio que alude al fenómeno de una entidad administrativa que, por razones de interés público o de lucro, se implica en la gestión de una actividad susceptible de explotación económica, asumiendo el riesgo propio de tal materia”.⁴²

Las empresas públicas productivas son una forma de existencia del capital estatal, como lo llamó Marx, sólo si cumplen la regla de oro de utilizar -como todo capital- trabajo salariado productivo, que al generar plusvalía valoriza el valor.⁴³

B) RÉGIMEN JURÍDICO

El régimen jurídico que crea y regula el actuar de las empresas públicas, que es necesario comentar, para cada una de ellas existe un trato especial, se constriñen al decreto que les da vida, es decir, es mediante mandato del poder ejecutivo, y de acuerdo con lo establecido en la norma, que cada una de las empresas públicas en México puede comenzar a operar, o en su caso, modificar su acción.

Para constatar lo anterior, el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que:

La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados 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

⁴² Garrido Falla, Fernando, *La administración pública y el Estado contemporáneo*, Madrid, Inst. de Ests. Políticos, 1961, p. 132.

⁴³ Trejo Rubén, *op. cit.*, p. 77.

*de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.*⁴⁴

Actualmente las empresas centralizadas u organismos públicos son las Secretarías de Estado; II. Consejería Jurídica, y III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

Los organismos descentralizados tienen un régimen jurídico especial, es decir, el Congreso de la Unión crea una norma o serie de normas aplicables de manera exclusiva a dichos entes, estas leyes le otorgan personalidad jurídica y en consecuencia se vuelve responsable de las decisiones que asuma para la realización de su objeto. No obstante, su autonomía, las entidades descentralizadas se encuentran sometidas a las actividades de control y vigilancia de la Administración Pública Central, por lo que, en la actualidad, los organismos descentralizados se encuentran regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como por la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP). Los organismos descentralizados son entidades creadas por la ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal.

Mientras que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dentro de su artículo 3º manifiesta a su vez como:

*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.*⁴⁵

A. FUNCIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Ahora bien, cuando hablamos del funcionamiento de las empresas públicas en cuanto a su dirección, sabemos que es de suma importancia que no solo deben hablar de plazos para

⁴⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf, consultada el 01 enero de 2019.

⁴⁵Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *op. cit.*, consultado el 01 enero de 2019.

ejecutar los proyectos, sino también como lo refiere Sachse “los directivos de la empresa pública están obligados a tomar en consideración, en el campo de la planeación y mercadotecnia, la progresiva diferenciación de las necesidades del consumidor, su comportamiento y sus expectativas. Mientras que lo último no es algo totalmente nuevo para las empresas públicas en los países industrializados, sí lo es para las empresas públicas en países en vías de desarrollo”.⁴⁶ En el caso mexicano, los directivos de esta clase de empresas deben de tomar en cuenta lo relativo a las expectativas poblacionales, esto es, lo que el consumidor espera de la empresa, tanto si es por la prestación de un servicio o por la producción de bienes, ya que en muchos de los casos es sabido que en México existen empresas públicas de calidad mundial y otras de las que se espera mucho la mejora de los servicios, situaciones que también deben ser previsibles para los directivos.

El fetichismo de Estado se expresa al concebir una relación social de dominio entre personas como si estuviera al margen de éstas, separada del individuo, y como si fuera un espacio social neutro o autónomo y que por tanto responde al interés general de la sociedad.⁴⁷

La propiedad pública, más claramente el capital estatal, revela que el Estado y el mercado son dos momentos –en ese contexto- de relaciones sociales capitalistas; si el estado interviene a través de la posesión de empresas productivas o para transferirlas a particulares mediante la privatización, ello obedece a la fase del ciclo acumulación del capital, a la competencia entre Estados y a la guerra.⁴⁸ La propiedad privada por su parte se concentra en los derechos y las recompensas, mientras que la propiedad pública los diluye. La ineficiencia, el despilfarro, la corrupción y el déficit básicamente son los cargos si por sí que tienen que mantener las actividades públicas.

⁴⁶Sachse, Matthias, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁷Trejo Rubén, *op. cit.* p. 77.

⁴⁸*Ibidem*, p. 79.

B. LA EMPRESA COMO ENTE GUBERNAMENTAL

La empresa estatal es aquella “unidad económica cuyo fin es la producción y venta de bienes o servicios que, por considerarse estratégicos o de interés social, son manejados por el Estado”.⁴⁹

Un ejemplo bastante claro sobre los servicios empresariales de los órganos administrativos en México es cuando “el cliente de una agencia gubernamental es el ciudadano y el producto puede ser, por ejemplo, un pasaporte. Dado que todas estas empresas tienen que desempeñarse con eficiencia, surge la necesidad de herramientas gerenciales...es así como, es completamente legítimo usar el término “empresa” para actividades gubernamentales, aunque la mayoría de ellas carece de auténticas metas de utilidad”.⁵⁰

B) CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

La administración pública es el instrumento que el Estado utiliza a través del gobierno para lograr el bienestar de la colectividad, donde se determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política y económica. Dicha administración es una atribución del Poder Ejecutivo a través del presidente de la república, quien lleva su misión a través del apoyo recibido de la Administración Pública Centralizada y la Paraestatal.⁵¹

⁴⁹ Vizcarra Cifuentes, José Luis, *Diccionario de Economía*, México, Patria, 2007, p. 125.

⁵⁰ Sachse, Matthias, *op. cit.*, p. 12.

⁵¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf, consultado el 08 de marzo de 2018.

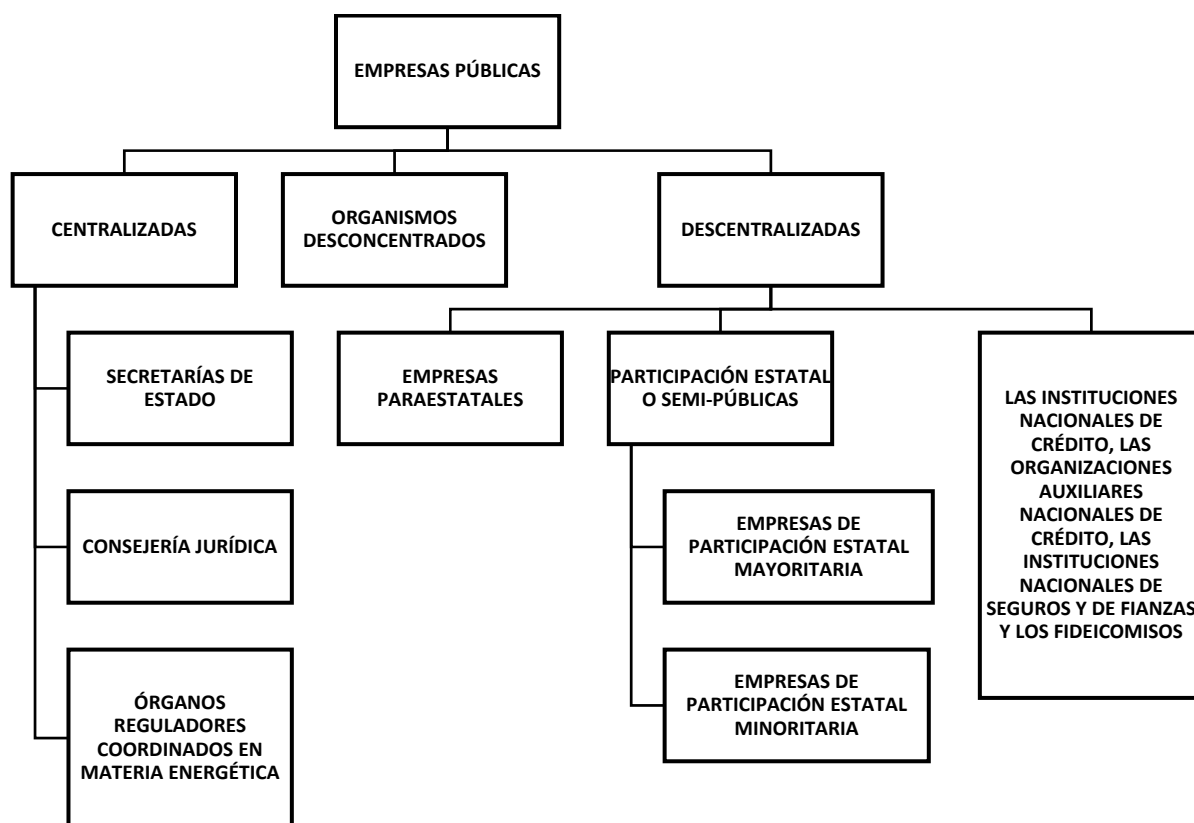


Fig. 2. Clasificación de las empresas públicas.

Fuente: Elaboración propia.

A. EMPRESAS CENTRALIZADAS

La centralización administrativa es la forma fundamental en la cual se encuentran organizadas las entidades públicas de carácter administrativo. Las entidades que forman parte de la Administración Pública Central o Centralizada reciben la denominación de órganos administrativos.⁵²

De manera que, según lo dispuesto por la LOAPF, y como a continuación se menciona, los órganos administrativos que forman parte de la Administración Pública

⁵² Salgado Mosso, Jessica Yadira, "Organismos centralizados y descentralizados en México", en <https://derechounidep.files.wordpress.com/2012/03/organismos-centralizados-y-descentralizados-en-mexico.pdf>, Puebla, Instituto de ciencias jurídicas de Puebla, A. C., 2011, s/p.

Federal son las Secretarías de Estado; los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica.

*Artículo 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada: I. Secretarías de Estado; II. Consejería Jurídica, y Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.*⁵³

B. EMPRESAS PARAESTATALES: DESCENTRALIZADAS

Se ha aclarado, que pesar de que en el derecho mexicano no se utiliza “el término empresa pública como categoría unívoca, convenimos que por él puede entenderse a la actividad paraestatal”.⁵⁴ La expresión “descentralizar” ha podido describirse dentro del vocabulario político y administrativo en distintos procesos, aunado a ello, la definición internacional no es unívoca, pues de la misma forma que en otras materias se encuentran diferentes conceptos, en este campo, también se entrecruzan palabras como desconcentración, participación o devolución de poderes.⁵⁵

Descentralizar, resumiendo las palabras de Rivero Ortega, supone repartir el poder del Estado, su función, entre los distintos niveles, con el fin democratizador de acercar las decisiones de este, a los ciudadanos, pues finalmente ellos son quienes lo conforman.⁵⁶

De tal manera que las empresas descentralizadas son aquella “unidad productora de bienes o servicios que pertenece al sector público; se maneja de manera autónoma en la administración de sus recursos, no obstante que éstos sean proporcionados, de modo parcial o total, por el Estado...”.⁵⁷

⁵³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *op. cit.*, consultado el 01 enero de 2019.

⁵⁴ Witker Velásquez, Jorge, *La empresa pública en México y en España*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-CIVITA, 1982, p. 68.

⁵⁵ Rivero Ortega, Ricardo, *op. cit.*, p. 77.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 80.

⁵⁷ Vizcarra Cifuentes, José Luis, *op. cit.*, p. 125.

Según las cifras del Diario Oficial de la Federación, en cuanto a su relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal publicada el 15 de agosto de 2016 existen 201 entidades paraestatales, en las que también se encuentran contempladas las dos empresas productivas del Estado, objeto de la presente investigación.⁵⁸

Lombardo Aburto y Orozco Henríquez han manifestado que aun cuando existen diversas clasificaciones en cuanto al proceso de regulación jurídica de las entidades paraestatales, ellos han considerado útil distinguir tres grandes etapas de la evolución de la expansión y regulación jurídica de tales entidades en nuestro país a partir de la constitución de 1917.

a) Primera etapa: Regulación incipiente y dispersa (1917 – 1947).

b) Segunda etapa: Expedición de diversas leyes específicas para el control (1947–1976).

c) Tercera etapa: Regulación unitaria y sistemática (a partir de 1976).⁵⁹

Ahora bien, cuando una empresa pública asume la forma descentralizada, se rige normalmente por la ley o decreto del Ejecutivo que la creó. Su régimen en general es un régimen de derecho público, pero como se mantienen constantemente relaciones con los

⁵⁸ En el aspecto histórico, la trayectoria de las empresas estatales en el México del siglo XX ha seguido un curso que cubre tres fases: una génesis relativamente lenta y prolongada (1920-1960) seguido por una extraordinaria expansión (1960-1982) y una súbita decadencia (1983-1996). La creación de las empresas estatales aumento de la siguiente forma: en los años de 1920-1940 llegaron a existir 36 empresas paraestatales, entre 1941 y 1954 unas 144, entre 1955 y 1970 unas 272 y, finalmente entre 1970 y 1982 un gran total de 1155. Posteriormente la caída fue abrupta: el proceso de privatización que arranco con la crisis de la deuda de 1982 llevó a la venta de un número creciente de dichas firmas; para el año 1986 ya solo existían 737 empresas paraestatales, bajando a 280 para 1990 y a 213 en 1993. Hacia fines de 1996, el número de paraestatales se había reducido (de nuevo) a 185, de las cuales 72 eran organismos descentralizados, 91 empresas de participación estatal mayoritaria y 22 fideicomisos públicos. Cfr. Marichal Carlos y Cerutti Mario, Op. Cit., (16 abril de 2019); Diario Oficial de la Federación, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447909&fecha=15/08/2016, publicado el 15 de agosto de 2016, consultado el 08 de marzo de 2018.

⁵⁹ Lombardo Aburto, Horacio y Orozco Henríquez, J. Jesús, “Régimen jurídico de las entidades paraestatales y el proceso de desincorporación en México”, en Kaplan Marcos (coord.), *Crisis y Futuro de la Empresa Pública*, Petróleos Mexicanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 253 – 326.

particulares, las mismas leyes prevén que en determinados casos puede aplicarse el derecho común.⁶⁰

En contraste con lo anteriormente descrito, Ruiz Massieu señala que “la noción de entidad paraestatal a veces es estrecha y en ocasiones es demasiado extensa: existen empresas públicas que no son entidades paraestatales y organizaciones paraestatales que no son empresas públicas... Entidad paraestatal y empresa pública son nociones próximas, pero no equivalentes”, un ejemplo de ello sería la Procuraduría Federal del Consumidor.⁶¹ Mientras que en contraposición Troncoso Reigada señala que “la doctrina administrativa ha calificado como empresa pública a aquellos entes cuyo objeto material es llevar a cabo, por razones de interés público, una actividad de producción industrial de bienes y servicios de administración”.⁶²

Las diferentes tesis hechas acerca de las corporaciones o establecimientos públicos, como en este caso lo es la empresa, la doctrina los ha hecho coincidir con los ordenamientos anteriormente descritos vigentes en la materia, de manera que éstas han quedado agrupadas esencialmente en tres formas jurídicas que hacen posible su distinción: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.⁶³

Así también se le da mediante la misma legislación su conceptualización para fines legales, que estará contenido en su 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.*⁶⁴

⁶⁰ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 829.

⁶¹ Molina Mancera, Marcos F., “Formas jurídicas de la empresa pública”, *Revista Jurídica*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, vol. 1, núm. 7, mayo 1996, p. 14.

⁶² Troncoso Reigada, Antonio, *Privatización, empresa pública y constitución*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 37.

⁶³ Molina Mancera, Marcos F., *op. cit.*, p. 14.

⁶⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *op. cit.*, consultado el 16 abril de 2019.

De la misma forma es que la ley en cita regula y delimita el actuar de las empresas y su relación con el Estado mediante el artículo 50 donde señala:

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, sin perjuicio de las atribuciones que competan a la coordinadora del sector correspondiente. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública emitirán los criterios para la clasificación de las entidades paraestatales conforme a sus objetivos y actividades, en aquellas que cumplan una función institucional y las que realicen fines comerciales con el propósito de, en su caso, establecer mecanismos diferenciados que hagan eficiente su organización, funcionamiento, control y evaluación. Dichos mecanismos contemplarán un análisis sobre los beneficios y costos de instrumentar prácticas de gobierno corporativo en las entidades con fines comerciales, a efecto de considerar la conveniencia de su adopción.⁶⁵

En contexto con lo anterior es preciso mencionar, como en administraciones gubernamentales pasadas, y una vez presentado el proceso de racionalización de las empresas públicas al que, durante los últimos años del gobierno del presidente Miguel de la Madrid, denominándosele proceso de desincorporación; y habiéndose retomado por el régimen del presidente Carlos Salinas de Gortari y el actual (SIC) con el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se señaló que el Gobierno Federal solo mantendrá su intervención, control y vigilancia en las empresas que sean consideradas estratégicas o prioritarias para la nación.⁶⁶

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ Molina Mancera, Marcos F., *op. cit.*, p. 13.

Política que se vio consolidada dentro del texto de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales donde se enuncia en su artículo 14 que

...son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público o social; o III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.⁶⁷

La LFEP es reglamentaria del artículo 90 de la CPEUM, señalándose como su objeto el de regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Por otro lado, es necesario mencionar que las empresas productivas del Estado se encuentran fuera de las entidades gubernamentales que encierra la administración pública federal,⁶⁸ pero si se encuentran contempladas dentro de la lista de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.⁶⁹

C. EMPRESAS SEMI-PÚBLICAS

Para dar el último esgrimo a la pluma en cuanto a este apartado, no está de más mencionar que también existen las llamadas empresas “semi-públicas” mejor conocidas como empresas de participación estatal, ya que si nos limitamos al estricto sentido que le otorga nuestra legislación, en particular la Ley orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley General de Responsabilidades de Servidores Públicos, ésta no es considerada “empresa pública”, pues sólo reservaban la categoría en mención a las empresas productivas del Estado.

⁶⁷Ley Federal de Entidades Paraestatales, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_181215.pdf, consultado el 04 de febrero de 2018.

⁶⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *op. cit.*, consultado el 31 de octubre de 2017.

⁶⁹ Diario Oficial de la Federación, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447909&fecha=15/08/2016, publicado el 15 de agosto de 2016, consultado el 16 abril de 2019.

Vizcarra Cifuentes señala que la empresa de participación estatal es la “unidad económica en la cual participa el Estado, asociado con la iniciativa privada, para producir bienes o servicios”.⁷⁰

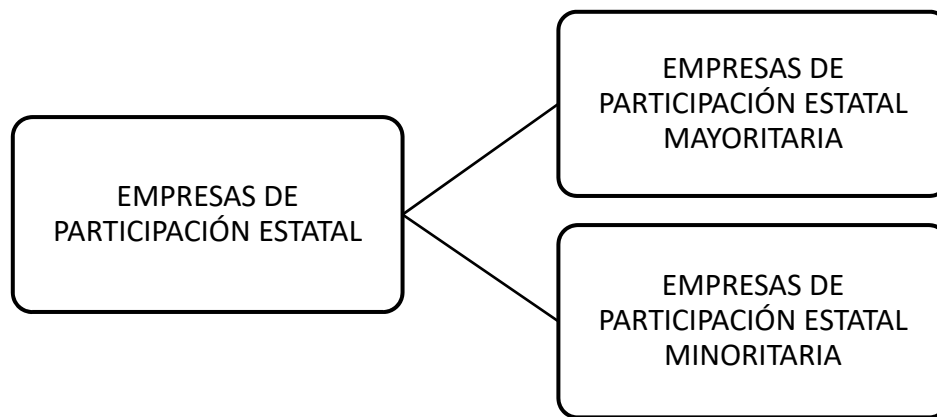


Fig. 3 Clasificación de las empresas de participación Estatal.

Fuente: Elaboración propia.

i. EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA Y MINORITARIA

La empresa de participación estatal mayoritaria por su entera naturaleza jurídica es aquella que no está al completo control del Estado, sino que participa solo en su parte proporcional mayoritaria, es decir, el Estado no es del todo el rector en cuanto a su organización y producción, sino simplemente forma parte sustancial de la misma, es decir, es aquella “institución en la que el gobierno federal posee más del 50% del capital social”.⁷¹

En este caso, nuestra legislación reconoce las llamadas empresas de participación estatal. Dentro de la LOAPF (de 24 de diciembre de 1976) en su artículo 46 considera a las empresas de participación estatal mayoritaria...en el mismo artículo dispone que 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 las administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de

⁷⁰ Vizcarra Cifuentes, José Luis, *op. cit.*, p. 125

⁷¹ *Idem.*

sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.⁷²

En el caso de las empresas de participación mayoritaria, la doctrina, según Rodríguez Chirillo, amplió el criterio de propiedad al considerar como públicas a las empresas en las que los poderes públicos poseían una participación mayoritaria del capital social, por lo que esta razón, es quien da vida y sustento a las empresas en cuestión. Empero lo anterior, “el problema al que no puede dar respuesta el criterio de la propiedad o de la participación mayoritaria consiste en que existen verdaderas empresas públicas constituidas con participaciones minoritarias en las que los poderes públicos son depositarios de su control efectivo”.⁷³ Del mismo modo, “la propiedad mayoritaria del Estado no es suficiente para definir el carácter de pública, ya que aun en casos de minoría o sin ella, el Estado puede tener un carácter dominante en la creación o dirección de un entidad empresarial y en tal caso hay fundamento para asimilarla a un cierto carácter de pública”.⁷⁴

C) PROBLEMÁTICA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Otro aspecto importante dentro de la historia de las empresas en México, así como de los organismos públicos que ofrecen los bienes y servicios al público en general en nuestro país, es que estos mismos no se han traducido en verdaderos centros públicos de atención a la población mexicana. “Irónicamente, una de las razones más fuertes para no trabajar con planeación estratégica en empresas federales es meramente psicológico. El término “empresa” se usa por lo regular en el sector privado; la gente se siente incómoda hasta de contemplar la dimensión empresarial de cualquier función gubernamental, puesto que el término “empresa” está percibido como sinónimo de utilidad y lucro. De esta manera, se olvida que el término debe emplearse cuando las tres funciones básicas: insumo, transformación y resultado están combinadas y dirigidas hacia un cliente. Así un hospital es

⁷² De Pina Vara, Rafael, *Elementos de derecho mercantil mexicano*, 32ª Ed., Porrúa, México, 2011, p. 66 y 67.

⁷³ Rodríguez Chirillo, Eduardo J., *Privatización de la empresa pública y post privatización análisis jurídico*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, s/a., pp. 53 y 54.

⁷⁴ Ugande, A. J., *Las empresas públicas en Argentina*, Ediciones El Cronista comercial, Buenos Aires, 1984, p. 26.

una empresa donde el paciente es su consumidor y la salud su producto. El cliente de una escuela pública es el alumno y los conocimientos o la educación representan el producto”.⁷⁵

Una vicisitud clara que tienen que enfrentar los entes públicos bajo la legislación mexicana lo es, “en primer lugar, las decisiones fundamentales que afectan la operación de una empresa pública no se toman dentro de la misma, se trata de decisiones derivadas procedentes del exterior. Es más, las decisiones tomadas en altos niveles gubernamentales no toman en consideración a una empresa pública en forma individual, principalmente en países en vías de desarrollo”.⁷⁶ Situación que se constata dentro del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a su vez señala que:

*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 del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.*⁷⁷

Por otra parte, el propósito de una determinada empresa pública suele ser más que vago. Se expresa en la mayoría de los casos en términos de bienestar público, interés social o abstracciones similares. No mencionan tareas concretas de operación.⁷⁸

Otra problemática que ha tenido que enfrentar la buena práctica de las empresas mexicanas, traducidas en entes gubernamentales, radica en el horizonte de tiempo:

Aunque una decisión particular puede mostrar un típico carácter de corto plazo, siempre surgen retrasos al incluirla en la agenda política para la autorización por la burocracia correspondiente. Esto explica los largos lapsos de tiempo necesarios para realizar inclusive objetivos intrascendentes de corto plazo. Los ejecutivos de empresas públicas y oficiales del gobierno se sienten, por lo tanto, textualmente forzados a formular metas a corto plazo en lugar de a largo plazo, dado que las últimas no pasan por el proceso de toma de decisión

⁷⁵Sachse, Matthias, *op. cit.*, p. 12.

⁷⁶*Ibidem*, p. 11.

⁷⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *op. cit.*, consultado el 16 abril de 2019.

⁷⁸Sachse, Matthias, *op. cit.*, p. 11.

de la administración pública en un lapso razonable, por ejemplo, antes de las elecciones.⁷⁹

El proyecto neoliberal de privatización a nivel mundial... se trata de un proceso que incluyó a decenas de Estados en todo el orbe... esto fue instrumentado a través de mecanismos como los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) integrados en el denominado “Consenso de Washington”, consistente en la venta de empresas públicas... Los objetivos de la privatización era mejorar la productividad, aumentar la rentabilidad, bajar los costos, disminuir los gastos laborales y mejorar las finanzas públicas, finalidades que se articularon al propósito central de utilizarla como un elemento efectivo para contrarrestar la crisis de la sobreacumulación.⁸⁰

3. EMPRESAS DE CARÁCTER PRIVADO

A) LAS EMPRESAS PRIVADAS

La antagónica subdivisión de la empresa pública es, por excelencia, la empresa privada, cuya particularidad es que al ser “una unidad económica se caracteriza por la organización, el pleno riesgo, patrimonio independiente, facturación propia dominada por el espíritu de lucro derivado de la inversión, por ello se afirma que quien corre un riesgo tiene derecho a recibir los beneficios o ganancias de su actividad, ya sea en forma ilimitada, según el liberalismo ultramontano, o limitada, según las nuevas tendencias sociales”.⁸¹

La empresa privada en términos generales es la empresa instituida por los particulares con fines de lucro, para establecer sus propios factores de producción, aquella que debe responder a sus propios objetivos y que sobre todo deberá responder a los intereses de sus agremiados.

Por otro lado, la empresa privada según el Diccionario de Economía señala que es una “organización económica productora de bienes o servicios en la cual todas (o la mayoría de) las acciones son propiedad de los particulares; su principal objetivo es la obtención de

⁷⁹*Idem.*

⁸⁰Trejo, Rubén, *op. cit.*, pp. 99 y 100.

⁸¹Serra Rojas, *op. cit.*, p. 831.

utilidades”.⁸² La empresa privada por su propia naturaleza, persigue siempre un propósito de acto. La empresa privada está evolucionando para cumplir ciertas finalidades sociales, el obstáculo es el egoísmo natural del régimen de la libre empresa.⁸³

Dentro del título decimo del “Contrato de Prestación de Servicios” nuestro Código Civil de 1928 regula el capítulo III del “Contrato de Obras a Precio Alzado”. En una regulación que provendría desde el siglo XIX el legislador menciona al empresario pues indica que, en el contrato de obras a precio alzado, el empresario dirige la obra y pone los materiales para obtener la obra contratada.⁸⁴ Siendo este, el antecedente histórico con mayor relevancia para el concepto de empresa de carácter privado en nuestro país.

El Concepto de Empresas Privadas en el ámbito del objeto de la Enciclopedia Jurídica es el siguiente: “Empresas en que todas o la mayoría de las acciones u otras formas de participación en el capital pertenecen a particulares y son controladas por éstos, siendo su principal objetivo la obtención de utilidades al competir en el mercado. Unidades productoras de bienes y/o servicios para la venta en el mercado, independientes del Estado”.⁸⁵

Finalmente, en este apartado podemos encontrar toda clase de sociedades, fundaciones, compañías, sucursales, fideicomisos, participantes, empresas de propietario único, conversaciones u otras asociaciones.

B) RÉGIMEN JURÍDICO

Nuestra legislación mercantil no reglamenta a la empresa en forma orgánica, sistemática, considerada como unidad económica. Se limita a regular en forma particular algunos de sus elementos (por ejemplo: las obligaciones fiscales, laborales, las marcas, las patentes, etc.).⁸⁶

De acuerdo con el régimen jurídico en que se constituye la empresa, esta puede ser: sociedad anónima, sociedad de responsabilidad limitada, sociedad cooperativa, sociedad en

⁸² Vizcarra Cifuentes, José Luis, *op. cit.*, p. 125.

⁸³ Serra Rojas, *op. cit.*, p. 833.

⁸⁴ López Monroy, José de Jesús, “La empresa privada”, *Escenarios*, México, año 2, vol. 2, núm. 11, junio 2005, p. 16.

⁸⁵ Molina, Alicia, *Enciclopedia Jurídica online*, <http://leyderecho.org/empresas-privadas/>, consultado el 04 de febrero de 2018.

⁸⁶ De Pina Vara, Rafael, *op. cit.*, p. 31.

comandita simple, etc.⁸⁷ Es precisamente la Ley de Sociedades Mercantiles en su artículo 1 donde se les da vida a todas estas especies de sociedades mercantiles.⁸⁸

A. ORGANIZACIÓN EN LA EMPRESA PRIVADA

La empresa constituye una actividad económica organizada por el titular, esto es, el empresario, sobre los recursos humanos (personal de la negociación) y materiales (bienes) que forman la hacienda comercial o fondo de comercio.⁸⁹ Resaltando de manera indubitable la importancia que recae en la dirección, es decir, el empresario, sobre todo aquel capital humano que labora dentro de la misma para alcanzar el objetivo trazado. Es así pues, que los elementos de la empresa son el empresario (comerciante individual o social), la hacienda y el trabajo.⁹⁰

La empresa es una figura de tipo económico que ha sido adoptada por el derecho, empero, a decir verdad, a los mercantilistas no les ha parecido nada sencillo el conceptualizar ni mucho menos definir estos entes. La empresa como fenómeno económico, trae consigo otras figuras consustanciales que cada estudioso por diversas razones emplea por considerarlas convenientes cuando se refiere a la empresa. Es aquí donde aparece el desorden para emplear diferentes términos y aplicarlos sobre otros para referirse a la empresa, es decir, por puro esnobismo. En el vocabulario empresarial aparecen términos como negociación, hacienda, fondo de comercio, establecimiento, etc.⁹¹

Tradicionalmente la doctrina mercantil ha considerado como elementos de la empresa: a) al empresario; b) al ejercicio de una actividad económica; c) a la hacienda y d) a la clientela.⁹² Es así, que el trabajo que realiza el empresario desde la organización hasta la coordinación para con sus operadores, se traducirán perfectamente en cómo y cuáles son las

⁸⁷Munch, Lourdes y García Martínez, José G., *Fundamentos de...* op. cit., p. 61.

⁸⁸Ley General de Sociedades Mercantiles, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/144_240118.pdf, consultado el 09 de marzo de 2018.

⁸⁹Marco Legal de los Negocios, op. cit., p. 107. ⁸⁹Munch, Lourdes y García Martínez, José G., *Fundamentos de...* op. cit., p. 66.

⁹⁰De Pina Vara, Rafael, op. cit., p. 33.

⁹¹León Tovar, Soyla H, op. cit., p. 312.

⁹²Marco Legal de los Negocios, op. cit. p. 108; Barrera Graf Jorge, op. cit. p. 92.

cualidades y herramientas que deberá poner en marcha para delimitar sus acciones y restringir sus posibilidades de éxito.

B) CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS PRIVADAS

En este apartado será nuestra intención solo considerar el estudio de las empresas de carácter privado, pero desde la división de aquellas que van más apegadas a las de tipo pública, de manera que nos permita reconocer las posibles semejanzas y diferencias de unas con las otras, estas son el caso de las empresas por asociación y las empresas de corte corporativo, mismas que se ha reconocido son los ejemplos de organización para las nuevas empresas productivas del Estado.

Las empresas por asociación, que son las que generalmente conocemos como sociedad, asociación, etc, así como las de corte corporativo, que en realidad son un grupo de las anteriores que se reúnen para hacer crecer sus objetivos, ganancias, trabajo, participación, etc.

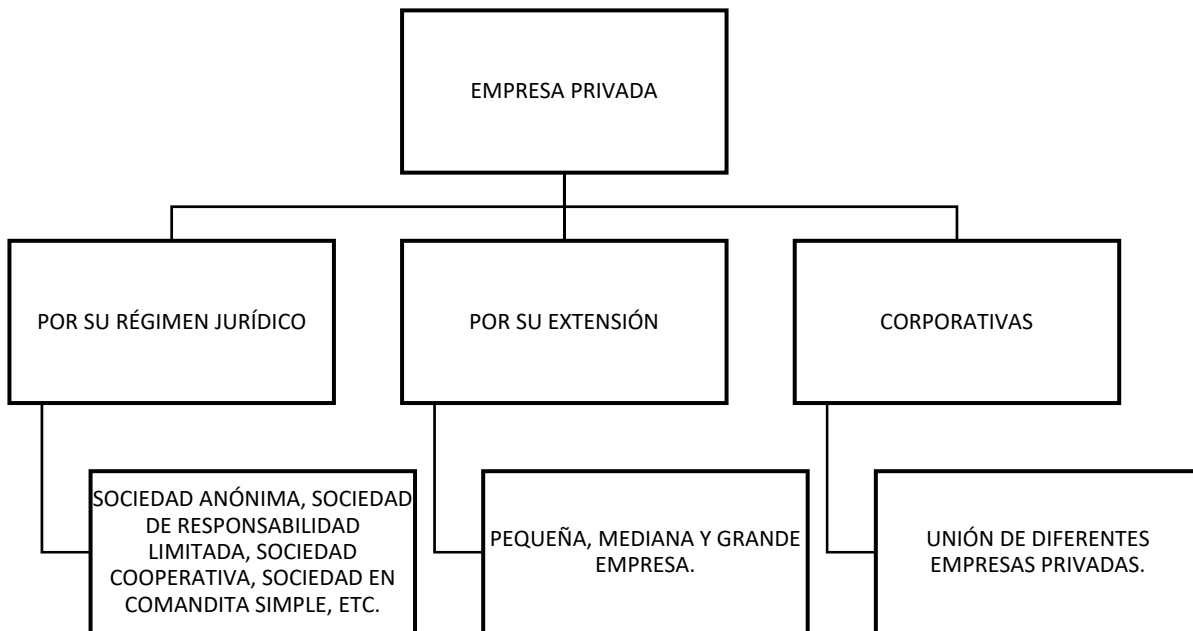


Fig. 4. Clasificación de las empresas privadas.

Fuente: Elaboración propia.

A. EMPRESA POR ASOCIACIÓN

Actualmente las empresas más importantes se organizan bajo la forma de sociedad mercantil. Las exigencias de la economía contemporánea imponen la asociación (de capitales, o de capital y trabajo), en empresas de tipo social. El empresario colectivo o social ha venido desplazando de forma acentuada al empresario individual.⁹³

El fenómeno moderno de la concentración de empresas en la economía capitalista se manifiesta jurídicamente en tres aspectos: contractual uno, corporativo o societario otro, y de carácter político y legislativo el tercero. Aquellas dos variantes son manifestaciones del principio de autonomía de la voluntad; el tercero, de política económica que adopta el Estado al intervenir y al regular las relaciones comerciales e industriales del país.⁹⁴

B. EMPRESA CORPORATIVA

A diferencia de la connotación de empresa privada anterior, las empresas corporativas “son sociedades anónimas con algunas características diferentes. Los accionistas delegan sus derechos a unos directivos nombrados para esta causa. Son los accionistas quienes revisan los nombramientos, así como son quienes toman las decisiones más importantes dentro del grupo de directivos. En el caso de las empresas grandes se da la separación entre el la propiedad y el control, pareciera como si el grupo directivo fuera nuevo, pero la realidad es que las decisiones de la empresa se prestan a sus intereses”.⁹⁵

En términos generales, la concentración de empresas (Grupo de sociedades) comprende la unión de sus titulares (de empresarios) tendiente a llevar a cabo una política que sea común y obligatoria para todas ellas, en relación con las actividades económicas que sean propias de dichas empresas.⁹⁶

⁹³De Pina Vara, Rafael, *op. cit.*, p. 61.

⁹⁴Barrera Graf, Jorge, *op. cit.*, p. 722.

⁹⁵La empresa corporativa, cooperativa y la empresa pública, Quiminet. Com Información y negocios segundo a segundo, en <https://www.quiminet.com/empresas/la-empresa-corporativa-cooperativa-y-la-empresa-publica-2751018.htm>, consultado el 04 de febrero de 2018.

⁹⁶Barrera Graf, Jorge, *op. cit.*, p. 721.

4. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE EMPRESA PÚBLICA Y EMPRESA PRIVADA

A) LA EMPRESA PÚBLICA Y LA PRIVADA

La empresa privada impone su diferenciación para con la empresa pública en razón del régimen jurídico que las regula, es decir, mientras que un ente público obedece y responde ante el Estado, la figura de carácter privado acatará sólo aquellas órdenes que dictamine su propio consejo de administración y deberá estar a las consecuencias en su único perjuicio emane.

Por consiguiente, la empresa privada difiere de la empresa pública por los siguientes conceptos:

a) Diverso régimen jurídico, ya que la primera se rige bajo una legislación secundaria, es decir la LGSM, y la empresa pública se crea mediante decreto.

b) La empresa privada se forma a base del capital que aportan los particulares o en su caso societarios de la empresa que pretender emprender, la empresa pública por otro lado se forma con bienes del Estado, o en su caso, el presupuesto que le sea asignado de la misma forma.

c) La empresa privada es organizada y dirigida por los particulares, quienes serán las mismas personas que integran la sociedad, atendiendo solo a sus propios intereses con la única salvedad de encontrarse dentro de la legalidad establecida por la misma LGSM. La empresa pública a su vez es regida y organizada directamente por elementos técnicos del Estado, bien sea lo establecido en la agenda del ejecutivo, los fines que fueron designados en el mismo decreto de creación, o en su caso, la dirección que establezca el consejo designado por el propio presidente,⁹⁷ como en su caso lo es para las empresas productivas del Estado.

⁹⁷Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 833.

EMPRESAS PÚBLICAS	EMPRESAS PRIVADAS
☐	☐
☐ OBJETO. No persigue fines de lucro	☐ OBJETO. Persigue fines de lucro
☐ FINALIDAD. Beneficio social	☐ FINALIDAD. Beneficio económico propio
☐ DIRIGIDO. Satisfacer necesidades mayormente generalizada de la población	☐ DIRIGIDO. Satisfacer necesidades mayormente generalizada de la población
☐ RÉGIMEN JURÍDICO. Creado conforme al decreto.	☐ RÉGIMEN JURÍDICO. Conforme a la ley de Sociedades Mercantiles.
☐ INTEGRANTES. Órganos del Estado (Servidores Públicos)	☐ INTEGRANTES. Socios o accionistas, personas físicas o morales
☐ DURACIÓN. Conforme al decreto de creación	☐ DURACIÓN. Máxima 99 años
☐ LIQUIDACIÓN. Solo por decreto	☐ LIQUIDACIÓN. Se extingue por acuerdo de los socios o accionistas.

Fig. 5. Diferencias y similitudes entre las empresas públicas y las empresas privadas.

Fuente: Elaboración propia.

B) FINALIDAD DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

Reyes Ponce considera que los fines que persiguen los empresarios en la empresa privada son: Buscar la obtención de un beneficio económico mediante la satisfacción de alguna necesidad de orden general o social. Hemos hablado de un beneficio económico más bien que de utilidades...Hemos señalado también que esto no puede obtenerse, si la producción de la empresa no está respondiendo a una necesidad más o menos generalizada o social: cuando esta necesidad desaparece la empresa pierde su razón de ser y tiene que cerrar.⁹⁸

⁹⁸Reyes Ponce, Agustín, *op. cit.*, pp. 83 y 84.

Mientras que la empresa pública: Tiene como fin satisfacer una necesidad de carácter general o social, pudiendo obtener o no beneficios (nótese que son los mismos términos del caso anterior, pero invertidos en su orden). La empresa pública podrá trabajar obteniendo beneficios; pero puede ocurrir también que se haya planeado aun a base de perdidas, porque el fin del Estado como empresario, no puede ser obtener lucros, sino satisfacer necesidades⁹⁹.

A diferencia del caso de las empresas públicas, se concurren una serie de notas que solo son características de la empresa privada: se rigen por el principio del beneficio, su administración obedece a criterios exclusivamente económicos; su financiación es peculiar; la quiebra o liquidación pueden constituir el fin de la empresa privada y la insolvencia financiera desempeña en ellas el mismo papel que en una empresa pública.¹⁰⁰

⁹⁹*Idem.*

¹⁰⁰*Idem.*

CAPÍTULO II. LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO

1. LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO EN GENERAL

Las empresas productivas del Estado son propiamente una figura del derecho administrativo,¹ empresas creadas por el Estado para atender áreas consideradas estratégicas para propiciar el avance de éste, y a su vez generen una mejor actividad financiera y desarrollo de los recursos con que cuenta México, mediante un nuevo modelo de organización y funcionamiento.²

González Eduardo, a través de la revista *Ley de Energía Mundial y Negocios* ha señalado al respecto que:

*The term Empresa Productiva del Estado (EPE) or State-Productive Company is a new category for state-owned enterprises in Mexico that grants greater legal, operational and budgetary autonomy to pursue business endeavours in competitive markets.*³

Del párrafo anterior se desprende que la finalidad de las EPE's es ser principalmente motores de desarrollo del país, entes que, si bien son gubernamentales, también lo son económicos, de manera que permitan al Estado no sólo participar de manera competitiva, sino también con libertad de operación y gestión, en cuanto a la dirección del organismo propio.

La propia CPEUM en su artículo 25, párrafo quinto, lo enuncia de la siguiente manera:

Artículo 25... El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la

¹ Cossío Barragán, José Ramón, *Naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos como empresa productiva del Estado*, México, Tirant Lo Blanch, 2016. p. 57.

² De la Peña Sánchez, Marco Antonio, *Reforma constitucional del sector hidrocarburos. Las expectativas de Petróleos Mexicanos*, en "76 aniversario de la expropiación petrolera", México, Petróleos Mexicanos, 2014, s/p.

³ "El término Empresa Productiva del Estado (EPE) o Empresa Productiva del Estado es una nueva categoría para las empresas estatales en México que otorga una mayor autonomía legal, operativa y presupuestaria para realizar actividades comerciales en mercados competitivos..." (Traducción nuestra). Cfr. González Canales, Eduardo, "Mexican energy law: industry renaissance or chronicle of a death foretold", *Journal of World Energy Law and Business*, Vol. 8, No. 1, año 2015, p. 53.

*Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar...*⁴

A) RÉGIMEN JURÍDICO

Las EPE'S encuentran su fuente de creación dentro de nuestra CPEUM tanto en su artículo 25, como 28, ello con la finalidad de atender y solventar el abastecimiento de servicios exigidos por el Estado, que en este tenor lo serán el petróleo y demás hidrocarburos, en cuanto a todas sus formas de utilización, así como de la energía eléctrica y todas sus formas de obtención, de manera que los bienes o servicios que en su caso sean generados por y a partir de estos recursos naturales, sean propiciados y acercados por tales empresas a la población mexicana y comercializados de la misma forma, incluso en el exterior, siendo todo ello para beneficio de México.⁵

Para el caso de petróleos y demás hidrocarburos en sus formas sólida, líquida o gaseosa, la CPEUM en su artículo 27, párrafo octavo, la constituye de la siguiente forma:

Artículo 27. (...)Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos... con el propósito de obtener ingresos para el Estado que

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf, consultado el 08 de marzo de 2018.

⁵ *Idem.*

*contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.*⁶

En el caso de la energía eléctrica, la CPEUM en su artículo 27, párrafo sexto, la constituye de la siguiente forma:

*Artículo 27. (...) Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica...*⁷

B) CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO

Debido a la naturaleza jurídica de las EPE'S, hasta ahora solo existen en nuestro país dos empresas de este tipo, como lo son Petróleos Mexicanos y a su vez, Comisión Federal de Electricidad. Empero lo anterior, los artículos 25 y 28 de la CPEUM abren una ventana de oportunidad para que el Gobierno federal pueda crear nuevas empresas de este tipo, EPE's, ello con la intención de que tanto las áreas mencionadas anteriormente como todas aquellas consideradas por la misma Constitución como estratégicas, puedan ser manejadas de manera eficaz y con los más altos índices de efectividad, tales casos lo son: correos, telégrafos, y radiotelegrafía; minerales radioactivos y generación de energía nuclear.⁸

⁶Idem.

⁷Idem.

⁸ Cossío Barragán, José Ramón, *op. cit.*, p. 59.

*Particularly, Petroleos Mexicanos and Comision Federal de Electricidad will be holistically restructured over the next four years to become State-Productive Companies.*⁹

Hoy en día, a más de cinco años de la entrada de la reforma energética, PEMEX y CFE ya se encuentran laborando como EPE's, sin embargo, dichas empresas aún se encuentran en el pleno proceso de adaptación, pues tal como lo dice Canales Eduardo en líneas anteriores, tales empresas serían reestructuradas, situación que ya es una realidad.

Por su parte, las empresas productivas del Estado cuentan con empresas productivas subsidiarias y las llamadas empresas filiales, en las que la mayoría están muy bien identificadas.

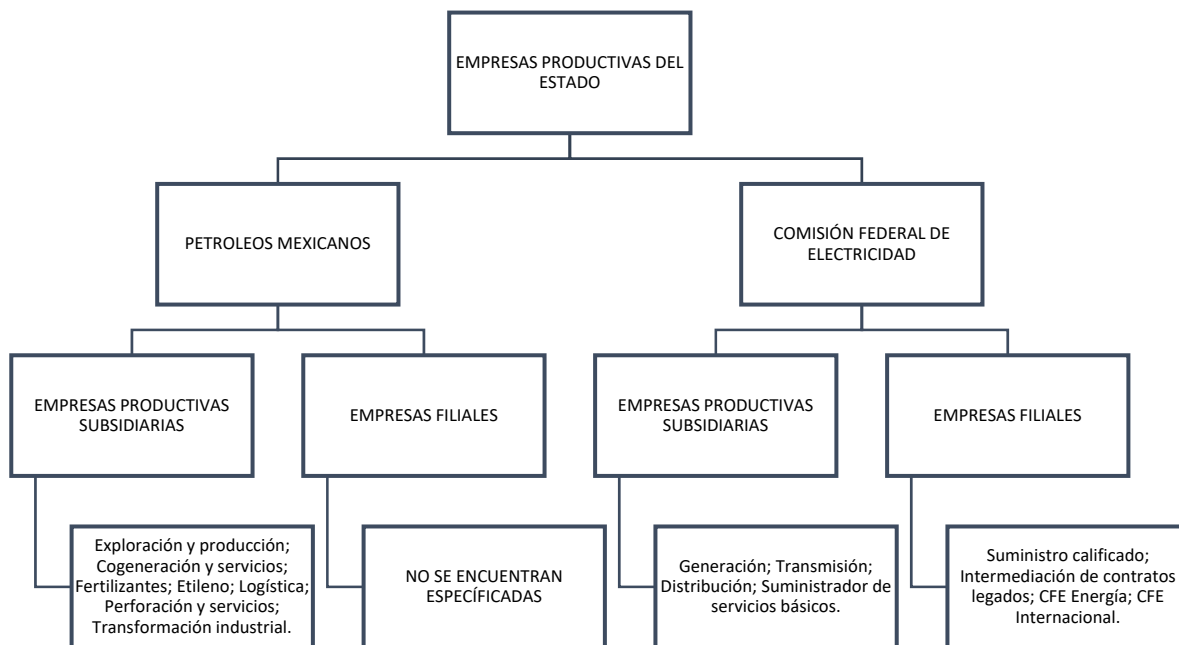


Fig. 6. Clasificación de las empresas productivas del Estado, empresas productivas subsidiarias y filiales.

Fuente: Elaboración propia.

⁹ "Particularmente, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad serán reestructurados holísticamente en los próximos cuatro años para convertirse en Empresas Estatales Productivas..." (Traducción nuestra). Cfr. González Canales, Eduardo, *op. cit.*, p. 53.

Del cuadro anterior podemos referir que las EPE's, como comentamos anteriormente son solo dos, PEMEX y CFE, a su vez se subdividen en las referidas Empresas Productivas Subsidiarias, que más adelante explicaremos, pero que desde este momento es necesario señalar que éstas se encuentran perfectamente identificadas y que se encuentran dentro del organigrama correspondiente a cada empresa.¹⁰

Otra de las subdivisiones a que hacemos alusión en el cuadro que nos antecede son las denominadas empresas filiales, cuya función de igual manera se explica en su apartado correspondiente pero que en este caso hemos de referir que al ser tan variadas, en el apartado de PEMEX, no se especifica cuáles son las empresas participantes, caso contrario lo es CFE porque ellos si contemplan su especificación.¹¹

2. PETRÓLEOS MEXICANOS

A) MARCO LEGAL

Petróleos Mexicanos según lo dispuesto por el artículo 25 constitucional, párrafo quinto, se rige bajo la normativa secundaria denominada Ley de Petróleos Mexicanos, en la por el mismo mandato constitucional se establece todo aquello concerniente a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, tanto en su régimen de remuneraciones de su personal, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.¹²

La Ley de Petróleos Mexicanos es por excelencia la normativa secundaria que regula el actuar de PEMEX, quien a su vez describe a dicho ente de la siguiente forma:

Artículo 2.- Petróleos Mexicanos es una empresa productiva del Estado, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y

¹⁰ Página oficial de Petróleos Mexicanos, <http://www.pemex.com/nuestro-negocio/Paginas/default.aspx>, consultado el 27 de julio de 2018; Página oficial de la Comisión Federal de Electricidad, <http://www.cfe.mx/acercacfe/Quienes%20somos/Pages/conceptocfe.aspx>, consultado el 16 de marzo de 2018.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, consultado el 08 de marzo de 2018.

patrimonio propio y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la presente Ley.¹³

De la misma forma, PEMEX cuenta con diversas legislaciones que en coordinación con la mencionada anteriormente rigen su actuar, tal es el caso de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, solo por citar algunos ejemplos, ya que hemos de mencionar que debido a que la legislación relacionada y los reglamentos existentes son tantos, que rebasarían la intención de este trabajo.

B) ORIGEN Y EVOLUCIÓN

A. INICIO DEL PROBLEMA PETROLERO Y CREACIÓN DE PETRÓLEOS MEXICANOS

Una vez creado el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) en 1835, en tan solo un año fue redactado y enviado a las quince compañías existentes en México un proyecto de “Contrato Colectivo de Aplicación General”, que actualmente conocemos por Contrato Colectivo de Trabajo (CCT) hecho por los integrantes de este, en el que después de varias gestiones y prorrogas los trabajadores petroleros fueron a huelga. Los obreros de las compañías petroleras realizaban peticiones de aumentos salariales y prestaciones, a lo que las mencionadas compañías referían eran excesivos a sus posibilidades. De tal manera el problema laboral fue expuesto ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, en la que el laudo de la Junta de Conciliación y Arbitraje fue a favor de los obreros y como era de esperarse, las compañías petroleras no estuvieron de acuerdo con ese laudo y recurrieron a la Suprema Corte de Justicia. A su vez, el máximo organismo judicial mexicano confirmó el laudo arbitral, dándoles nuevamente la razón a los obreros.¹⁴

¹³ Ley de Petróleos Mexicanos, *op. cit.* consultado el 18 de marzo de 2018.

¹⁴ Pazos, Luis, *Los dueños de PEMEX. Del saqueo a la reforma*, México, Diana, 2008, pp. 26 y 27.

De tal forma, el presidente Lázaro Cárdenas el 18 de marzo de 1938 anunció:

En el acuerdo colectivo celebrado hoy a las 20 horas comuniqué al Gabinete que se aplicará la ley de expropiación de bienes de las compañías petroleras por su actitud rebelde, habiendo sido aprobada la decisión del Ejecutivo Federal. A las 22 horas di a conocer por radio a toda la nación el paso dado por el gobierno en defensa de su soberanía, reintegrando a su dominio la riqueza petrolera que el capital imperialista ha venido aprovechando para mantener al país en una situación humillante.¹⁵

El 7 de junio de 1938 se publicó en el DOF el Decreto que crea la Institución Pública Petróleos Mexicanos, la norma que reguló la estructura orgánica de PEMEX. Este decreto permaneció vigente hasta 1971. El decreto en mención se limitaba a señalar que se creaba una institución pública con responsabilidad jurídica, en tanto que en su artículo 4º se refiere a Pemex como una corporación pública. El patrimonio de Petróleos Mexicanos en ese entonces se declaraba ser conformado por los bienes expropiados a las compañías que se negaron a acatar la resolución de la Corte.¹⁶

En cuanto a esta parte de la historia del Petróleo en México, y en cuanto a la empresa Petróleos Mexicanos, considero importante agregar que, en esencia, la expropiación petrolera no mantenía exclusivamente entre sus objetivos restaurar el dominio del Estado sobre el petróleo, como muchos hemos dado por hecho, pues el mismo Lázaro Cárdenas consideró dentro de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, de 1939, la participación privada en el sector energético:

Finalmente, conviene indicar que como la Constitución solo ha prohibido la explotación mediante concesiones de petróleo, pero no la posibilidad de la construcción de oleoductos, refinerías y sistemas de distribución para gas, el proyecto adjunto conserva este tipo de concesiones, si bien introduce el criterio de que deben quedar sometidos a un régimen de servicio público con

¹⁵ Lázaro Cárdenas, *Obras. I. Apuntes 1913-1940*, tomo I, México, UNAM, 1972, pp. 390 y 391, en Pazos, Luis, *op. cit.*, p. 28.

¹⁶ Cossío Barragán, José Ramón, *op. cit.*, p. 37.

todas las consecuencias que de ello deriven y que en distintas leyes mexicanas... En el caso previsto por la fracción primera del artículo anterior, podrán celebrarse contratos con los particulares, a fin de que estos lleven a cabo, por cuenta del gobierno federal los trabajos de exploración y explotación, ya sea mediante compensaciones en efectivo o equivalentes a un porcentaje de los productos que se obtengan.¹⁷

Es así como debemos reconocer que, desde el inicio, se vislumbraba la idoneidad de la participación del sector privado, el cual desde luego podría participar, pero no como lo había venido haciendo, sino en un sistema de competencia y en su caso, de colaboración. Dicho lo anterior, es necesario que nos quitemos ese paradigma de que solo Petróleos Mexicanos se creó para ser el único con posibilidades de participación del sector en comento, hoy es una realidad que el sistema de organización y control que nos ofrece el gobierno corporativo, mayormente puesto en práctica en el sector privado, tienen mucho que aportar a los entes gubernamentales, ni que decir a las empresas públicas o mixtas en nuestro país.

Desde la creación de Petróleos Mexicanos su más alto órgano de control y organización ha sido su consejo de administración. El Decreto designaba a éste la dirección de la empresa y señalaba que debía ser integrado por nueve miembros: seis de ellos designados por el Ejecutivo Federal y tres por el STPRM; de manera que, de los seis consejeros designados por el presidente, dos nombramientos se sujetaban a la propuesta hecha por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; tres por la entonces Secretaría de Economía Nacional, y uno por la Administración del Petróleo Nacional. La remoción de tales consejeros respondía a la libre disposición de por quienes fueron designados (presidente o Sindicato).¹⁸

B. COMO ÓRGANO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (1971 Y 1992)

Durante el mandato del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en 1983, se realizó específicamente la reforma constitucional donde se distinguieron las áreas estratégicas,

¹⁷ Diario de los Debates No. 29, XXXVII Legislatura Federal, *Iniciativa de la Ley Orgánica* del artículo 27 Constitucional, en materia de Petróleo, 26 de diciembre de 1939.

¹⁸ Cossío Barragán, José Ramón, *op. cit.*, p. 38.

consideradas así por la importancia y trascendencia para el propio Estado, denominándoseles como prioritarias. Dichas áreas y su reforma facultan al Estado a otorgar concesiones o permisos para su funcionamiento, operación, explotación, ello siempre sujeto a lo establecido en el artículo 28, en su párrafo cuarto. En relación con estas áreas consideradas estratégicas, se dispuso que no aceptaría concesiones, permisos, ni serían consideradas como monopolios, de manera que el gobierno federal seguiría manteniendo el control y la propiedad. Sin embargo, esta reforma de 1983 fue en seguida quebrantada, pues en este año se alcanzaron altas cifras de producción reafirmando la preferencia de exportación con destino al norte, donde incluso las divisas petroleras fueron utilizadas como garantía para adquirir préstamos de otros países.¹⁹

Hasta 1970 en nuestro país, la industria petrolera figuraba como uno de los ejes centrales nuestro desarrollo tanto económico como industrial, el cual mantenía su misión en torno a la autosuficiencia y la preservación de los recursos para el consumo interno. Una vez agotado el modelo de desarrollo estabilizador, el petróleo en México se convierte en el eje de la política general del Estado, sobre todo a partir del auge petrolero de 1977-1981, pues es entonces cuando se enviste de gran importancia el esquema exportador y la obtención de divisas. Es así, considerando pertinente mencionar, que estos cambios en la política petrolera tuvieron efectos importantes en la economía y política mexicana, sobre todo a partir de que México se reintegró como país exportador al mercado mundial. Pues es a partir de ello que tanto Pemex como el Estado fincaron sus expectativas de desarrollo en las exportaciones de crudo.²⁰ Sin duda, este nuevo giro transformó la manera en que se reconocía el desarrollo que propiciaba el recurso económico que erogaba Pemex.

Con Reyes Heróles²¹ (1964-1970) se dio una nueva oportunidad de retomar los sentimientos nacionalistas retomando los orígenes ideológico-políticos que tenía Pemex. Se

¹⁹ Vargas, Rocío, Derechos de propiedad e industria petrolera mexicana, Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina, Año 6, Num. 10, primer semestre 2012, México, p. 11.

²⁰ De Gortari Rabiela, Rebeca, "El IMP, Pemex y las reservas en la definición de la política petrolera, 1976-1981", Revista Mexicana de Sociología, UNAM, Vol. 57, No. 2, abril-Junio, 1995, pp. 58 y 59.

²¹ Economista por el ITAM, con estudios de Derecho en la UNAM y un doctorado en Economía por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), Jesús Reyes-Heróles González-Garza es un economista y político mexicano que había desempeñado diversos cargos públicos, así como en la iniciativa privada. Fue director de Banobras en 1994, secretario de Energía (1995-1997) y embajador de México en Estados Unidos (1997-2000) durante el gobierno de Ernesto Zedillo. Aunque era miembro del PRI, fue nombrado director general de

promovió la perforación de exploración, la cual había sido abandonada en el sexenio anterior. En este sentido, la empresa se planteó como prioridad duplicar los trabajos exploratorios con el fin de descubrir nuevos campos y yacimientos que sustituyeran a los que estaban siendo explotados, así como para que aportaran el incremento necesario en la producción de petróleo. En apoyo a esta nueva forma de operación para Pemex, es que se funda el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), determinando su función primordialmente en el área de exploración, donde realizó, y a la fecha continua su labor, estudios importantes de estratigrafía, los que junto con la creación en 1971 del Centro de Interpretación de la Información tanto geológica-geofísica como analógico-digital, permitieron que el procesamiento e interpretación de los datos de exploración que hasta entonces solo habían sido realizados por compañías extranjeras, ya pudieran realizarse en México.²²

Durante el periodo de 1970-1976 es que se hace palpable la necesidad de realizar cambios en el tema de exploración, como es el caso de las perforaciones de mayor profundidad y estudios de tipo geológicos y geofísicos en otras poblaciones, situación que consideraron indispensable para reestablecer el equilibrio en la industria, pues se debía compensar todo el hidrocarburo que había sido extraído y reponer entonces los 20 años en relación de reserva/producción. A pesar de los problemas financieros que sufrió PEMEX, se obtuvo un ligero incremento de perforación exploratoria y estudios de campo, sin embargo y aun con los esfuerzos comentados en líneas anteriores, es durante esta administración cuando se inicia el endeudamiento de la empresa petrolera mexicana y se comienza a importar grandes volúmenes de crudo. Pues como han señalado algunos autores y expertos en la materia, a pesar de los esfuerzos hechos durante las administraciones de Reyes Heróles y Dovalí, es aquí donde se marca el parteaguas de la evolución de PEMEX.²³

Pemex por su parte, se fortaleció en los años setenta gracias a los abundantes recursos financieros que recibía de diferentes organizaciones internacionales

Petróleos Mexicanos, puesto que ocupó hasta 2009. También fue presidente del Consejo y director general del GEA (Grupo de Economistas y Asociados). Después de su renuncia en Pemex en 2009, entró como presidente de Structura, empresa que integra cuatro distintas compañías de servicios de consultoría de economía y negocios, así como cabildeo y comunicación política y de asuntos de energía. Fue reemplazado por el exdirector de finanzas de Pemex, Juan José Suárez Coppel.

²² De Gortari Rabiela, Rebeca, *op. cit.*, p. 59.

²³ *Ibidem*, p. 60.

e incluso de gobiernos extranjeros, que conocían bien las dimensiones de la riqueza petrolera de México; este fue el caso del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), así como los gobiernos de Estados Unidos y de Japón. Así, la deuda externa de Pemex ascendió en pocos años a casi 20 000 millones de dólares.²⁴

En 1992 Pemex realizó una de las más grandes transformaciones corporativas, pues mediante la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios se determinó la creación de cuatro organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, los cuales serían coordinados por un ente corporativo. La naciente organización de la empresa consecuentemente quedó organizada en cuatro importantes divisiones (estas divisiones son: Pemex Exploración y Producción, Pemex Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica, y Pemex Petroquímica) de las cuales la de mayor auge fue principalmente Pemex Exploración y Producción (PEP), la cual fungió como organismo encargado de la exploración y explotación de los yacimientos de petróleo y gas natural, así como de su transporte y almacenamiento en terminales. Los trabajos correspondientes a estas áreas se concentraron en el noreste y sureste del país, en la Sonda de Campeche y otras partes del Golfo de México. Es así, que las actividades de PEP se realizaron básicamente en cuatro zonas geográficas: región norte, región sur, región marina noroeste y región marina sureste.²⁵

También se impulsó la privatización de filiales de Pemex. Se cedieron funciones de comercialización a un grupo de empresas denominadas Petróleo Mexicano Internacional (PMI) y se iniciaron sociedades que constituyeron paraísos fiscales con el objetivo de evadir impuestos, reportar pérdidas y mantener a inversiones accionarias al margen de la ley. Si el contexto era adverso el factor de mayor contribución en el debilitamiento de PEMEX ocurrió en la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari debido a

²⁴ Buendía, Manuel, *Los petroleros*, México, Océano y Fundación Manuel Buendía, 1984, citado en, García Reyes Miguel, “Reestructuración y perspectivas de la industria petrolera mexicana”, *Foro Internacional*, Vol. 36, No. 3 (145), julio–septiembre, 1996, p. 590.

²⁵ Álvarez de la Borda, Joel, *Crónica del petróleo en México, de 1863 a nuestros días*, México, Petróleos Mexicanos, 2006, p. 149.

la implementación de una serie de acciones que alejaron aún más a la industria del mandato constitucional.²⁶

Otra de las complicaciones o circunstancias dadas en el contexto histórico de esos años, es el resultado de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pues se dijo que la industria petrolera quedaría al margen, sin embargo, la realidad fue otra. El TLCAN fue y es funcional a los intereses del país vecino, los Estados Unidos, por lo que sin duda repercute en los intereses del pueblo mexicano. Si bien es cierto, en un primer momento los resultados de la negociación no respondieron a lo esperado por los estadounidenses, quienes esperaban que el Tratado les beneficiara en más de un sentido, se encontraron con algunas restricciones derivadas de nuestra constitución, fungiendo como eje rector para la apertura y gradual privatización del sector eléctrico, gasero y petrolero. Esta cuestión, sin duda marcó la diferencia y fue un hecho preponderante para la posterior reforma al artículo 27 de la Constitución, por el cual se les permite a sectores de la industria del gas natural (transporte, almacenamiento y distribución) así como en el transporte del gas licuado y a la participación del sector privado nacional y extranjero.²⁷

A nivel de empresa, como lo comentamos en párrafos anteriores, la legislación interna fue modificando el régimen de propiedad y sus funciones en la industria. Una de las de mayor importancia fue precisamente la Ley orgánica de 1992 que restringió a PEMEX el objetivo de manejar todas las actividades que hasta entonces tenía bajo su dirección, dejando solo para este la dirección central y estratégica de las actividades de la industria, iniciándose de tal manera el proceso de reestructuración organizacional. Es entonces que, a partir de este Proyecto de Reorganización, que se abre a la iniciativa privada la participación a través de contratos y permisos, que permitió la desvinculación gradual para Pemex de las cadenas de proveedores y clientes nacionales, es decir, la distribución de las gasolinas, entre otros. Es así, que dentro del marco de esta Ley se crearon cuatro empresas filiales que dependían de una estructura central tipo *holding* (participación) organizada en divisiones, siendo el objetivo la transformación de cada filial.²⁸ Divisiones que ya quedaron definidas anteriormente, de manera que, con esta descentralización administrativa, PEMEX intensificó

²⁶ Vargas, Rocío, *op. cit.*, p. 12.

²⁷ *Ibidem*, pp. 13 y 14.

²⁸ *Idem*.

de nuevo las actividades de exploración y explotación de yacimientos con el fin de elevar sus índices de producción.²⁹

C. COMO ORGANISMO PRODUCTIVO CON FINES PRODUCTIVOS (2008)

En esta parte de la historia mexicana petrolera (2007) es que se denota como Jesús Reyes Heróles, el entonces recientemente nombrado director de Pemex y Georgina Kessel Martínez secretaria de Energía, pertenecían a equipos políticos diferentes, empero ello, no fue un impedimento para reconocer y compartir la idea de que Pemex debía transformarse en una compañía pública nacional y dejar de manejarse como un brazo de la administración pública federal. En ese momento también, diversos grupos iniciaron debates internos (los partidos políticos, pero también grupos del sector en aras de ofrecer diagnóstico y propuestas). Aun cuando todos concordaban que la reforma era necesaria, sus diagnósticos y soluciones discrepaban mucho. Empero, el tema que mayor atención recibía era la situación en que recaería el Estado y el gobierno en la administración de los recursos energéticos (hidrocarburos), así como también el de la inversión privada en la industria.³⁰

Durante el mandato del presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006) se fomentó la estrategia de generar temor a la escasez, conscientes que el petróleo era un recurso no renovable y que consecuentemente debíamos atender urgentemente este problema, sobre todo en materia de reservas a fin de avanzar en el proceso de liberalización y desregulación de la industria, situación que, desde luego, mermaba la idea de desarrollo económico planteado por el presidente en comento. Posteriormente, se avanzó con la apertura del sector en pro de la industria, con ello, la administración de Fox apuntaló el escenario para la devastación de la empresa petrolera en la que entonces competiera a la administración del presidente Felipe Calderón con la Reforma Energética aprobada en octubre de 2008.³¹

Uno de los más claros exponentes en materia energética, como lo es De la Vega Navarro, ha señalado la evidente incapacidad estatal para diseñar e implementar una política energética de largo plazo con una clara dirección estratégica. Además de señalar que para

²⁹ Álvarez de la Borda, Joel, *op. cit.*, p. 151.

³⁰ Cfr. Rousseau, Isabelle, *Tribulaciones de dos empresas petroleras estatales, 1900-2014: trayectorias comparadas de PEMEX y PDVS*, México, Colegio de México, 2017, p. 511.

³¹ Vargas, Rocío, *op. cit.*, p. 16.

que una transición sea la idónea, no sólo requiere recursos o tecnologías, sino también es necesario todo un marco institucional acorde a las exigencias necesarias para obtener una mejor producción, distribución y consumo de energía. Pues en este momento de la historia, solo se habían referido y puesto en marcha reformas parciales, en las que incluso solamente se habían creado alejamientos y en ocasiones hasta contradicciones. De manera que se refirió la necesidad de una plataforma institucional y marco regulatorio sólido y a la vez flexible, reuniendo el apoyo político, orientado a la transformación del sistema energético existente, el mismo que aun cuando es altamente dependiente de los denominados combustibles fósiles, su producción y utilización se viera favorecido por los dos importantes entes públicos que dominan el sector: PEMEX y CFE.³²

El 8 de abril de 2008, el presidente Felipe Calderón presentó cinco proyectos de ley en los que dejaba muy claro que proponía "fortalecer a Pemex y no privatizarlo". Según el jefe del Ejecutivo, estas iniciativas de ley buscaban solamente adecuar las normas y las reglas de funcionamiento de Pemex a las mejores prácticas internacionales. Para ello propuso introducir cuatro nuevos miembros al Consejo de administración; "consejeros profesionales independientes" para profesionalizar la toma de decisiones (en temas como deuda, presupuesto, adquisiciones, arrendamiento, servicios, obras, evaluación e incluso remoción del director general de la empresa) y mitigar el peso de los consejeros sindicales. A la par se buscó reformar la manera de realizar contrataciones. Se establecieron nuevos contratos para subsanar las deficiencias de los de servicios (los contratos "integrales", que eran como un intermedio entre los contratos de riesgo, prohibidos por la Constitución, y los tradicionales contratos de servicios). Finalmente se revisó la forma de adjudicar contratos de obras y servicios anexos para darles un formato más adecuado a los requerimientos de la industria.³³

La creación de un órgano regulador en este parte era necesaria, abriendo paso a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), la cual debía fortalecer a la Secretaría de

³² De la Vega Navarro, Ángel, *La transformación energética de México como productor de petróleo. Perspectivas de un nuevo crecimiento, Análisis político*, México, Friedrich Ebert Stiftung, 2013, p. 32.

³³ Cfr. Rousseau, Isabelle, *Tribulaciones de dos empresas...*, op. cit., p. 513.

Energía, al ofrecer criterios técnicos sobre el estado de las reservas y de la producción, sobre los proyectos de Pemex, sobre la tecnología utilizada y sobre las cuestiones relacionadas con la seguridad industrial. Esta comisión, trataba de abrir al sector privado nuevas construcciones y operaciones de refinación, transporte y distribución de los productos petroleros, sin que esto significara un control sobre los recursos.

El 28 de octubre de 2008 y como consecuencia de las múltiples negociaciones, la llamada reforma petrolera se dio paso; superando el marco de los hidrocarburos al verse enaltecida por dos legislaciones: una concerniente a la transición energética y la otra con las energías renovables.³⁴

Por esta razón, a partir de septiembre de 2008 prevalecieron las negociaciones y los acuerdos entre los partidos por encima de los verdaderos intereses de la industria y del pueblo mexicano. Se negociaron muchas cosas: PRI y PAN acordaron apoyar la propuesta del PRD (consejeros independientes del Consejo de Administración de Pemex aprobados por el Senado de la República por mayoría absoluta) para lograr, en contraparte, que los comisionados de la CNH fueran designados únicamente por el Ejecutivo. La propuesta del PRI; la creación en los estados de filiales de Pemex (refinación) operando con capital privado, fue rechazada a la vez por el PAN y el PRD; temían que esta figura beneficiara a gobernadores y empresarios ligados al tricolor. Finalmente, el acercamiento de última hora entre el PRD y el PAN (construcción de una refinería, eliminación de los Pidiregas y del superávit primario) se debe sobre todo a su afán de debilitar un PRI engallado. En todo esto, las aportaciones y las recomendaciones que los expertos hicieron durante los foros quedaron en segundo plano. En el aspecto político, la reforma petrolera aprobada el 28 de octubre de 2008 fue un verdadero éxito. Los tres partidos quedaron satisfechos: el PRD logró limpiar su imagen negativa de partido intransigente al demostrar que aceptaba negociar. El PAN (por lo menos Calderón y su grupo) logró ofrecer al sector una reforma -

³⁴ *Ibidem*, p. 514.

aunque fuera a medias-. Pero el PRI, de todos, fue el gran ganador: la reforma final fue una mera copia de su propia propuesta, con algunos cambios.³⁵

Anteponiéndose a la situación en la que se encontraba el entonces presidente Felipe Calderón, es que anuncia pocas semanas después de la ratificación de la reforma, la necesidad de emprender una segunda reforma, lo cual recalca las insuficiencias de la reforma en proceso. Isabelle Rousseau, respecto de la cita en comento, al momento de la publicación de su libro señalaba que en realidad habría que esperar la gestión de Enrique Peña Nieto y el regreso del PRI al poder para que esto pudiera suceder,³⁶ sin embargo, ello a la fecha ya sucedió, así como que la reforma energética fue presentada y actualmente fue puesta en marcha.

Para el tiempo en que las conclusiones aludidas en el párrafo anterior fueron hechas, refiriéndonos al año 2010 México ocupaba el séptimo lugar en el mundo en términos de producción petrolera (solo debajo de Noruega, Reino Unido, Venezuela, Iraq y Brasil), con una producción promedio de 2,576 millones de barriles diarios de petróleo crudo; sin embargo, sólo ocupaba el lugar diecisiete en términos de reservas probadas³⁷, con 10 611 m/bpce”.³⁸

D) COMO UNA EMPRESA PRODUCTIVA DEL ESTADO (2013)

Para poder escudriñar dentro del concepto de una empresa productiva del Estado, consideramos muy atinadas las preguntas que nos presenta Isabelle Rousseau, de manera que nos permita reconocer los ámbitos en que esta se mantiene, bajo que modalidades es que se rige y en todo caso cuál es su lugar en el sistema jurídico mexicano, tales como “¿Qué hacer para que Pemex funcione con base a criterios y modalidades en vigor en el sector privado,

³⁵ *Ibidem*, pp. 519 y 520.

³⁶ *Ibidem*, p. 520.

³⁷ El concepto de reserva probada corresponde a cantidades de petróleo existentes en los yacimientos, y que dentro de un cierto límite de certidumbre podrán ser extraídas de los mismos en forma económica, mediante las instalaciones existentes, con las condiciones de operación impuestas por los propios yacimientos en el momento del cálculo y de acuerdo con los precios existentes en el mercado petrolero internacional. Las reservas no probadas son reservas de carácter probabilístico y se nombran en función del grado de incertidumbre sobre su obtención. Los términos de reservas probables y reservas posibles son utilizados como subdivisiones de las reservas no probadas. Cfr. Castillo Tejero, Carlos, "Importancia de una nueva política de exploración", *Ingeniería*, abril-junio, 1990, citado en, De Gortari Rabiela, Rebeca, *op. cit.*, p. 65.

³⁸ Rousseau, Isabelle, *Tribulaciones de dos empresas...*, *op. cit.*, p. 500.

sin tocar las piezas fundamentales del sistema petrolero mexicano?, o en otras palabras, ¿Cómo simular un entorno de mercado en un contexto de monopolio de Estado? Las medidas que se adoptaron pretendieron reajustar un sistema que venía siendo ya disfuncional, sin atacar de fondo la raíz de los problemas”.³⁹

En México, la reforma de Felipe Calderón (2008), y con mayor razón la de Enrique Peña Nieto (2013), siguieron normas y modelos recomendados por organismos internacionales (OCDE) para reestructurar el sector petrolero. La diferencia de grado entre ambas reformas no tiene que ver con el modelo de referencia sino con la capacidad política de cada gobierno para llevar (o no) a buen término la reestructuración del sector. Mientras que el primero se quedó a medias (reforma light), el segundo buscó crear un andamiaje institucional propicio para lograr un verdadero mercado de energía.⁴⁰

Ahora bien, en 2013 la revista nexos realizó una encuesta en la que se adujo una valoración negativa sobre Petróleos Mexicanos, en que se señala “salvo porque se considera que es una empresa que sí genera empleo y crecimiento económico, los ámbitos de valoración sobre Pemex son negativos: es una empresa que no beneficia a los mexicanos en general, está atrasada a nivel mundial, es corrupta y contamina”.⁴¹ Ante esto y muchas otras herramientas de información, Petróleos Mexicanos ha mutado a una nueva institución pública sin duda, pero que perfectamente encuadra en un modo operacional del sector privado.

La dimisionaria empresa de Petróleos Mexicanos dejaría su calidad de organismo descentralizado para pasar a ser una EPE, ello bajo lo establecido por el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM en el artículo tercero transitorio en materia de energía estableciendo que:

Artículo 3 transitorio (...) Tercero. La ley establecerá la forma y plazos, los cuales no podrán exceder dos años a partir de la publicación de este Decreto, para que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se conviertan en empresas productivas

³⁹ *Ibidem*, p. 521.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 607 y 608.

⁴¹ Rodríguez Woog, Manuel, “¿La reforma ener... qué?”, *Revista Nexos*, 2013, p. 45.

*del Estado. En tanto se lleva a cabo esta transición, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan facultados para recibir asignaciones y celebrar los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 que se reforma por este Decreto. Asimismo, la Comisión Electricidad podrá suscribir los contratos que se refiere el párrafo sexto del artículo 27 que se reforma por virtud de este Decreto.*⁴²

El mismo ex director de Petróleos Mexicanos Emilio Losoya, ha señalado a través de diversos medios de comunicación nacionales, como internacionales que:

*The Energy Reform will overcome the challenges of the oil industry in technology and investment, with new participants in an open market, to detonate an injection of more than 60 billion dollars annually resources. At the same time, the reform aims to strengthen the competitiveness of Pemex to also include a reform of its governance, its taxation system, its internal control mechanisms, their salaries and compensation system and its procurement scheme. So said the director general of Pemex, Emilio Lozoya Austin, to participate in the ninth edition of the Mexican Petroleum Congress. The constitutional reform promoted by President Enrique Peña Nieto, said, responding to new circumstances and challenges of the global industry. "Pemex shall become and be competitive, as Production Company of the State". Petroleos Mexicanos is on the threshold of a new stage in its history and one of the key factors is the talent and professionalism of its staff, which forms the backbone of the industry, and have allowed us to address the various challenges have presented over 76 years, he said.*⁴³

⁴² Decreto de Reforma Energética, en <http://cdn.reformaenergetica.gob.mx/decreto-reforma-energetica.pdf>, consultado el 12 de junio de 2018.

⁴³ "La Reforma Energética superará los desafíos de la industria petrolera en tecnología e inversión, con nuevos participantes en un mercado abierto, para detonar una inyección de más de 60 mil millones de dólares anuales recursos. Al mismo tiempo, la reforma apunta a fortalecer la competitividad de Pemex para incluir también una reforma de su gobernanza, su sistema impositivo, sus mecanismos de control interno, sus salarios y sistema de compensación y su esquema de adquisición. Así lo dijo el director general de Pemex, Emilio Lozoya Austin, para participar en la novena edición de la Congreso Mexicano del Petróleo. La reforma constitucional promovida por el presidente Enrique Peña Nieto, dijo, respondiendo a las nuevas circunstancias y desafíos de la industria global. "Pemex se convertirá y ser competitivo, como Compañía Productora del Estado". Petróleos Mexicanos se encuentra en el umbral de una nueva etapa en su historia y uno de los factores clave es la talento y profesionalismo de su personal, que constituye la columna vertebral de la industria, y nos han permitido para abordar los diversos desafíos que se han presentado durante 76 años, dijo". Cfr. "Energy Reform Will Strengthen the Competitiveness of Pemex" *Gulf Oil & Gas*, 5 June 2014.

En resumidas cuentas el referido ex director asegura que la Reforma Energética superará los retos que la misma industria petrolera nos impone, es decir, el ordenamiento en mención nos abre paso a la oportunidad de que nuevo actores puedan participar de este sector, en el que se permea la inyección de capital, y que al mismo tiempo ello fortalezca la competitividad para PEMEX al permitirle una forma de operación diferente a la que se venía manejando, para dar paso a uno nuevo, con mejores y mayores posibilidades de éxito en todas las áreas de producción en que participa tal empresa nacional.

De tal manera señala como la reforma constitucional promovida por el presidente Enrique Peña Nieto, responden a los nuevos desafíos de la industria global, convirtiendo a PEMEX en una empresa competitiva como Compañía Productora del Estado, posicionándola en una nueva etapa de su historia y en uno de los momentos clave para desarrollo de su personal.

C) ORGANIZACIÓN

A. GOBIERNO CORPORATIVO

El gobierno corporativo ha sido catalogado como un icono de avance y efectividad para el desarrollo de las empresas, mayormente es utilizado como medio operativo en las empresas de carácter privado, empero también, en las empresas de carácter público han tenido un gran repunte.

Existen organismos tanto públicos en México como internacionales que se han pronunciado acerca de este concepto, pero aún no ha sido declarada una definición concordante sobre el gobierno corporativo (GC). El gobierno corporativo “consiste en el sistema de pesos y contrapesos establecido en una empresa, buscando la estandarización y transparencia de la información, así como la democratización y el apuntalamiento de los medios establecidos para la toma de decisiones. La columna vertebral del gobierno corporativo en cualquier compañía está constituida por el consejo de administración, el cual

si observa las mejores prácticas contará con la participación de consejeros independientes que brindarán diversidad, experiencia y análisis multivariado a la administración”.⁴⁴

La 3ª encuesta de Gobierno Corporativo nos ha compartido que es a través de los comités que se originan con esta forma de administración como es posible que sean tomadas las mejores decisiones. Tal es el caso de los comités de auditorías, prácticas societarias, nominación y compensación, entre otros, permitiendo mejores resultados a las empresas brindando más elevados grados de especialización en las compañías, fortaleciendo los controles existentes para una administración de recursos y toma de decisiones más eficientes.⁴⁵

Otra de las bondades con que cuenta el GC es la transparencia, pues su verdadera practica permite allegarse de mayores logros en cuanto a la generación de ahorros, el contener información veraz y mejores procesos para la toma de decisiones de compra de insumos, realización de inversiones, etcétera. De manera que al contar con estados financieros y documentos de trabajo adecuados para presentación al consejo de administración permite el mejoramiento mismo de la empresa, como el desarrollo económico y practico en sus operaciones.⁴⁶

El Consejo Coordinador Empresarial (CCE) define al GC como “el sistema bajo el cual las sociedades son dirigidas y controladas”⁴⁷ Así también, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) lo define como “un elemento clave para aumentar la eficacia económica y potencializar el crecimiento, así como para fomentar la confianza de los inversionistas”,⁴⁸ de manera que pueda permitir una mejor supervisión dentro de los órganos de dirección y administración que operan en una empresa.

⁴⁴ Pérez Alavez, Manuel S., “Importancia del gobierno corporativo”, *EL economista*, <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Importancia-del-gobierno-corporativo-20171018-0004.html>, consultado el 30 de julio de 2018.

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ Página oficial del Consejo de Coordinación Empresarial, <http://cce.org.mx/comitedegobiernocorporativo/>, consultado el 30 de julio de 2018.

⁴⁸ *Principios de Gobierno Corporativo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*, <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf>, consultado el 30 de julio de 2018.

Por lo que respecta a México, “cambiaron las reglas de operación para la industria petrolera a partir de la aprobación de la reforma constitucional en materia energética, y la promulgación de nuevas leyes que modernizan y dan paso a novedosas formas de operación e inversión en la cadena de valor de los hidrocarburos. En este escenario se modificó también la estructura organizacional y operativa de Petróleos Mexicanos para dar paso a una Empresa Productiva del Estado, ágil, eficiente y redituable. Sin perder nuestra innata orientación social, disponemos ahora de herramientas jurídicas que nos permiten aplicar criterios empresariales en operación, producción, rentabilidad y competitividad, ya que el mismo marco legal alienta la participación de capitales privados en actividades que antes eran exclusivas del Estado mexicano”.⁴⁹

Con la reforma energética se conserva en el dominio de la nación sobre la propiedad del petróleo, y al permitir la participación de nuevos inversionistas en actividades de exploración, producción, transporte, almacenamiento, refinación, petroquímica y comercialización, se fortalece la industria petrolera nacional, con los consiguientes beneficios sociales, económicos e industriales para el país.⁵⁰

Dicha transformación contempla todo el rediseño de la operación fiscal, concibe la oportunidad de que las decisiones empresariales y estratégicas que considere viables y favorables sean tomadas a través de su propio consejo de administración, así como trazar la ruta de sus actividades de acuerdo con las inconstantes del mercado petrolero nacional e internacional.⁵¹

B. DIRECTOR GENERAL

Se le denomina director general a la persona a la cual se le dota de el más alto grado de autoridad en la gestión y dirección administrativa en una empresa, organización o institución, de tal suerte, que en el caso de una EPE, como lo es el caso de PEMEX, su director general es el encargado de llevar a cabo la gestión, operación, funcionamiento y ejecución de los

⁴⁹ Página oficial de Petróleos Mexicanos, <http://www.pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/Paginas/default.aspx>, consultado el 30 de julio de 2018.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ *Idem.*

objetivos que sean determinados por el propio consejo de administración, así como aquellos que se encuentran establecidos en la legislación correspondiente, es decir, la LPM.

El director general es nombrado y removido a discreción por el ejecutivo federal, lo cual confirma en sentido amplio, nuestra consideración respecto de la injerencia que permanece del gobierno en turno, respecto del actuar de sus instituciones, y no se ve traducida la intención del legislador acerca de la libertad operacional y de gestión de las EPE's, como en muchas ocasiones fue señalado. Además de la mecánica de remoción anteriormente descrita, la LPM prevé la posibilidad de que sea el propio consejo de administración quien pueda remover al director general del mismo, mediante el voto de al menos siete de sus integrantes.

C. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

Cossío Barragán ha señalado que entre los problemas graves que atentan contra los organismos descentralizados se encuentra la intrusión del Gobierno Federal en la forma de su organización y dirección, pues aduce que estos obedecían a intereses políticos y casi nunca a aquellos que velaban por su mejoramiento. De tal manera, que en la reforma de 2008 es que se crea la figura de los consejeros profesionales para que por lo menos en esta parte, dichas personalidades contribuyeran a garantizar la mayor autonomía técnica posible. Tales consejeros independientes no serían considerados servidores públicos, (y que a la fecha siguen permaneciendo de la misma forma) y que solo podrían ser removidos mediante lo señalado en el artículo 37 de la LPM.⁵²

De acuerdo con lo establecido por la LPM, específicamente en su artículo 15 señala en resumidas cuentas que el consejo de administración estará integrado por diez consejeros, conforme a lo siguiente: I. El titular de la Secretaría de Energía, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad y el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; II. Tres consejeros del Gobierno Federal designados por el Ejecutivo Federal, y III. Cinco consejeros independientes, designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la

⁵² Cossío Barragán, José Ramón, *op. cit.*, p. 79.

República, quienes ejercerán sus funciones de tiempo parcial y no tendrán el carácter de servidores públicos.

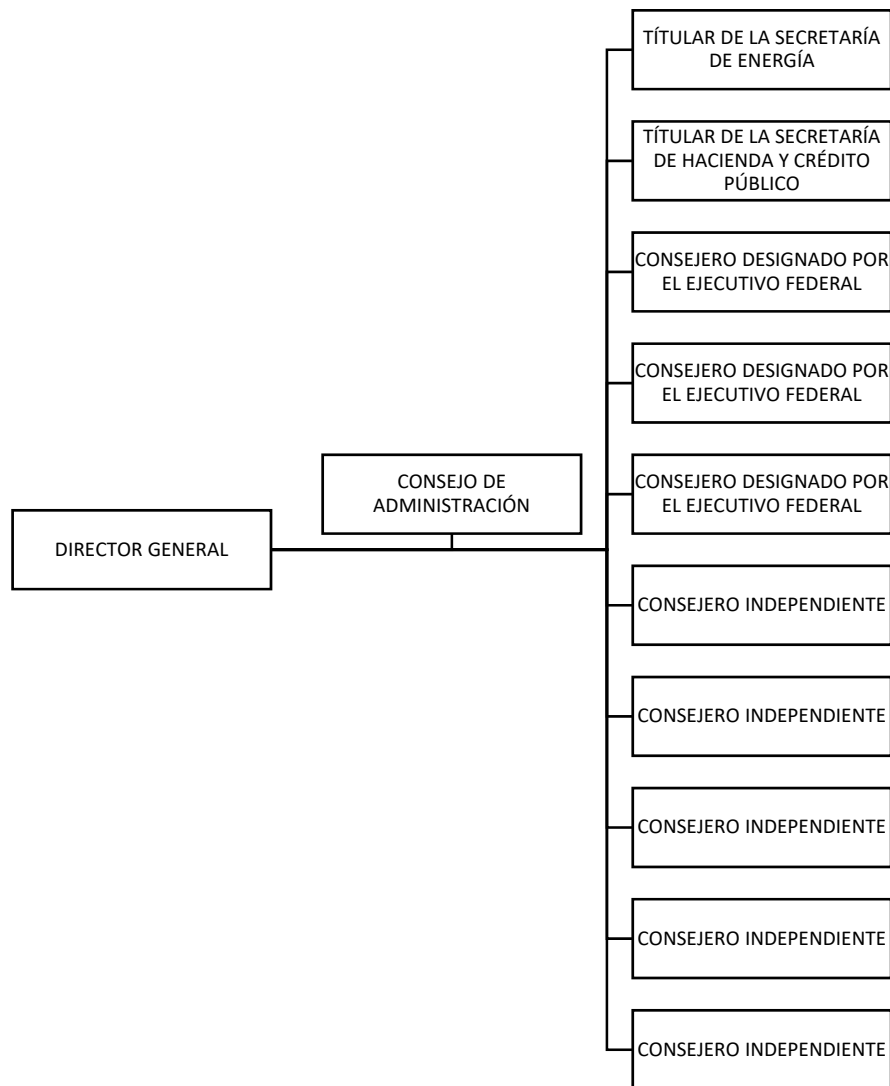


Fig. 7. Organigrama de los órganos de administración de PEMEX.

Fuente: Ley de Petróleos Mexicanos, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPM_110814.pdf, consultado el 28 de febrero de 2019.

Considero necesario señalar, para efectos de dar sustento a mi razonamiento de responsabilidad administrativa respecto de los consejeros de administración y director general de PEMEX, que en el artículo 20 de la ley inmediata anterior citada se pronuncia

cuáles son las características específicas periciales respecto de aquellas personas que puedan ser elegibles para dicho cargo, en el que claramente podremos denotar la preparación y experiencia con que deben contar para el solo hecho de considerarse elegibles para el cargo, y que desde luego, se encuentran perfectamente preparados para poder atender cualquier vicisitud que se les presente, en contrario sentido, a los expresado en el diario de debate que corresponde a la sesión ordinaria en la que se le dio vida a la reforma energética y la relativa a la LPM.

Artículo 20.- Los consejeros, con excepción de los señalados en la fracción I del artículo 15, deberán ser designados en razón de su experiencia, capacidad y prestigio profesional y reunir los requisitos siguientes: I. Contar con título profesional en las áreas de derecho, administración, economía, ingeniería, contaduría o materias afines a la industria de los hidrocarburos, con una antigüedad no menor a cinco años al día de la designación; II. Haberse desempeñado, durante al menos diez años, en actividades que proporcionen la experiencia necesaria para cumplir con las funciones de consejero de Petróleos Mexicanos, ya sea en los ámbitos profesional, docente, o de investigación; III. No haber sido condenado mediante sentencia firme por delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de delitos patrimoniales dolosos, cualquiera que haya sido la pena; IV. No encontrarse, al momento de la designación, inhabilitado o suspendido administrativamente o, en su caso, penalmente, para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; V. No tener litigio pendiente con Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias o alguna de sus empresas filiales, y VI. No haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, o penal, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad, o bien, sentencia condenatoria firme.

D) RÉGIMEN ESPECIAL

El tema del régimen especial contenido en la Ley de Petróleos Mexicanos, perfectamente nos soportaría un trabajo de investigación completo para el reconocimiento de todas sus problemáticas, sin embargo, para el caso que nos atiende en el presente nos avocaremos con mayor profundidad en el tema de las responsabilidades y, la transparencia y rendición de cuentas, ya que si bien es un tema que no podemos dejar de lado, también lo es que debemos continuar con la delimitación marcada para nuestra investigación, como lo es el tema de la responsabilidad de los órganos de administración de Petróleos Mexicanos, y la ilegalidad que encierra la exclusión del mismo respecto del interés general de todos los mexicanos.

A manera de comentario, hemos de recalcar que dentro del título primero de la LPM es donde se señala todos y cada uno de los temas que trata el régimen especial en comento, para lo cual nos permitimos citar:

Artículo 1. La presente Ley es Reglamentaria del artículo 25, párrafo cuarto de la Constitución y del Transitorio Vigésimo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, es de interés público y tiene por objeto regular la organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de cuentas de la empresa productiva del Estado Petróleos Mexicanos, así como establecer su régimen especial en materia de: I. Empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; II. Remuneraciones; III. Adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; IV. Bienes; V. Responsabilidades; VI. Dividendo Estatal; VII. Presupuesto, y VIII. Deuda.⁵³

Así también la LPM los contempla para su especificación dentro del título cuarto, capítulo I, artículo 59 para el caso de las empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, en la que señala que Petróleos Mexicanos podrá contar con empresas productivas subsidiarias y

⁵³ Ley de Petróleos Mexicanos, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPM_110814.pdf, consultado el 28 de febrero de 2019.

empresas filiales en términos de la normatividad en comento, así como en su artículo 63 específica que dichas empresas, se encontrarán sujetas a lo establecido en la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, las disposiciones que emanen de ambos ordenamientos, y demás aplicables, Petróleos Mexicanos podrá realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburo.⁵⁴

En el capítulo II, artículo 72 de la LPM en cita, se establecen los términos en que se desarrollará el mecanismo de remuneraciones de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias, el cual señala que deberán estar a lo establecido en los artículos 25, párrafo cuarto, de la Constitución y Vigésimo Transitorio, fracción II, del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, el cual contará con un régimen de remuneraciones especial.⁵⁵

El capítulo III, artículo 75 referente a las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras de la LPM por su parte señala que Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias realizarán las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras que requieran en términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sujeción a los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, a efecto de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes de acuerdo con la naturaleza de la contratación, así como en su artículo 82 el cual señala las medidas para garantizar la integridad en las contrataciones, las cuales deberán celebrarse y ejecutarse por el Consejo de Administración de PEMEX, a propuesta de su Director General, emitiendo las disposiciones y políticas necesarias para que PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias cuenten con mecanismos que les permitan prevenir, identificar, subsanar y sancionar actos u omisiones irregulares, ilícitos, negligentes o cualesquiera otros que en el marco de los procedimientos de contratación y de la

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Idem.*

implementación y ejecución de los contratos pudieran afectar o repercutir en la operación de las empresas.⁵⁶

Por su parte el capítulo IV de la misma LPM refiere lo concerniente a los bienes, dicho en su artículo 87 en el que se señala, que todos los actos relativos a la disposición, uso y disfrute de los bienes de Petróleos Mexicanos y de sus empresas productivas subsidiarias se regirán por la legislación común aplicable, observando lo dispuesto en el capítulo citado.⁵⁷

El capítulo V de la LPM correspondiente a las responsabilidades, es uno de los casos más graves en cuanto a la problemática citada en el presente trabajo, ya que en este precepto es donde se señala que para efectos de la aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas al personal de Petróleos Mexicanos y de sus empresas productivas subsidiarias corresponderá a la Unidad de Responsabilidades. Asimismo, que esta será competente exclusivamente para:

I. Recibir y dar atención a quejas y denuncias y realizar investigaciones con motivo de las mismas, y II. Tramitar los procedimientos de responsabilidad administrativa e imponer las sanciones respectivas, en términos de las leyes aplicables. La Unidad de Responsabilidades no tendrá competencia alguna en materia de control interno y auditoría y se garantizará su independencia orgánica de la Auditoría Interna y de las áreas que en su caso se establezcan para coordinar el sistema de control interno.⁵⁸

En el mismo sentido, el artículo 95 de la ley en cita señala que el Consejo de Administración de PEMEX emitirá un Código de Ética aplicable al personal de Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, en el que se establecerán los principios y directrices de ética corporativa que les sean aplicables. El propio Consejo determinará las instancias responsables de supervisar su cumplimiento y de imponer las medidas disciplinarias que al efecto determine.⁵⁹

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ *Idem.*

El capítulo VI, artículo 97, correspondiente al dividendo estatal de la LPM, versa sobre como PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias entregarán anualmente al Gobierno Federal un dividendo estatal, así como lo establece el capítulo VII proporcionado al presupuesto, en el que el artículo 100 señala que PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias cuentan con autonomía presupuestaria, y se sujetarán sólo al balance financiero y al techo de gasto de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público apruebe el Congreso de la Unión, así como al régimen especial en materia presupuestaria previsto en el presente Capítulo.⁶⁰

Finalmente, el capítulo VIII en cuanto a la deuda, en el artículo 106 señala que, en el manejo de sus obligaciones constitutivas de deuda pública, PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias se sujetarán a lo siguiente:

I. Petróleos Mexicanos enviará anualmente, previa aprobación de su Consejo de Administración, su propuesta global de financiamiento, incluyendo la que corresponda a sus empresas productivas subsidiarias, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a efecto de que se incorpore en un apartado específico de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación que el Ejecutivo Federal someta al Congreso de la Unión, conforme al artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública...⁶¹

A. EMPRESAS PRODUCTIVAS SUBSIDIARIAS Y FILIALES

Petróleos Mexicanos por su parte cuenta con Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales, quienes encuentran su referente legal en el artículo 6 de la LPM⁶², así como su

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ *Idem.*

⁶² Artículo 6.- Petróleos Mexicanos podrá realizar las actividades, operaciones o servicios necesarios para el cumplimiento de su objeto por sí mismo; con apoyo de sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales... *Cfr.* Ley de Petróleos Mexicanos, *op. cit.*, consultado el 12 de marzo de 2018.

debida descripción en el artículo 6063 y 6164 de la misma normativa respectivamente. Las primeras, es decir, las EPS a su vez se subdividen en:

1. Exploración y producción.
2. Transformación industrial
3. Perforación y servicios.
4. Logística.
5. Fertilizantes.
6. Etileno.⁶⁵

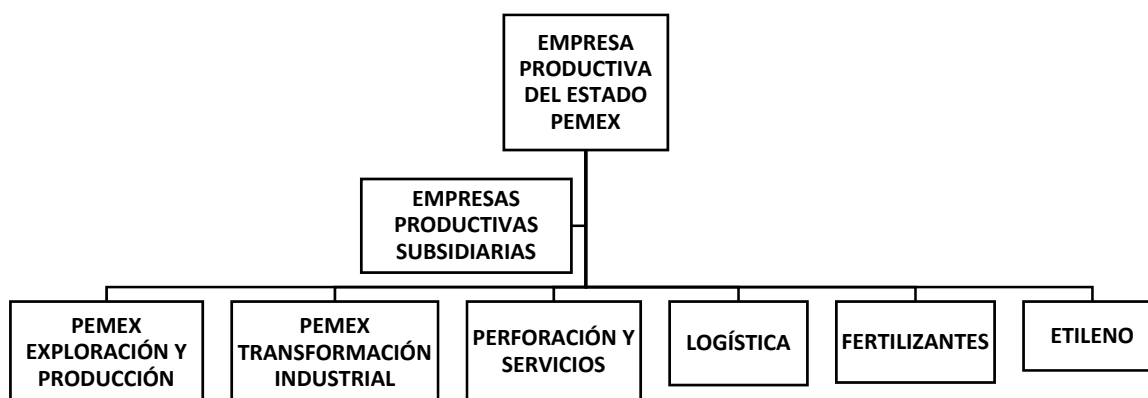


Fig. 8. Organigrama de empresas productivas subsidiarias de PEMEX. (Subsidiarias existentes a la fecha 21.01.2019).

Fuente: Elaboración propia.

⁶³ Artículo 60.- Las empresas productivas subsidiarias son empresas productivas del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se organizarán y funcionarán conforme a lo dispuesto en la presente Ley y las disposiciones que deriven de la misma y se sujetarán a la conducción, dirección y coordinación de Petróleos Mexicanos... *Cfr. Idem.*

⁶⁴ Artículo 61.- Son empresas filiales de Petróleos Mexicanos aquellas en las que participe, directa o indirectamente, en más del cincuenta por ciento de su capital social, con independencia de que se constituyan conforme a la legislación mexicana o a la extranjera. Las empresas filiales no serán entidades paraestatales y tendrán la naturaleza jurídica y se organizarán conforme al derecho privado del lugar de su constitución o creación. *Cfr. Idem.*

⁶⁵ Página oficial de Petróleos Mexicanos, en <http://www.pemex.com/nuestro-negocio/Paginas/default.aspx>, consultado el 21 de enero de 2019.

Por otro lado, las llamadas empresas filiales como se menciona en líneas anteriores, son todas aquellas empresas que participen con PEMEX directa o indirectamente, en más del cincuenta por ciento de su capital social, empero que, por sus tan variadas acepciones, y sujetas a necesidades, no se encuentran especificadas directamente en la página oficial de la EPE, situación que podemos constatar acudiendo directamente en el sitio web mencionado.

B. RESPONSABILIDADES

Respecto del tema de responsabilidades de PEMEX, vista como EPE, su propia legislación le impone muy específicas responsabilidades, entre las que se encuentran:

- Responsable de definir las políticas, lineamientos y visión estratégica de Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y sus empresas filiales.

En virtud de lo mencionado en el párrafo anterior, nos permitimos señalar las funciones que a nuestra consideración son las más relevantes:

Artículo 13 (...) I. La conducción central y la dirección estratégica de las actividades empresariales, económicas e industriales de Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; II. Establecer las directrices, prioridades y políticas generales relativas a la producción, productividad, comercialización, desarrollo tecnológico, investigación, administración general, seguridad, salud y protección ambiental, finanzas, presupuesto y otras que se relacionen con las actividades de Petróleos Mexicanos; III. Aprobar, revisar y, en su caso, actualizar anualmente el Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias, con base en una proyección a cinco años, y, conforme a éste, el programa operativo y financiero anual; IV. Aprobar las directrices, prioridades y políticas generales relacionadas con las inversiones de Petróleos Mexicanos, de sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, y con la celebración de alianzas estratégicas y asociaciones con personas físicas o morales, debiendo señalar, en ambos casos, aquellas que por su importancia o trascendencia deban ser autorizadas por el propio Consejo; V. Aprobar, a propuesta del Director General, las directrices,

disposiciones y políticas generales para las contrataciones que realicen Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, debiendo señalar aquellas que por su importancia o trascendencia deban ser autorizadas por el propio Consejo; VI. Aprobar anualmente, previa opinión favorable del Comité de Auditoría sobre el dictamen de los auditores externos, los estados financieros de Petróleos Mexicanos; VII. Fijar y ajustar los precios de los bienes y servicios que produzcan o presten Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias, o bien, las reglas para tal efecto, salvo aquellos que deban determinarse en términos de las leyes de la materia; VIII. Dictar las reglas para la consolidación anual contable y financiera de las empresas productivas subsidiarias y empresas filiales de Petróleos Mexicanos;

(...)

XVII. Aprobar los informes que presente el Director General, así como evaluar anualmente su actuación tomando en consideración, entre otros elementos, las estrategias contenidas en el Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos; XVIII. Vigilar y evaluar el desempeño de Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales y sus directivos; XIX. Emitir, a propuesta del Comité de Auditoría, los lineamientos en materia de auditoría y evaluación del desempeño, aplicables a Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; XX. Emitir, a propuesta del Comité de Auditoría, los lineamientos que regulen el sistema de control interno aplicable a Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, mismo que incluirá la administración de riesgos, y vigilar su implementación, con base en la información presentada por el propio Comité, el Director General, la Auditoría Interna o el auditor externo, dando especial atención a los principales riesgos estratégicos.

(...)

XXIII. Aprobar los proyectos y decisiones cuyas características revistan una importancia estratégica para el desarrollo del objeto de la empresa, conforme a las políticas y lineamientos que al efecto emita el Consejo de Administración...

E) TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En el mismo sentido que el apartado anterior, nos permitimos señalar aquellos artículos más sobresalientes en cuanto al tema principal de nuestro trabajo, y que para efectos de responsabilidad denoten todas aquellas intenciones que el legislador mantenía al momento de redactar dichas normas, como lo es el caso de la LPM.

El título quinto, de la transparencia y rendición de cuentas en su artículo 109 señala que PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias se sujetarán a las leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información, de fiscalización y rendición de cuentas y combate a la corrupción, para prevenir, identificar, investigar y sancionar los actos u omisiones que las contravengan; así como lo descrito en el artículo 113, en el que el Director General de PEMEX deberá presentar, a más tardar en abril de cada año, para aprobación del Consejo de Administración y, por conducto del presidente de éste, al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, un informe que contenga como mínimo lo siguiente:

- I. Un reporte del Director General sobre la marcha de Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales y, en su caso, sobre los principales proyectos existentes. Dicho reporte deberá realizarse por línea o rama de negocios, además de emplear indicadores o parámetros usuales a nivel internacional para la correcta y puntual medición de los resultados y estar vinculado a los objetivos y metas que se hayan fijado en el Plan de Negocios;
- II. La explicación y declaración de las principales políticas y criterios contables y de información seguidos en la preparación de la información financiera;
- III. Los estados que muestren la situación financiera de Petróleos Mexicanos durante y a la fecha de cierre del ejercicio, sus cambios y resultados, así como la demás información que sea necesaria para completar o aclarar los datos suministrados con dichos estados;
- IV. Un reporte sobre el

ejercicio de su presupuesto, en el que se incluyan las desviaciones en montos, tiempo y alcance de ejecución de los contratos que se lleven a cabo, y V. La evaluación del Consejo de Administración sobre la ejecución de los programas anuales de Petróleos Mexicanos.

Al mismo tiempo el artículo siguiente señala que el informe deberá difundirse en la página de Internet de PEMEX, así como que los miembros del consejo de administración, el Director General y todo el personal de PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias deberán reportar a todo aquel que realicen actos u omisiones contrarios a la ley, para obtener un beneficio económico personal, directo o indirecto.⁶⁶

⁶⁶ *Idem.*

CAPÍTULO III. RESPONSABILIDAD EN EL GOBIERNO CORPORATIVO EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS FRENTE AL GOBIERNO CORPORATIVO EN LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO

1. EMPRESAS PÚBLICAS, EMPRESAS PRIVADAS Y EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO

A) EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN EL DERECHO

Dentro del sistema de responsabilidades existen dos teorías que ponen sobre la mesa específicamente la problemática de los órganos del Estado, su relación con su población y esa correspondencia respecto de las empresas tanto de carácter público como privado. Tales son el caso de la Teoría de la representación y la Teoría del órgano.

La teoría de la representación, también conocida como la teoría del mandato viene a partir de los modelos jusprivatistas, en la que las personas morales realizan su actuar a través de los órganos que las representan, tomando así al Estado como una persona moral, y que el actuar de este solo puede darse a través de sus funcionarios, que a su vez son a quienes las leyes les proveen del carácter de representantes legales. La única problemática que sus sustentantes encontraron en esta teoría de representación, es que en cuanto a las potestades públicas, los principios e intereses son de naturaleza diferente de los que corresponden al derecho privado, por lo que las normas que las regulan son completamente diferentes a las que versan en cuanto al Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, pues es en términos del Código Civil en donde se regulan los intereses propiamente de los particulares y limitan sus efectos a lo convenido en los contratos respectivos. En el caso de las sociedades, como son las empresas de carácter privado, la actuación de sus representantes que se exceden de sus facultades, sólo obliga a la empresa o sociedad en efecto del beneficio obtenido, y ello si los actos son ratificados por la misma, es decir, los actos que realice el mandatario excediéndose de lo establecido por el contrato no obligan al mandante si no lo ratifica, lo

cual no sucede en materia de derecho administrativo, en que todo aquello que realice en función oficial de su encargo, le es imputado al Estado.¹

Para efectos de explicar la teoría que refiere la actuación del Estado a través de sus funcionarios, tomamos la corriente más generalizada de la doctrina del Derecho Administrativo que acepta la teoría del órgano, dejando atrás la antigua teoría de la representación. Dicha teoría fue planteada por Otto Von Gierke en 1893, la cual parte de la idea de que los empleados y funcionarios públicos, deben ser considerados más allá que solo representantes del Estado, pues estos están inmersos en la organización a tal grado que se consideran como una parte integrante o constitutiva de él, por lo que el órgano, cuya existencia formal se da por la creación jurídica que el derecho impone dándole una competencia determinada, y que ésta sólo puede ser materializada a través de los individuos llamados funcionarios (en el caso de lo público) que expresan su existencia, por tanto además del elemento objetivo, que se lo confieren las leyes representado por la competencia, requiere de un elemento subjetivo que se manifiesta a través de la voluntad. De tal manera la concepción del órgano fue reforzada con el principio de imputación de Hans Kelsen, el cual explica que, por mandato legal se determina que la acción se le atribuye a un sujeto y se le considera realizada por él, pues en esta consideración el actuar del funcionario público es considerada como expresión de la voluntad del Estado al momento de que realiza una acción en cuanto al ejercicio de la competencia atribuida al órgano.²

Independientemente de que para el ejercicio de la función pública sea indispensable la participación de la persona física, empleado público, su contenido necesariamente serán la expresión del poder del Estado, por lo que en el estudio de la función pública debe constreñirse a la manifestación del poder estatal, sin importar las condiciones o características de los sujetos que la realizan. En este contexto, el primer problema qué se plantea es la

¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2005, pp. 66 y 67.

² *Ibidem*, pp. 67 y 68. Hans Kelsen “La persona jurídica se convierte así en un sujeto de imputación, todos los actos de una persona jurídica son, en rigor de verdad, actos cumplidos por individuos, pero imputados a un sujeto ficticio que representa la unidad de un orden jurídico parcial o total” Cfr. Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 1960, p. 130.

delimitación de quiénes son los trabajadores del Estado en particular, cuáles son los sujetos de las responsabilidades públicas, ya que la doctrina y la legislación utilizan indistintamente los términos de trabajadores, empleados con funcionarios y servidores públicos, además de que en el uso común también se denomina “burócratas” a quienes trabajan para el gobierno.³

Esta misma problemática se vislumbra en la actualidad al ingresar también al acervo jurídico a los llamados consejeros de administración y directores generales. En el caso de Petróleos Mexicanos, como “funcionarios” no servidores públicos, pero que sí realizan una encomienda hecha por el Estado, dentro de sus funciones se encuentran cumpliendo con un mandato constitucional, impuesto y definido por una ley dentro del ámbito del derecho público, pero que a su vez la misma los excluye de responsabilidad como “servidores públicos”, y aun más que dentro de lo establecido por su ley reglamentaria así lo especifica.

En el caso particular del análisis del texto constitucional respecto de la utilización del término “servidor público”, con el cual identificamos a toda persona que tenga relación directa de trabajo con el Estado, sin distinguir el tipo de órgano en que desempeñe sus funciones o del ordenamiento laboral que lo regule, se considera un servidor público, toda vez que las relaciones y las responsabilidades que se puedan desprender de estas son completamente ajenas al campo del derecho laboral, es decir, aun cuando el derecho administrativo regule su actuar en cuanto al tema de responsabilidad, las cuestiones de carácter laboral deberán seguir una cuerda separada.⁴ Por tanto, “el solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza”.⁵

³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p. 72.

⁴ *Ibidem*, p. 92.

⁵ *Idem*.

Conforme al artículo 108 constitucional,⁶ toda persona que de alguna forma participa en el ejercicio de la función pública se le otorga la calidad de servidor público, siempre y cuando sea en consecuencia del desempeño de un empleo, aunque también pueda ser debido a un cargo o comisión, aun cuando no le den el carácter de empleado público o del trabajador al servicio del Estado,⁷ pues lo importante es llegar a identificar la naturaleza, origen y calidad de su labor.

Los servidores públicos en razón de su representación o mandato hecho por el Estado, pueden incurrir en responsabilidades frente al Estado, y estas a su vez pueden ser de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 de la Constitución Federal⁸, los cuales se pueden generar simultáneamente, es decir, que con una sola conducta se puede dar lugar a la imposición de tres tipos de soluciones mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el poder judicial; uno político ante el poder legislativo y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público. Aunque como comentaremos más adelante, no son las únicas áreas en las que los servidores públicos, pueden incurrir en responsabilidad. Por otra parte, frente a los particulares, la responsabilidad será de carácter civil y deberá ser tramitada conforme a las leyes civiles y ante los jueces de esa materia.⁹

En este sentido se manifiesta Gabino Fraga cuando señala: “la falta de cumplimiento los deberes que impone la función pública de nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquiera cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente sin perjuicio de que pueda originarse además una responsabilidad civil o penal”.¹⁰ Por esta razón que consideramos importante vislumbrar los diferentes tipos de responsabilidad, pero vistos en relación al actuar del servidor público, y así también de aquellos que no sean considerados como tales, pero que conlleva en su actuar funciones

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf, consultado el 13 de noviembre de 2018.

⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p. 95.

⁸ *Idem*.

⁹ *Ibidem*, p. 48.

¹⁰ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, 23ª edición, Porrúa, México, 1984, p. 169.

encomendadas al Estado, como son los consejeros de administración y el director general de una empresa productiva del Estado, específicamente hablando del caso de PEMEX.

A. RESPONSABILIDAD OBJETIVA

La responsabilidad objetiva es aquella que recae en un servidor público, independientemente del órgano del Estado en que desarrolle su actuar, pero que se hace acreedor, como lo comentamos, por el simple hecho de realizarlo dentro de su función oficial y dentro de los márgenes que la ley confiere como competencia del Estado.

En este tipo de responsabilidad directa y objetiva del Estado, se excluye el elemento subjetivo de culpa o dolo del servidor público involucrado, pues basta con que se verifique el daño por la actividad imputable a la administración para que produzca en el particular el derecho a ser indemnizado.¹¹

B. RESPONSABILIDAD SUBJETIVA

Por el contrario, la responsabilidad de tipo subjetiva es aquella que parte del hecho que se considera antijurídico y que una vez que ha sido causado el daño, la persona que comete el ilícito y sin más que el solo conocimiento del hecho, realiza acciones en pro de su reparación, es decir, no es necesario fincársele responsabilidad por ninguna de las vías, sino basta con el sentimiento de culpabilidad para ser subsanado. Por ello el carácter subjetivo de este caso radica en que el criterio de imputación subjetiva se basa más que nada en la culpabilidad del autor.¹²

Dentro de nuestra legislación mexicana el elemento de culpabilidad es necesario para que sea concebida la figura de la responsabilidad, que este caso también sería la de tipo subjetiva, de manera que esta última experimenta hasta cierto grado un proceso de objetivación.

¹¹ Tesis 1ª, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIX, abril de 2009, p. 590. IUS: 167386.

¹² Aragón Sánchez, Teresa, en <http://www.legaltoday.com/practica-juridica/civil/civil/diferencias-entre-responsabilidad-civil-subjetiva-y-objetiva>, consultado el 18 de enero de 2019.

C. RESPONSABILIDAD CIVIL

Borja Soriano define la responsabilidad civil como “la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra los daños y perjuicios que se le han causado”,¹³ por lo que esto nos lleva a pensar que no solo los particulares en su calidad o no de servidores públicos están expuestos, sino toda aquella “persona”. De tal forma que “la expresión <responsabilidad civil> significa en lenguaje jurídico actual, el conjunto de reglas que obligan al autor de un daño que ha sido causado a otro sujeto, a reparar dicho perjuicio mediante el ofrecimiento de una compensación a la víctima”.¹⁴

Para Mercedes Campos la definición que adopta de responsabilidad civil es “la obligación que surge a cargo de aquel sujeto que violó el deber genérico de no causar daño a nadie, como de pagar los daños y perjuicios de la víctima”.¹⁵ Así también la misma autora señaló que la doctrina mantiene una clasificación de la responsabilidad civil en contractual y extracontractual, en razón de que las mencionadas son las que le da origen a la obligación, respectivamente,¹⁶ y que un claro ejemplo de ellas se vislumbra en las empresas, bien sean de particulares o del Estado como persona moral.

Pascual Estevill subraya que “la responsabilidad civil contractual se distingue de la extracontractual en que la primera se genera por el cumplimiento de una obligación preexistente mientras que la segunda surge como consecuencia de la lesión de un interés en inobservancia de un deber de respeto y de conservación de la esfera de intereses ajenos”.¹⁷

Es importante señalar que, en el caso de los servidores públicos, la responsabilidad civil no solo se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a aquellos que en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, de forma dolosa o culposa sean causantes de algún daño o en el caso perjuicio al patrimonio de un particular. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que no será necesario una declaratoria

¹³ Borja Soriano, *Teoría general de las obligaciones*, 12a edición, México, Porrúa, 1991, p. 456.

¹⁴ Campos Díaz Barriga, Mercedes, *op. cit.*, p. 23.

¹⁵ *Ibidem*, p. 24.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Estevill, Luis pascual, *Derecho de daños*, 2ª edición, Barcelona, 1995, p. 13, en Campos Díaz Barriga, Mercedes, *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente: el caso del agua en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 24.

de procedencia en demandas civiles promovidas en contra de los servidores públicos.¹⁸ Es decir, que aun cuando sean considerados servidores públicos o no, estos tendrán a su vez, responsabilidad civil respecto de su actuar, como repito, sería el caso de los órganos de dirección de las empresas productivas del Estado (EPE's).

Siendo el caso, en que las partes en un juicio de responsabilidad civil serán el servidor público como causante del daño, en este caso el sujeto pasivo y el particular que lo haya sufrido, que en este caso sería el sujeto activo, es decir, quien lo reclama.¹⁹

D. RESPONSABILIDAD PENAL

El caso de responsabilidad dentro del derecho penal tiende a castigar al culpable, imponiendo a la persona que infringe la normativa una pena que pueda ser corporal (que afecta la vida, a la libertad o la integridad del individuo) o pecuniaria, pues como estudiamos en el caso anterior, el derecho civil asegura la reparación del perjuicio que se causa, imponiéndole al autor una pena pero únicamente de carácter pecuniaria.²⁰ Es por ello que en el caso de los delitos, refiriéndome así a los actos que se configuran en lo previsto por el código penal como tipo penal, pues para que un acto se constituya como una transgresión tiene que estar previsto por las leyes penales.²¹

Conforme a la fracción segunda del artículo 109 constitucional²² la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguido y sancionado en los términos de la legislación penal, así también lo podemos constatar en lo establecido en el título décimo del Código Penal Federal (CPF) que comprende de los artículos 212 al 225, en donde se establecen las diversas figuras delictivas en las que necesariamente la persona que las cometa, deberá ser considerado servidor público, aun cuando el artículo 212 señala también que se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona

¹⁸ López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, México, UNAM, 2016, pp. 41 y 42.

¹⁹ *Ibidem*, p. 42.

²⁰ Campos Díaz Barriga, Mercedes, *op. cit.*, 2000, p. 22.

²¹ *Idem*.

²² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*, consultado el 13 de noviembre de 2018.

que participen en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en ese título en el subsecuente, además de que se prevén penas especiales para ese caso.

Los delitos más comunes, previstos por la legislación penal y que están señalados en el párrafo que nos antecede son: ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito. Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, así como que en 2016²³ se aprobó el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar. Actualmente solo son seis los delitos sobre los cuales procede la extinción de dominio, como son delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito.

Es conveniente señalar que, entre los delitos y las sanciones, así como a la responsabilidad en que los servidores públicos y los particulares se hacen acreedores, también existen casos en los que se puede presentar la responsabilidad civil y penal simultáneamente, y de la misma forma se hace posible que solo pueda presentarse una de ellas, debido a lo previsto por los correspondientes códigos en la materia.

Los sujetos que figuran en el procedimiento de responsabilidad penal, cómo sujetos pasivos, son todos los servidores públicos federales y estatales que lleven a cabo la comisión de algún delito. Cabe destacar que los servidores públicos mencionados en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no son los únicos que gozan de inmunidad ya que los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación también cuentan con inmunidad.²⁴ Para que esta responsabilidad se haga efectiva ante los tribunales es preciso separar del cargo al servidor público por medio de una declaración de procedencia.²⁵

²³ Diario Oficial de la Federación, en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445043&fecha=18/07/2016, consultado el 17 de noviembre de 2018.

²⁴ López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, p. 41.

²⁵ *Idem.*

E. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La responsabilidad administrativa se configura cuando algún servidor público, dentro de su campo de acción o en ejercicio de su empleo, cargo o comisión, no cumple con las obligaciones que la ley prevé, y además por los actos u omisiones que transgredan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público establecidos en la CPEUM.²⁶ Las cuales además fueron anunciadas en 24 fracciones correspondientes al artículo 47 de la Ley General de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

F. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

En el caso de la responsabilidad patrimonial del Estado, el daño de igual forma que en los tipos de responsabilidad anteriores se puede producir por una acción u omisión, empero para que se configure este tipo en específico de responsabilidad por omisión se requiere que sea el Estado quien incumpla una obligación constitucional o legal, (como ya vimos por medio de las teorías del órgano y la representación que pueden ser ejercitadas o no por su representante legal), ya sea expresa o implícitamente en cuanto a las actividades que el Estado realiza en base a la norma, lo cual conlleva que todo servidor público deberá cumplir con sus deberes y asignaciones, así como deberá cuidar las posibles omisiones en que pudiera recaer su actuar, puesto que si omiten ciertas obligaciones, así como el Estado mismo, incurre en una irregularidad por apartarse de la ley,²⁷ incluso de manera solidaria el servidor público y el Estado deberán responder ante tal fallo. Ahora bien, para este caso existen diversos requisitos que se deben cumplir o reunir para que un particular pueda iniciar un procedimiento de responsabilidad en contra del Estado, como lo es propiamente el juicio de responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que a continuación los enlisto:

- Lesión indemnizable. Para qué la lesión sea indemnizable por parte del Estado, el daño debe ser antijurídico, lo que significa que la ley establezca los supuestos que justifiquen dicha afectación ya sea de manera expresa o implícita.²⁸

²⁶ *Ibidem*, p. 42.

²⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado*, México, SCJN, 2009, p.16.

²⁸ *Ibidem*, p.17.

- Que sea económicamente evaluable. Esto es, que se pueda cuantificar y valorar en dinero, lo que no excluye daño moral, ya que si bien no se afecta un derecho propiamente patrimonial sí es susceptible de cuantificarse mediante una ponderación.²⁹
- Que el daño se derive de una actividad administrativa del Estado. Lo anterior implica también que para que pueda imputarse administración pública la conducta de una persona física, es necesario que ésta esté integrada en su estructura orgánica y que actúe en ejercicio o en ocasión de las funciones encomendadas.³⁰
- Que el daño sea individualizado a una persona o grupo de personas. Para que el daño sea indemnizable es necesario que recaiga sobre sujetos identificables, por lo que no están comprendidas afectaciones que se causan a la generalidad o una pluralidad indeterminada de personas y, este tipo de menoscabo patrimonial se le conoce como cargas comunes de la vida social.³¹
- Que no sea derivado de una fuerza mayor. La fuerza mayor comprende aquellos hechos, sucesos o acontecimientos que determinan la producción del daño, que son imprevisibles o que aun cuando lo fueran son inevitables o irresistibles.³²
- Nexos causal entre el daño y la actividad del Estado. Se debe acreditar la relación entre el daño ilegítimo causado y la actividad del Estado.³³

G. RESPONSABILIDAD SOCIAL

Este caso de responsabilidad, especialmente para las empresas tanto públicas como privadas tiene una muy particular nota de sensibilidad, pues es un tipo de responsabilidad que, si bien no se encuentra regulado dentro de las normativas que el Estado Mexicano contempla, si se encuentra normado en los estándares internacionales,³⁴ así como en diversos ordenamientos y tratados que México ha ratificado y de los cuales forma parte.

²⁹ *Ibidem*, p.18.

³⁰ *Idem*.

³¹ *Ibidem*, p.19.

³² *Idem*.

³³ *Ibidem*, p.20.

³⁴ Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109s.pdf>, consultado el 07 de enero de 2019. Méndez,

La responsabilidad social es un tipo de responsabilidad administrativa y ambiental, así como un tema de importancia constitucional, que si bien no se contemplan sanciones específicas, si se contemplan dentro de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en los artículos 24, 25 y 27 las intenciones de los legisladores por preservar nuestros recursos naturales, y es por esta razón que ocupa un lugar muy importante en nuestra investigación, pues es uno de los casos en los que directamente los órganos de administración, de dirección y demás personas investidas de autoridad en una empresa, de cualquier naturaleza, están obligados a observar, y en cuya situación dejaren de hacerlo, definitivamente tendrá repercusiones en alto nivel para el interés general.

No podemos dejar pasar el caso de Petróleos Mexicanos (PEMEX), cuando en ellos recae uno de los más altos niveles de cuidado y precaución por los materiales que se manejan, o el impacto que se desarrolla con cada una de sus decisiones. De tal forma es que el gobierno, las autoridades, el poder ejecutivo, los consejos de administración y en general toda aquella persona considerada o no servidor público, pero que en sus manos se determine y circunscriba la competencia del Estado, tendrá que tener especial atención en los resultados de las decisiones que toma respecto de este, pues como estudiamos anteriormente, existe la responsabilidad administrativa, responsabilidad patrimonial, civil objetiva, penal y ahora también la social.

Es momento de que el Estado a través de sus representantes sean conscientes de que, como alude Aguilar Villanueva, los resultados sociales son determinantes para que el gobierno sea considerado socialmente aceptable, creíble, confiable, legítimo, y que, a su vez, estos resultados sociales serán producto de las decisiones y obras que realiza la administración pública y que son responsabilidad del alto gobierno.³⁵

En las empresas públicas y privadas, así como también en el caso de las llamadas EPE's, este tipo de responsabilidad realza aun un poco más su importancia, pues hemos de señalar que una de las exigencias de la población para con ellas son más firmes, pues sus

Ernesto, "México firma Acuerdo de París contra cambio climático", en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/04/22/1088264>, consultado el 07 de enero de 2019.

³⁵ Aguilar Villanueva, Luis F., *El gobierno del gobierno*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 2013, p. 14.

repercusiones ahora son públicas, el acceso a la información que nos permite el uso de la tecnología está al alcance de casi cualquier persona.

Uno de los aspectos sobre los que más deben centrar la atención las empresas lo es el cuidado a los recursos naturales y la importancia que ellas depositan en las tomas de decisiones.

Una empresa socialmente responsable debe ir más allá de los estrictamente legal al pensar razonable y responsablemente sobre los recursos naturales, sobre la manera en la que va a conseguir la materia prima y sobre los procedimientos de dejar los lugares explotados tal y como se encontraron en un principio. Este tema alude al llamado de la conciencia y de la responsabilidad, y puede sostenerse que una empresa con responsabilidad social real es aquella a la que le importa el bienestar de la sociedad por encima de un fin meramente económico.³⁶

Es conveniente señalar que existen divergencias en la definición entre Responsabilidad Social Empresarial (RSE) o Corporativa (RSC) dependiendo de la traducción al castellano que deriva de la expresión *Corporate Social Responsibility* (Responsabilidad Social Corporativa) pero, en esencia, ambos conceptos enmarcan el mismo significado.³⁷

El momento donde se utilizan los términos RSE o RSC se refieren a la promoción de las mejores prácticas, en donde las empresas asuman su responsabilidad en relación con las actividades productivas en que se abocan. Así mismo apunta que, si bien es complicado delimitar dicho mecanismo de acción, algunos de las áreas de este tipo de responsabilidad ya han sido definidos, como es el caso de los derechos humanos y laborales, y otros en

³⁶ García Chiang, Armando, “Responsabilidad social en la industria petrolera: el plan de responsabilidad social como acción concreta de RSE” en *Aspectos sociales de la industria petrolera mexicana*, Universidad Autónoma del Carmen, México, 2013, p. 63.

³⁷ *Ibidem*, p. 64.

proceso de desarrollo como la gobernabilidad corporativa o la protección del medio ambiente.³⁸

García Chiang nos comparte en su texto que “según la organización *Business for Social Responsibility* (Responsabilidad Social de Negocios), el espectro de la ética empresarial se ha expandido no solo para incluir la manera como una empresa trata a sus empleados o cumple con la ley, sino también la naturaleza y la calidad de las relaciones del negocio con sus accionistas”.³⁹

En el sector petrolero que nos ocupa, el mismo autor nos comparte que sin importar donde quiera que se establezcan estas relaciones mencionadas, la incidencia de la globalización es una realidad palpable, y les imprime a los actores una nueva dinámica económica con motivo de la búsqueda de los más altos estándares de eficiencia internacional. Por ello, la industria petrolera puede ser utilizada como un indicador muy acertado de las acciones que en el dominio de la Responsabilidad Social se llevan a cabo en el mundo.⁴⁰ Aunque también hemos de agregar que muchas de las empresas petroleras que mantienen sus actividades activas en gran parte del mundo, no han hecho mucho al respecto, y ello es el caso de las empresas del medio oriente.

El tema de la responsabilidad ha sido para nuestro país uno de los puntos de la agenda gubernamental e institucional que aún quedan pendientes, aunque si bien es cierto que por iniciativa del expresidente Vicente Fox, PEMEX se adhirió en el mes de enero de 2006 al Pacto Global, convirtiéndose en la primera empresa petrolera estatal de América Latina en hacerlo y uniéndose a otras empresas del sector energético como Shell, Petrobras, Repsol y Statoil, también lo es que ello sólo era el inicio de lo que debió ser un camino sembrado de múltiples acciones en pro del medio ambiente, del apego a los estándares internacionales que dictan el respeto y a la atención debida a tantos temas que engloban la responsabilidad social hoy en día.

³⁸ Núñez, Georgina, “*La Responsabilidad Social Corporativa en el marco del Desarrollo Sostenible*”, CEPAL, México, 2003. García Chiang, Armando, *op. cit.* p. 65.

³⁹ *Ibidem*, p. 66.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 67.

Para cumplir con los objetivos que esta firma conlleva, PEMEX tuvo que adoptar una declaración de principios éticos y un código de conducta. La versión más reciente se dio cita el 28 de agosto de 2017 publicado en el Diario Oficial de la Federación⁴¹ en el que se da a conocer la publicación del Código de Conducta de Petróleos Mexicanos, siendo también aplicable para las Empresas Productivas Subsidiarias (EPS) y filiales, así como también en la misma fecha la publicación del Código de Ética de Petróleos Mexicanos, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales.

Los códigos mencionados anteriormente buscan establecer las reglas de ética corporativa aplicables y obligatorias para toda la EPE, sus EPS y Empresas Filiales, y en él se desarrollan los principios éticos de respeto, igualdad y no discriminación, efectividad, honradez, lealtad, responsabilidad, legalidad, imparcialidad e integridad, mismas que hemos visto descritas en las leyes que rigen la administración pública y así también el servicio público.

PEMEX debido a dichos compromisos se ha visto obligado a observar una dimensión social y ecológica a sus planes y presupuestos, a realizar evaluaciones a sus resultados, y poner más atención en estas áreas, a realizar auditorías sociales o medioambientales y a establecer programas de formación continua.⁴²

Un indicador importante hasta la promulgación de la Nueva Ley de Pemex fue la obtención de la certificación como Industria Limpia por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFPA). Al respecto cabe subrayar que, en el 2008, 53 activos de la empresa subsidiaria Pemex Exploración y Producción habían obtenido dicho reconocimiento, respecto al cual es posible asumir como un primer paso que toma una empresa para llegar a ser socialmente responsable.⁴³

⁴¹ Código de conducta de Petróleos Mexicanos, en www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5495238&fecha=28/08/2017, DOF, consultado el 07 de enero de 2019.

⁴² García Chiang, Armando, *op. cit.*, p. 68.

⁴³ *Idem.*

Desde la publicación en 1999 del primer informe de Responsabilidad Social, el Plan de Negocios de la paraestatal (PEMEX) contempló el desarrollo sustentable como una de sus principales estrategias. Sin embargo, el establecimiento de líneas de acción vinculadas al cambio climático, que están articuladas bajo un modelo de tres grandes bloques, mitigación de emisiones, adaptación a las consecuencias reales del cambio climático y creación de capacidades internas, capacitar a nuestra gente, generar tecnología y educar tiene menos de una década.⁴⁴

PEMEX por su parte ha justificado la realización de diagnósticos sociales en las áreas donde opera dicha industria petrolera, con el propósito de obtener una licencia social para operar de donde se hace manifiesta la necesidad de obtener y mantener el apoyo de la gente que vive y trabaja en el área de impacto e influencia de todo proyecto. Mismo que pueden encontrarse en la página oficial de Petróleos Mexicanos, en la sección de Desarrollo Social.⁴⁵

Según la Gerencia de Desarrollo Social, “una empresa moderna en un mundo globalizado reconoce que tiene responsabilidades que van más allá de simplemente cumplir con la ley, maximizar las utilidades o hacer filantropía”.⁴⁶

En este mismo apartado encontramos el concepto de Empresa Socialmente Responsable (ESR) que responde a las necesidades de la sociedad en la que interviene. El término implica que la empresa actuará comprometidamente a favor de la sostenibilidad en el tiempo, y solamente cobra sentido mediante la creación de mejores condiciones para un desarrollo humano verdaderamente sostenible.⁴⁷

En la práctica, la RSC tiene los siguientes alcances:

1. Es un conjunto de acciones emprendidas por la empresa, que van más allá de sus obligaciones legales e integran los siguientes conceptos:

⁴⁴ *Ibidem*, p. 69.

⁴⁵ Página Oficial de Petróleos Mexicanos, en <http://www.pemex.com/etica-e-integridad/social/Paginas/default.aspx>, consultado el 07 de enero de 2019.

⁴⁶ García Chiang, Armando, *op. cit.*, p. 70. Página Oficial de Petróleos Mexicanos, *op. cit.*, consultado el 07 de enero de 2019.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 92 y 93.

- a. Respeto al medio ambiente.
 - b. Cooperación y participación en el desarrollo social de la comunidad.
 - c. Generación de desarrollo económico sostenible.
2. Estas acciones deben redundar a largo plazo.
3. No se “agrega” a la gestión empresarial, sino que es parte de la esencia de la empresa.⁴⁸

Es conveniente señalar que uno de los aspectos más importantes dentro del concepto de responsabilidad social es el respeto por el medio ambiente, siendo una de las premisas del desarrollo sostenible.⁴⁹ Aunque si bien es cierto, no es el único, también dentro de este concepto encontramos la no discriminación; la formación continua; la gestión participativa; el equilibrio entre trabajo, familia y ocio; la salud y la seguridad en el trabajo; y la ética empresarial, entre otros.⁵⁰

H. RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Finalmente, dentro del apartado de los diversos tipos de responsabilidad aquí tocados, llegamos al punto de la responsabilidad política, la cual sólo se establece para ciertas categorías de servidores públicos, por la comisión de actos y omisiones que afecten los intereses jurídicos fundamentales, llamados también de interés público o de su buen despacho.⁵¹

Del cual podemos mencionar que la sanción dentro del juicio político, que es el que corresponde para este tipo de responsabilidad en el caso de los servidores públicos federales, consistirá principalmente en la destitución o inhabilitación. Lo anterior en términos de la fracción primera del artículo 109 constitucional, donde señala que solo se impondrán seguido de un juicio político las sanciones indicadas en el artículo 110 de los servidores públicos que se encuentran señalados en el mismo precepto, siempre y cuando se cumplan las formalidades

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ García Chiang, Armando, *op. cit.*, p. 95.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 97.

⁵¹ López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, p. 39.

requeridas, pues dentro de ellas también se señala que no se producirá el juicio político por la mera expresión de ideas.⁵²

Debido a las características de los sujetos del juicio político, nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuciones y facultades que son atribuidas directamente por el gobierno, y que por lo tanto su actuación o no es trascendental respecto de los intereses públicos fundamentales, por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad, sino solo aquellos que expresamente la ley contempla.⁵³ Estos por mencionar algunos pueden ser los Diputados, Senadores, Presidente de la Republica, entre otros.

B) SUJETOS DE RESPONSABILIDADES EN LAS EMPRESA

Los sujetos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y en general, donde se incluyen a los particulares, de todo aquel que participa en una empresa o institución pública, de acuerdo con el artículo 108-2 de la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LGRSP), comprende a todos los representantes de elección popular, miembros de los de los poderes judicial federal, a los funcionarios y empleados, en general a toda aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal.⁵⁴

Siendo este uno de los aspectos más importantes para este trabajo de investigación, el estudiar quienes pueden ser considerados sujetos de responsabilidad como servidor público. Pues como lo dice la propia legislación, servidor público será considerado todo aquel que desempeñe algún empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, y así también todo aquel que maneje recursos públicos.

Ahora bien, en el caso de PEMEX específicamente tenemos que sus órganos de administración según el artículo 30 de su ley reglamentaria los excluye de esta categoría, me refiero a la de servidores públicos, sin embargo, ello no los subsume de la responsabilidad

⁵² Hurtado Cisneros, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, p. 40.

⁵³ Hurtado Cisneros, Alfredo, *op. cit.*, p. 41.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 48.

que conlleva el manejo de los recursos públicos, ni tampoco de las afectaciones que se pudieran tener en contra del interés general.

Consideramos necesario repetir, que si bien la LGRSP también señala en su artículo 30 que los consejeros independientes de las EPE no serán considerados, para los efectos de tal normativa, como servidores públicos, no basta con la mera positivación de ese apartado, sino también debiera de haberse considerado la anticonstitucionalidad de dicha acción, ya que sin lugar a dudas, los sujetos de responsabilidad no se limitan a la propia ley, sino al conjunto de intereses que convergen entre todas las normativas con efecto de proteger los intereses de la población en general.

Por lo que considerando lo anterior podemos señalar que los sujetos de responsabilidad dentro de las empresas, así como de las instituciones de gobierno no lo determina la ley reglamentaria, sino su naturaleza jurídica, esto es la función que va a desempeñar, el origen de los recursos con los que contará y las repercusiones que se perpetuaran respecto de la población en general y sus intereses visto como derecho fundamental.

A. LA FUNCIÓN DE DIRECCIÓN Y RESPONSABILIDAD EN LAS EMPRESAS

I. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN Y DIRECTOR GENERAL

Como hemos mencionado, el Consejo de Administración determina la organización y estructura de la empresa, define las políticas, lineamientos y visión estratégica de Pemex, sus EPS y sus empresas filiales, aprueba el Plan de Negocios, aprueba las directrices, prioridades y políticas generales relacionadas con las inversiones las alianzas estratégicas, las asociaciones y las contrataciones., fija y ajusta los precios de los bienes y servicios. Así también el consejo contará con comités que al efecto establezca, pero al menos contará con cuatro: auditoría; recursos humanos y remuneraciones; estrategia e inversiones y; adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios.⁵⁵

⁵⁵ Rodríguez Padilla, Víctor, *Reforma Energética en México*, El Universal, México, 2013, p. 254.

El Director General es responsable de la gestión, operación, funcionamiento y ejecución de los objetivos de Petróleos Mexicanos, sujetándose a las estrategias políticas y lineamientos aprobados por el Consejo. Es nombrado por el Ejecutivo Federal.⁵⁶

Quienes a su vez colaboran como el órgano de dirección más alto de una EPE, que en nuestro caso tomamos a PEMEX como base de estudio, situación que los coloca no solo como sujetos de responsabilidad de tipo privado, como es la intención del siguiente artículo de la Ley de Petróleos Mexicanos (LPM):

*Sección Tercera Régimen de Responsabilidad de los Consejeros Artículo 30.- Los consejeros, con relación al ejercicio de sus funciones como miembros del Consejo de Administración, serán responsables exclusivamente en términos de lo dispuesto en esta Ley, por lo que no estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o en cualquier otro ordenamiento o disposición aplicable en general a los servidores públicos de carácter federal.*⁵⁷

Sino también como sujetos de toda responsabilidad que aquí hemos mencionado, con excepción de la responsabilidad política, por la misma naturaleza de su encargo. Sin embargo, los antes mencionados, órganos de dirección de PEMEX, deberán ser considerados entes con responsabilidad no solo por la Ley reglamentaria de la empresa, o las particulares que en su caso competan, sino también por todas las legislaciones en las que se defienda y preserven los intereses públicos.

Dichos órganos de dirección deben considerar que la naturaleza jurídica de su encargo colisiona con diversos intereses para la nación, que están dirigiendo a una empresa de tipo pública, que maneja recurso público, tanto de tipo económico como humano, que cualquier decisión tomada dentro de este campo de acción repercute en el derecho que tenemos como mexicanos sobre los bienes de la nación. Es decir, no basta con que la LPM señale un régimen

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ Ley de Petróleos Mexicanos, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPM_110814.pdf, consultado el 14 de enero de 2019.

especial de responsabilidades⁵⁸ para estos entes de gobierno dentro de su actuar para con la empresa nacional, sino que ellos deben considerar que de ningún modo podían ser excluidos de los considerados servidores públicos, pues simplemente no existe una lista donde se pudieran nombrar aquellos puestos que definan quienes si son catalogados de esta forma, pues como hemos señalado, un servidor público responde al origen de su empleo, cargo o comisión, depende así también de lo considerado por la norma y también, de la procedencia del recurso con que realiza su trabajo para con el Estado, con ello también hemos de mencionar que así como es el caso de los órganos de dirección de una EPE, también sería el caso de todo aquel particular participe dentro de una licitación, y que ahora pudiera ser considerado como responsable para con el Estado.

II. GOBIERNO O GOBERNANZA CORPORATIVA PÚBLICA

Situación que nos lleva al estudio de las nuevas formas de gobierno que ha implementado el Estado Mexicano para justificar el porqué de estas decisiones, el de convertir a PEMEX en una empresa como si fuera de tipo privada, pero que sigue siendo una empresa nacional, una empresa pública.

El llamado el gobierno corporativo público (GCP) es muy importante en esta nueva configuración de servicio público, “pues el gobierno dirige a su sociedad mediante las acciones que ha decidido ejecuten sus organizaciones administrativas, empresas, programas y personal, en conjunto o por separado”⁵⁹, de manera que se pueda cumplimentar de forma eficaz la función y objeto público del Estado.

La situación que según Aguilar Villanueva señala hace necesaria la GCP sobre el gobierno de las corporaciones u organizaciones en el sector público, se originó dentro del sector privado por los efectos aciagos que provocan las decisiones incorrectas de los altos

⁵⁸ Artículo 31.- Los consejeros serán responsables por: I. Los daños y perjuicios que llegaren a causar a Petróleos Mexicanos o a alguna de sus empresas productivas subsidiarias o empresas filiales, derivados de los actos, hechos u omisiones en que incurran, y II. Los daños y perjuicios que llegaren a causar derivados de la contravención a sus obligaciones y a los deberes de diligencia y lealtad previstos en la presente Ley. La responsabilidad a que se refieren las fracciones anteriores será solidaria entre las personas que hayan adoptado la decisión. Ley de Petróleos Mexicanos, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPM_110814.pdf, consultado el 14 de enero de 2019.

⁵⁹ Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, p. 46.

ejecutivos de empresa, particularmente en los tiempos recientes de liberalización mundial de los mercados, de una mayor competitividad entre las firmas, aunque también la cuestión surgió por motivos positivos, que tenían el firme propósito de crear practicas apropiadas y responsables de gobierno de las firmas.⁶⁰

En el caso del sector público, el gobierno consideraba que las decisiones llamadas “incorrectas” no eran atribuibles a ellos, porque el acceso a la posición de autoridad y el ejercicio de la misma se encontraba normado y regulado por leyes que contenían con mucha claridad los requisitos, las atribuciones, obligaciones, entre otras cosas, mismas que también contenían las sanciones en caso de su transgresión, que contemplaban desde el despido, la inhabilitación administrativa, hasta el juicio político.⁶¹ Sin embargo, ello no solucionaba o evitaba que esos efectos funestos siguieran repercutiendo en los resultados de sus políticas públicas, de las acciones que realizaban las instituciones y mucho menos en las empresas de carácter público.

El gobierno corporativo público es un proceso de decisiones directivas que a su vez está estructurado por normas e instancias de control de la calidad de estas. Para ello está compuesto por cuatro procesos fundamentales: dirección/gestión; control/supervisión; rendición de cuentas, y comunicación. De estos se desprenden los principios de la “buena gobernanza corporativa pública”: cultura y visión; roles y relaciones; toma de decisiones, dirección, y rendición de cuentas.⁶²

De manera que adoptar este tipo de nueva forma de gobernar permite conocer el modo cómo la alta dirección de las entidades públicas adopta sus decisiones e identificar los factores que son fundamentales para asegurar y mejorar los resultados para nuestro país, que en ningún modo se esperan sean negativos.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 99.

⁶¹ *Idem*.

⁶² *Ibidem*, p. 11.

III. GOBIERNO O GOBERNANZA DE LA EMPRESA PÚBLICA

Una subdivisión por nosotros considerada obligatoria para el tema que nos ocupa lo es la llamada Gobernanza de la Empresa Pública (GEP), la cual Aguilar Villanueva nos comparte que es “el concepto y término que se refiere al proceso mediante el cual el gobierno dirige a sus empresas públicas particulares, las cuales tienen como fin último la realización de objetivos de valor público para la comunidad política nacional o local, por lo que deben ser consideradas como entidades públicas y sujetarse a los principios y normas de la gobernanza corporativa pública, pero que tienen como fin intermedio la producción y distribución de bienes y servicios que operan según la lógica de los mercados y, por tanto, deben también sujetarse a los principios y requisitos del gobierno corporativo del sector privado o simplemente del llamado gobierno corporativo”.⁶³

La definición anterior nos permite descubrir cómo este tipo de nuevo gobierno tiene posibilidades de funcionar, tiene formas muy específicas de actuar, y ya se encuentra dentro del estudio de los expertos de la administración pública, aunque ello no garantiza el resultado, permite considerar puntos a favor en la iniciativa del gobierno, por lo menos en el caso de México, que está trabajando por y para los mexicanos.

IV. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Algo que se sostuvo dentro de las discusiones para elaborar y proponer una legislación corporativa más avanzada lo fue el “supuesto compartido de que los altos ejecutivos, en razón de su nivel superior de conocimiento experto, trayectoria profesional, competencia técnica, capacidad de mando y gestión, constituían una agencia de dirección idónea y eran dignos de respeto confianza, a pesar de que el principio de la separación entre propiedad y control alertaba sobre el riesgo que para las empresas representaban los altos ejecutivos con gran autonomía decisional. El supuesto se aceptó de buena fe”.⁶⁴

La Nueva Gestión Pública (NGP) por su parte dentro de esta intención de mejorar el servicio público de PEMEX, convertirla en una EPE, y el hecho de que ella se encuentre en

⁶³ *Ibidem*, p. 44.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 66.

una nueva forma de ser administrada, nos da paso a que esta herramienta de administración ocupe un lugar. Que se refleje que los ya muy conocidos tipos y herramientas de gestión pública permitieran el paso a esta nueva forma de gobernanza.

PEMEX contempla ahora dentro de su legislación que será regida bajo los más altos índice de funcionamiento y administración, por lo que se encuentra obligada a cambiar sus formas de dirección, dejar de lado al monopolio natural que ostentaba y ahora pasará a ser una empresa competitiva, suficiente y capaz de sobreponerse del tan deteriorado estado en el que se encuentra, para dar paso a una nueva empresa, una EPE, la cual tenga todas las herramientas necesarias para sobresalir, como lo es la llamada NGP.

La NGP es resultado de las exigencias internacionales, de la competencia y la responsabilidad de la alta dirección, en donde “se desplomó por causa de los problemas y crisis de numerosas compañías en la última década del siglo XX y en la primera del siglo XXI, con el 2008 como epicentro, que exhibieron las fallas internas de las direcciones directivas y su impacto negativo en la rentabilidad de propietarios e inversionistas”.⁶⁵

Es así, que “por ‘*gobierno corporativo*’ o ‘*gobernanza corporativa*’ “se entiende el conjunto de las instancias y las actividades de gobierno o dirección de una organización, sea esta privada o pública, que se ejecutan conforme a los principios y normas establecidas en la organización”.⁶⁶ De manera que el órgano superior de gobierno o dirección de la corporación, unipersonal o colegiada, “en el ‘*gobierno corporativo*’, tiene la función esencial o integral de la ‘*gobernanza corporativa*’, la actividad de conducir y coordinar la organización, con el fin de asegurar la cooperación y la eficacia de la cooperación”.⁶⁷

La gobernanza corporativa consiste fundamentalmente en decidir valores, objetivos y futuros de la organización, pública o privada, el arreglo idóneo de la corporación, incluyendo la estructura de gobierno y de administración, los recursos indispensables y las acciones idóneas para realizar los objetivos y futuros de las organización (pública o privada), así como las actividades de

⁶⁵ Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, p. 66.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 72.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 74.

seguimiento, control y evaluación del desempeño de la organización y la auditoria del uso correcto de los recursos financieros.⁶⁸

Es interesante reconocer como dentro del mismo sector privado, no todas las decisiones de sus dirigentes son apropiadas y muchas de ellas obtienen resultados completamente contrarios a los esperados.⁶⁹ Este hecho desconcertante ha llevado a los propietarios o accionistas de sociedades a coincidir que no toda decisión y actuación de sus órganos de dirección produce resultados favorables a la organización.⁷⁰

Reconocen que los dirigentes pueden tomar decisiones erróneas y perjudiciales para su organización, independientemente de su buena voluntad y decencia y de la corrección o legitimidad de su nombramiento o elección,⁷¹ por lo tanto es ahí donde la NGP, el GCP y propiamente la GEP.

Ahora bien, también resulta interesante considerar como “en el sector privado las decisiones directivas con consecuencias negativas para la empresa (inversiones equivocada o innovaciones erróneas de productos y servicios que no funcionan y provocan perdidas de utilidades, descenso de la participación en el mercado, deterioro de la reputación social, etc) son motivos suficientes para destituir al Presidente, Director General o Alto Ejecutivo de la empresa, a las personas que colaboran con él en sus oficinas y/o varias personas que integran los Consejos de Dirección o Administración y sus eventuales comités, y proceder a evaluar y reformar las normas y los procedimientos de la dirección corporativa, diseñar nuevos perfiles de los ejecutivos y contratar de manera más cuidadosa a los nuevos”.⁷² Pero qué sucede en el sector público, en las empresas públicas. “Los dirigentes pueden no dirigir y los gobernantes pueden no gobernar, ocasionando perjuicios de diversa magnitud a sus organizaciones privadas y a la sociedad organizada como el Estado”⁷³, sin que ello de como resultado una destitución forzosamente.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 76.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 76 y 77.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 77.

⁷¹ *Idem*.

⁷² *Ibidem*, p. 77 y 78.

⁷³ *Ibidem*, p. 79.

El punto que hace la diferencia en el tema de la responsabilidad lo determina el “a) examinar las propiedades actuales del proceso directivo, y b) entender que la eficacia directiva no es solo una actividad técnica sino implica una dimensión ética que se debe preservar y asegurar, particularmente en el proceso decisorio”.⁷⁴

Significativamente depende de la ética, de la forma en cómo se toman las decisiones, de las intenciones y de la capacidad de previsión de los órganos de dirección, pues no basta con tener buenas intenciones, pero desde luego es importante reconocer cuando se actúa con buena fe.

Para el caso de los órganos de dirección y en general de todo aquel ente encargado de un bien nacional, debe considerar el mejor y más idóneo perfil, además el que permita presuponer que se regirá por los valores que la misma constitución prevé para el servicio público.⁷⁵

V. BUEN GOBIERNO Y LOS CÓDIGOS DE ÉTICA

El buen gobierno y los códigos de ética aquí encuentran un papel importantísimo, pues siguiendo el hilo de ideas tales instrumentos normativos refuerzan la intención del gobierno de salvaguardar y respetar los bienes e intereses de la nación.

Es debido a poner orden en la estructura y en el proceso del gobierno corporativo, que los principios de gobernanza corporativa y en derivación los códigos de conducta, de ética, las guías, manuales, estándares y buenas prácticas de alta dirección⁷⁶, se encuentran contemplados. Ejemplo de lo anterior lo tenemos en el caso del informe de cadbury de 1992, que han contribuido a “prevenir, controlar o sancionar las fallas directivas de los altos ejecutivos cuyas decisiones impactan perjudicialmente el desempeño y la rentabilidad de la empresa, y sobre todo, han contribuido a crear un orden interno de autogobierno y autorregulación corporativa, que es condición básica para el crecimiento económico y

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, p. 79 y 80.

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 64 y 65.

desarrollo social de un país en la actualidad”.⁷⁷ “Las estipulaciones del Código Cadbury⁷⁸ han sido referencia para los códigos corporativos y las prescripciones legales de numerosos países sobre las corporaciones”.⁷⁹

En México la referencia fundamental del buen gobierno y los códigos de ética lo encontramos en el Código de Mejores Prácticas Corporativas (CMPC), elaborado y publicado por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) hasta hoy en tres ediciones.

El CMPC busca ayudar a las empresas en varios aspectos, tal y como expresamente se señala:

...ser institucionales, competitivas y permanentes en el tiempo, que puedan acceder a diversas fuentes de financiamiento en condiciones favorables y ofrezcan confianza a los inversionistas nacionales e internacionales. El Código del CCE es un documento correcto, en armonía con los principios y las recomendaciones internacionales y aborda los temas fundamentales de la dirección corporativa, sus órganos, sus funciones y sus procesos fundamentales de gobierno: Asamblea de Accionistas, Consejo de Administración, Función de Auditoría, de Finanzas y Planeación, de Evaluación.⁸⁰

Los códigos prescriben a los altos ejecutivos comportamientos específicos de veracidad, transparencia en la información y rendición de cuentas, así como decretan sanciones de varios tipos y grado (que pueden llegar al despido, sanción económica y la acción penal), particularmente en casos de sobornos, fraudes y ocultamiento de conflicto de interés, e incluyen además imperativos

⁷⁷ *Ibidem*, p. 65.

⁷⁸ El Reporte contiene 19 cláusulas que son recomendaciones sensatas y factibles para asegurar la independencia de las diversas instancias de gobierno de la firma (Consejo de Directores, Alto Ejecutivo, Auditoría, el universo de los accionistas) e introducir controles y contrapesos entre las instancias directivas de las empresas, a fin de asegurar que la firma disponga siempre de información correcta y comprobada sobre su presente y sus escenarios futuros y se puede, de esta manera, prevenir o controlar decisiones erróneas por concentraciones de poder en una instancia directiva, o por desviaciones éticas en el comportamiento de alguna o algunas instancias directivas. *Cfr. Ibidem*, pp. 85 y 86.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 85.

⁸⁰ *Idem*.

de *responsabilidad social*, que implican pautas éticas para relacionarse con el personal, los socios, los proveedores, los clientes y con la comunidad o la localidad en la que la empresa opera.⁸¹

Aguilar Villanueva señala que en términos generales, el código de ética corporativo, que en el sector público es norma legal con sanciones administrativas, civiles y penales (por ejemplo, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (actualmente Ley General de Responsabilidades Administrativas) se ha centrado en exigir la observancia de las leyes pertinentes y en los temas más importantes de transparencia (acceso a la información) y responsabilidad/ rendición de cuentas oportuna y periódica a los interesados y a los derechohabientes, que en política son los ciudadanos, considerando que son dos ejes fundamentales para evitar corrupción, abuso de autoridad y discriminaciones injustas.⁸²

Actualmente PEMEX cuenta con su propio código de ética, y código de conducta, los cuales, si forman parte de la legislación mexicana, si tiene efectos o consecuencias de tipo administrativo, y que muy a pesar de lo expresado por los legisladores en la LPM, también pasan a fincar responsabilidades a los órganos de dirección de esta EPE, sin limitaciones para con todos los tipos de responsabilidad que hemos comentado. Ellos son el Código de ética aplicable al personal de Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, así como el Código de Conducta aplicable al personal de Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y en su caso empresas filiales, los cuales tuvieron su inicio de vigencia el 11 de noviembre de 2014.

B. LAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

Los tipos de responsabilidades que hemos estudiado a lo largo de este capítulo pueden ser aplicables tanto para las empresas públicas, como para las empresas privadas, así como sus respectivas sanciones, según el supuesto en que se situó cada persona, representante,

⁸¹ *Ibidem*, p. 89.

⁸² *Ibidem*, p. 90.

consejero, servidor público, etc., y así mismo se encontrarán con ciertas particularidades que las respectivas leyes o códigos contemplan para cada caso.

Hemos de reconocer que es muy amplio el catálogo de legislaciones que el Estado mexicano contempla en su haber, pero también es cierto que para el caso de responsabilidades podríamos decir que están muy bien definidas.

En el caso del derecho público y propiamente hablando del poder ejecutivo, está controlado por los otros poderes públicos (Legislativo y Judicial), pero no es así en el caso de los órganos de dirección, los más altos ejecutivos públicos que dirigen las organizaciones públicas, refiriéndonos así al gobierno corporativo público. Dichos órganos comúnmente no tienen dentro de su normatividad muy bien determinadas las obligaciones a las que habrá que someterse en cuanto a controles internos de toma de decisiones, de modo que existe el riesgo que estos tomasen decisiones subóptimas o no muy favorecedoras para sus organismos.⁸³

Por otro lado, en el derecho privado y en todos sus tipos de sociedades, la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM) es la ley que por excelencia delimita su actuar en cuanto al tema de responsabilidad. Dicho esto, es que creemos conveniente señalar como esta misma legislación previene a todos los ciudadanos y en específico, a aquellos que pertenecen a estas sociedades en cuanto a los actos de responsabilidad con los cuales se pueden ver afectados sus derechos.

La LGSM en su artículo 2 establece que todas aquellas sociedades mercantiles que estén inscritas en el Registro Público de Comercio, tendrán personalidad jurídica distinta de la de los socios, empero, los actos jurídicos que realicen los representantes o mandatarios de una sociedad que aún se encuentra irregular, deberán responder del cumplimiento de los mismos frente a terceros, subsidiaria, solidaria e ilimitadamente, y ello sin ser una limitante para que se haga valer la responsabilidad penal en que hubiere incurrido. Así también, el artículo 7 al señalar que las personas que celebren operaciones a nombre de la sociedad, antes de su registro, contraerán de igual forma responsabilidad ilimitada y solidaria.⁸⁴

⁸³ *Ibidem*, p. 91.

⁸⁴ Ley General de Sociedades Mercantiles, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/144_140618.pdf, consultado el 18 de marzo de 2019.

El artículo 74 por su parte establece el mecanismo de destitución de sus administradores, los cuales estarán al arbitrio de la misma sociedad, pues estos podrán estar designados temporalmente o por tiempo indeterminado. Salvo pacto en contrario, la sociedad tendrá el derecho para revocar en cualquier tiempo a sus administradores.⁸⁵

En el caso específico de la responsabilidad que se adquiere como administrador, el artículo 76 señala que aquellos que no hayan tenido conocimiento del acto o que hayan votado en contra, quedarán libres de responsabilidad. Por su parte, “la acción de responsabilidad en interés de la sociedad contra los gerentes, para el reintegro del patrimonio social, pertenece a la asamblea y a los socios individualmente considerados; pero éstos no podrán ejercitarla cuando la asamblea, con un voto favorable de las tres cuartas partes del capital social, haya absuelto a los gerentes de su responsabilidad”.⁸⁶

Así también es el caso que plantea el artículo 157 en donde los administradores tendrán la responsabilidad inherente a su mandato y la derivada de las obligaciones que la ley y los estatutos les imponen. Tales administradores deben guardar absoluta confidencialidad respecto de toda la información y los asuntos que tengan conocimiento con motivo de su encargo en la sociedad, siempre y cuando dicha información no sea de carácter público, con excepción de los casos en que esta sea solicitada por las autoridades competentes. Otro caso de responsabilidad lo vemos en el artículo 161, y posteriormente en el artículo 162, respectivamente, en el que se establece que la responsabilidad de los Administradores sólo podrá ser exigida por acuerdo de la Asamblea General de Accionistas, y que ella misma designará a la persona que haya de ejercitar la acción correspondiente, y así mismo, que dichos administradores removidos por causa de responsabilidad, sólo podrán ser nombrados nuevamente en el caso de que la autoridad declare que quedan a salvo de la acción ejercida en su contra o que de lo contrario, deberán cesar el desempeño de su encargo en el momento en que la Asamblea General de Accionistas pronuncie resolución en el sentido de que se les exija la responsabilidad en que hayan incurrido.⁸⁷

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ *Idem.*

Otro caso de responsabilidad en materia civil es lo establecido en el artículo 163, en el que los accionistas que representen el veinticinco por ciento del capital social, por lo menos, podrán ejercitar directamente la acción de responsabilidad civil contra los Administradores, cumpliendo ciertas características.⁸⁸

Por lo que respecta a las empresas públicas como tal, tenemos que el CPF señala aquellos delitos cometidos por servidores públicos que pueden ser cometidos en el ejercicio de sus funciones, que significa dentro de su encargo en cualquier ente público al que se pudiera sujetar. Para lo cual señala que, para esos efectos, su artículo 212 determina quiénes son considerados servidores públicos y ante cuales entes públicos responde su responsabilidad:

...Servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal (SIC), organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales...⁸⁹

Así también se señala que las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate se impondrán a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en título decimo o el subsecuente, y que de manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación por un plazo de uno a veinte años, entre otros criterios.⁹⁰ Así como todo lo comentado en el apartado de responsabilidad penal que ya estudiamos.

⁸⁸ *Idem*.

⁸⁹ Código Penal Federal, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_051118.pdf, consultado el 18 de marzo de 2019.

⁹⁰ *Idem*.

También en el caso de responsabilidad para empresas públicas desde el punto de vistas de las sanciones administrativas, en las que se basan muchas de las acciones de las empresas para con sus administradores, aún en el caso de las empresas privadas. Estas son la amonestación, la cual plica un llamado de atención formal, cómo corrección disciplinaria; la suspensión del empleo, cargo o comisión, consistente en la separación temporal del ejercicio del cargo en cuyo desempeño originó la falta administrativa; la destitución del puesto, la cual implica la separación jurídica del servidor público con la dependencia o entidad de la administración pública en la que labora y por lo tanto la conclusión del contrato de trabajo; la sanción económica, que es la sanción pecuniaria; la inhabilitación temporal, aplicada al servidor público sancionado para dejar de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en la resolución.⁹¹

⁹¹*Ibidem*, p. 17.

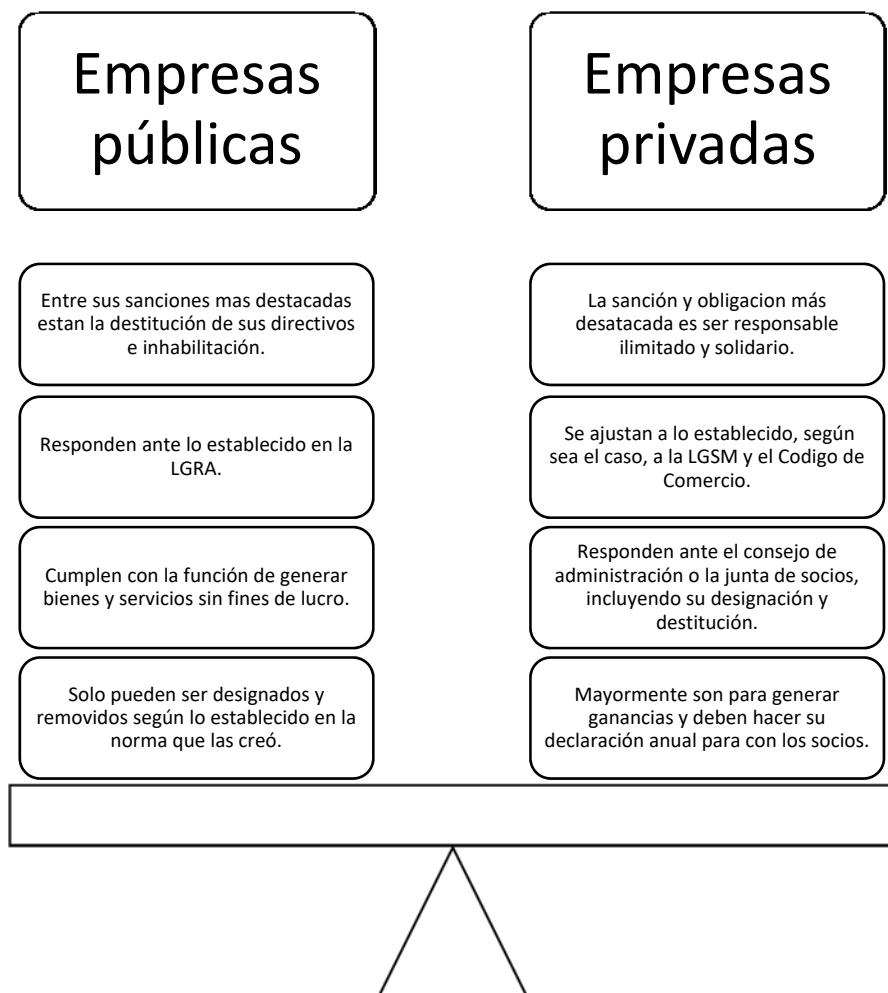


Fig. 9 Responsabilidades y sanciones de los administradores en las empresas públicas y privadas.

Fuente: Elaboración propia.

C. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS PARA CON LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO

Dentro de la distinción público-privado entendida como oposición entre Estado y mercado, tenemos que lo público se refiere propiamente al sector “público”, básicamente a la Administración Pública y el gobierno, mientras que el sector privado se traslada más hacia

el modelo de mercado, debido que lo que lo diferencia con el público, es que este tiene entre sus objetivos, que se obtenga un beneficio colectivo indivisible.⁹²

Ahora bien, debido a que la administración pública es considerada como tal, se debe a que lo público se ocupa de atender y satisfacer necesidades de carácter colectivo, basándose en la producción de bienes y servicios que debieran ser para toda la población, siendo ella misma, la que debe ejercer el presupuesto y el gasto público para generar ventajas, incentivos y distribución de esos beneficios.⁹³

La Administración Pública mantiene su diferencia con el sector privado en base a su definición, pues ella se construye en cuanto a su campo de acción, y que resulta de transcendental importancia que no exista confusión entre lo privado y lo público. Ahora bien, si la administración se ocupa de lo público, ésta no es propiamente contraria a lo privado, pues también incentiva y capacita ciertos sectores de la vida privada, pero tampoco implica que la administración pública, o también dicho acertadamente, lo público, lo soslaye como ámbito de su responsabilidad y actuación, pues su intención es propiciar que esa vida privada sea más fácil para la población de la que ella se encarga.⁹⁴

Es así como todo lo relacionado con lo público debido a su alcance universal y general le concierne a la Administración Pública y en ese sentido se instituye el gobierno de la población, es decir, que tal administración y sus beneficios estén al alcance de todos y que, a su vez, estos puedan ser compartidos. Dichos puntos resultan muy importantes para la comprensión pública de la Administración Pública y como se encuentra situada entre las condiciones existenciales de la sociedad y el Estado.⁹⁵

Por el contrario, también existen posturas que afirman que en este último siglo lo público ya no es exclusividad del Estado, sino que también entre la sociedad hay organismos,

⁹² Aguilera Hintelholher, Rina M., *Naturaleza de lo público en la administración pública moderna*, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México, 2012, p. 17.

⁹³ *Ibidem*, p. 25.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 26.

⁹⁵ *Idem*.

grupos e incluso personas en lo individual, a quienes también les compete su campo de acción en el lugar de lo público.⁹⁶

Lo público por su parte, dentro de la democracia aumenta la presión sobre el desempeño de la Administración Pública, pues desde el momento en que los bienes y servicios se producen y deben ser distribuidos, ello debe funcionar con apego al principio de igualdad, es decir, en ausencia de favoritismo, que en nuestra realidad caracteriza a las sociedades modernas y contemporáneas.⁹⁷

La exigencia más palpable por parte de la población para con la administración pública y propiamente vista como el gobierno, son las respuestas a las tareas que ellos mismos tienen que desplegar, y que estas a su vez resulten efectivas, por supuesto en términos de la contención de los conflictos y el diseño de las soluciones que han de implementar en los diversos problemas de la sociedad.⁹⁸ Es por eso que la Administración Pública tiene ese alcance social en el que se ocupa de la vida de todos, lo cual implica atención, seguridad, protección y normas que conduzcan a las personas y a sus propiedades a obtener las mejores condiciones para su desarrollo y productividad.⁹⁹

La parte de lo público en la Administración Pública se ha formado porque en la sociedad moderna también se ha desarrollado a la par la esfera de lo privado. “Lo público y lo privado dan cuenta de cómo la sociedad se desarrolla no solo con sus propios medios, sino cómo necesidad de la Administración Pública para la atención y solución de los problemas que son comunes. Si algo caracteriza a la vida moderna es que lo privado y lo público no son esferas antagónicas, sino complementarias”.¹⁰⁰ Es así, que los temas públicos justifican las acciones y objetivos de la Administración Pública desde el momento este desarrollo atañe a la sociedad, y que no obstante su capacidad de avance pueda generar diversos problemas que no puede resolver por sí misma y que se relacionan con su campo de acción.¹⁰¹ Como lo es el caso ahora mismo, en cuanto a la estrategia que está siendo utilizada por el gobierno de

⁹⁶ *Ibidem*, p. 27.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 30.

⁹⁸ *Idem*.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 85.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 98.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 100.

López Obrador para la solución del problema de robo de hidrocarburos, y me refiero propiamente a que, hasta donde es posible que una aparente solución al conflicto trasgreda la integridad y el buen desarrollo de la sociedad, y que a su vez, quien dentro de esta administración afronte las consecuencias de su responsabilidad como administración de esos bienes y servicios en comento. “Los asuntos públicos son la parte que acredita y justifica por qué la Administración Pública es el gobierno de la comunidad y por qué tiene a su cargo la vigencia del interés público”.¹⁰²

Ahora bien, una vez que desmembramos el actuar de lo público con lo privado, pasamos al que pareciera más un campo híbrido, pero que a nuestra consideración permanece dentro de lo público, y es de esta forma que damos paso al estudio de la naturaleza jurídica de los entes creados durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, los cuales denomino EPE.

Las EPE, parten de una nueva gobernanza, es decir un nuevo formato de gobierno, el cual tiene como objetivo que se contenga esa actividad económica del Estado en la misma sociedad, permitiendo la intervención directa en la producción de bienes y servicios a los agentes de mercado, situación que conlleva a volver a definir esos límites comentados entre lo privado y lo público, y así evitar que su falta de claridad ocasione inseguridad, falta de responsabilidad y respecto a los derechos de propiedad.¹⁰³ “La nueva gobernanza implica que los monopolios públicos en materia económica empiezan a ser diluidos, con lo cual la esfera público-estatal reduce su radio de acción y en consecuencia, aumenta la esfera pública en la sociedad”.¹⁰⁴

Lo interesante de esta llamada nueva gobernanza, se deviene cuando se desactivan las políticas del bienestar y se opta por las de competencia y acumulación, y que estas se excitan a su vez, con la participación directa de los particulares en el campo de acción de la vida pública, dicho en otras palabras, la nueva gobernanza produce la existencia de un Estado menor productor y distribuidor de los beneficios sociales por el modelo del Estado promotor y regulador.¹⁰⁵ Situación que descarga la responsabilidad directa de la gestión gubernamental

¹⁰² *Ibidem*, p. 101.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 158.

¹⁰⁴ *Idem*.

¹⁰⁵ *Idem*.

en las fallas de la burocracia, así como también en aquellos que confían en la visión keynesiana, que habían propiciado la politización de los asuntos públicos y como estos tienen impacto directo en los presupuesto.¹⁰⁶ “La nueva gobernanza se concibe con el objetivo de abrir los Estados a los particulares y al mercado, evitando la reproducción de los monopolios en lo relativo a los bienes y servicios públicos”.¹⁰⁷

La política en su caso consiste, en que no sean las burocracias las únicas estructuras que se encarguen de definir el alcance de lo público, sino que medien en ese proceso, que rompan la distinción de lo público a cargo de ellas mismas, que planteen oportunidades y soluciones a los problemas colectivos considerados en la agenda, y que esta no solo pueda ser atendida por la autoridad, sino por grupos no gubernamentales.¹⁰⁸

La premisa más conspicua de lo público en la Nueva Gestión Pública es que el ciudadano puede entenderse como cliente, esto es, que una persona tiene el derecho de aceptar o rechazar los bienes y servicios públicos sobre la valoración que realice sobre la calidad de estos. La categoría cliente se incorpora desde el mercado hacia la esfera de las oficinas administrativas y gubernamentales, a fin de aumentar la productividad y calidad del trabajo de las burocracias.¹⁰⁹

¹⁰⁶*Ibidem*, p. 159.

¹⁰⁷*Idem*.

¹⁰⁸*Ibidem*, p. 160.

¹⁰⁹*Ibidem*, p. 161.

EMPRESA PÚBLICA	EMPRESA PRIVADA	EMPRESA PRODUCTIVA DEL ESTADO (PEMEX)
• Son encargados de la dirección de la empresa. • Solo pueden ser designados y removidos según lo establecido en la norma que las creó. • Cumplen con la función de generar bienes y servicios sin fines de lucro. • Responden ante lo establecido en la LGRA. • Entre sus sanciones mas destacadas estan la destitución de sus directivos e inhabilitación.	• Son responsables del crecimiento económico de la empresa. • Son designados y removidos por la junta de socios. • Mayormente son para generar ganancias a los mismos socios. • Responden ante el consejo de administración o la junta de socios, incluyendo su designación y destitución. • Se ajustan a lo establecido, según sea el caso, a la LGSM y el Código de Comercio. • La sanción y obligación más desatcada es ser responsable ilimitado y solidario.	• Será responsable de definir las políticas, lineamientos y visión estratégica de la EPE. • Son designados y removidos por el ejecutivo federal. • Buscan convertir a la empresa en un ente proveedor de capital económico. • Solo responden a los establecido en la LPM. • Su sanción más destacada es la destitución de su cargo, y en determinados casos, la responsabilidad solidaria.

Fig. 10 Similitudes y diferencias entre las responsabilidades de las empresas públicas y privadas para con las empresas productivas del estado, caso específico de Petróleos Mexicanos.

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO IV. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD ACTUAL DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN DE LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO, CASO PETRÓLEOS MEXICANOS

1. PETRÓLEOS MEXICANOS

A) LA OMISIÓN DE LA LOAPF PARA LA INCLUSIÓN DE PEMEX

La Ley Orgánica modificó la estructura jurídica de la empresa estatal para competir en un mercado de múltiples participantes, la cual pretendió eliminar los obstáculos burocráticos que entorpecen la toma fluida y eficaz de decisiones a efecto de corregir los crónicos problemas financieros de la empresa que la han colocado en los límites de la bancarrota. Naturalmente, la nueva configuración legal de PEMEX ha contemplado cuidadosamente la incorporación de normas que aseguren sus cuantiosas contribuciones tributarias a las cargas gubernamentales para no agravar las atribuladas condiciones financieras de la hacienda pública federal.¹

Actualmente PEMEX como EPE, forma parte de los entes gubernamentales, por lo tanto, es enteramente una empresa de tipo pública. Empero lo anterior, dentro de su campo de acción, colisionan intereses particulares y públicos, así como principalmente de interés general.

Como ya hemos mencionado, dicho ente productivo del Estado basa su régimen jurídico y regula su organización en razón de los artículos 24, 25 y 27 de la CPEUM, así como de su ley reglamentaria, la Ley de Petróleos Mexicanos (LPM), situación por la cual el día de hoy el tema de la responsabilidad de sus órganos de dirección está en conflicto, pues como ya hemos venido señalando a lo largo de este trabajo, la responsabilidad que recae en este órgano, no debe limitarse a la mera expresión de una exclusión en una ley secundaria, sino debe obedecer al mandato constitucional mencionado, que da vida y demarca el campo de acción del tal ente público.

¹ Aguilera Gómez, Manuel, *El petróleo mexicano conflicto, esperanza y frustración*, Porrúa, México, p. 125.

Debido a su organización es que podemos reconocer cómo el poder legislativo excluye y favorece a los consejeros de administración y su director general, en cuanto a que no los incluye dentro de los considerados como servidores públicos, pese a que por la naturaleza de su campo de acción si pertenecen a tal categoría, y que ello por supuesto se traduce en una falla en la norma.

La LOAPF en su artículo 1 señala que dicha ley establecerá las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, la cual desde luego debería incluir a las EPE, sin embargo, solo las menciona en ciertos artículos como parte de los quehaceres del Estado, pero no señala explícitamente que éstas formen parte de la administración pública federal.

Mas adelante la ley en comento señala 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”,² empero, ello habrá de significar qué todas las demás no lo serán así.

Si bien estudiamos en el capítulo primero de este trabajo de investigación, las empresas en México pueden dividirse debido a su campo de acción y participación del Estado, es decir, empresas públicas, empresas privadas y semipúblicas o de participación mayor y menor del Estado. Dicho lo anterior, las llamadas EPE, son enteramente empresas públicas, pues su naturaleza jurídica y la norma que las crea así lo dispone, entonces, cómo puede resultar razonable, que el legislador omita esclarecer esta cuestión en su administración pública federal.

Lo que si podemos notar con claridad es que los legisladores no se ponen de acuerdo en el cómo armonizar las leyes, ni tampoco en cómo determinar la naturaleza de las nuevas instituciones que crea.

² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_301118.pdf, consultado el 10 de febrero de 2019.

En contraposición con la LOAPF, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) si contempla a las EPE como entes públicos, situación que confunde a la ciudadanía, pues no permite que el estudio de una empresa nacional puede ser práctico, claro y sencillo.

La LOAPF se limita a mencionar en su artículo 33 que a la Secretaría de Energía le corresponde, entre algunos otros despachos, la planeación energética y a su vez, el fortalecimiento de las EPE del sector energético.

La planeación energética deberá atender los siguientes criterios: la soberanía y la seguridad energéticas, el mejoramiento de la productividad energética, la restitución de reservas de hidrocarburos, la diversificación de las fuentes de combustibles, la reducción progresiva de impactos ambientales de la producción y consumo de energía, la mayor participación de las energías renovables en el balance energético nacional, la satisfacción de las necesidades energéticas básicas de la población, el ahorro de energía y la mayor eficiencia de su producción y uso, el fortalecimiento de las empresas productivas del Estado del sector energético, y el apoyo a la investigación y el desarrollo tecnológico nacionales en materia energética...;³

Aunado a lo anterior, la misma LOAPF señala en su fracción XXI que deberá “requerir la información necesaria para el desarrollo de sus funciones a órganos desconcentrados, órganos reguladores coordinados, entidades paraestatales y empresas productivas del Estado y en general, a toda persona física o moral que realice cualquiera de las actividades a que se refieren la Ley de Hidrocarburos, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear y la Ley de la Industria Eléctrica”, en la cual podemos notar que la menciona como parte integrante de la administración pública federal, pues no asevera que esta pudiera tener una connotación diversa, es decir, no la excluye como se hace al inicio.

³ *Idem.*

Del mismo modo es que la LOAPF pretende confundir y divagar en su naturaleza, de las EPE, ya que más adelante señala que a la Secretaría de la Función Pública le corresponde, entre otros despachos, “XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica, funcional y presupuestalmente de la Secretaría de la Función Pública...” mezclando a las entidades de la administración pública federal, como equivalentes en las unidades administrativas de las EPE.

B) MARCO DE RESPONSABILIDAD DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN A LA LUZ DE LA LPM

La Ley de Petróleos Mexicanos (LPM) forma parte de las leyes secundarias que fueron modificadas con la reforma energética. La mencionada legislación es por excelencia la ley que regula el actuar y desarrollo de la empresa nacional, específicamente hablando de PEMEX.

En el preámbulo de la iniciativa de LPM se insiste en reiteradas ocasiones la intención de transformar a PEMEX en una EPE, en cuanto que se consiga lo más acercado posible a las prácticas de las empresas privadas, dado que a ellas se les ha adjudicado el atributo de rentabilidad y eficiencia traducida en utilidades. De manera que para lograrlo se creó una figura jurídica híbrida denominada EPE, nombrada de tal forma que represente fielmente a una sociedad mercantil pero que se mantiene como propiedad del Estado y que a su vez sea generadora de utilidades, es decir, una empresa organizada con fines de lucro. Así también la mencionada empresa actualmente se encuentra sujeta a un régimen especial y un muy desafortunado régimen de excepción, en el que se llega al extremo de puntualizar aquellas leyes que serán aplicables a las empresas estatales que los administradores y directivos no tienen obligación de cumplir.⁴

Las leyes que mantienen el régimen de PEMEX como exclusivo abren en ésta, un vacío legal de responsabilidades, un deficiente marco de seguridad y desde luego de falta de

⁴ Aguilera Gómez, Manuel, *op. cit.*, p. 125.

sanción. El hecho de que se señale específicamente cuales leyes son las que habrán de regular el actuar de las llamadas EPE's permiten que estas queden a expensas de la pericia de los legisladores y lo suficientes que estas puedan resultar. Reconocemos la labor del legislador, pero hemos de afrontar que siendo todas las leyes perfectibles, sabemos que así mismo las leyes que regulan estas empresas lo habrán de ser, por tanto, jugarse toda la responsabilidad y sanciones y un puñado de leyes, habiendo un extenso catálogo de otras normativas en este mismo tema, es una falta grave a la defensa de los intereses de los mexicanos y más aún al interés general, a la propiedad de la tierra y en sí, al derecho transable de emisión, es decir, al derecho del uso y disfrute de los recursos naturales que pertenecen al territorio mexicano y que a su vez generan beneficios al mismo.

Originalmente uno de sus problemas más graves lo fue que la empresa nacional era considerada y a su vez convertida en un simple recinto fiscal, en la que el abandono coadyuvó que, en su carácter de institución de fomento, ésta decayera al extremo en que la conocíamos hasta hace poco.⁵

Otra de las cuestiones que debemos considerar es que la nueva LPM en razón del nuevo esquema de administración quedó en manos del llamado consejo de administración, que desde luego fue renovado con la misma reforma, en la que, como ya hemos estudiado se encuentra integrado por 10 consejeros: Presidiendo el Secretario de Energía con voto de calidad, además del titular de la Secretaría de Hacienda; tres consejeros designados por el Presidente de la República, y cinco consejeros independientes nombrados por el senado a propuesta del Ejecutivo Federal. Como se ha de resaltar, la ley aún es oscura y muy confusa, la falta de claridad pone a dicha ley en una situación muy penosa, ya que no se manifiesta bien a bien cuál es la calidad con la que uno y otro grupo de consejeros han de conducirse, y aunque si bien, mencionan las causas de su remoción, no son bastas en cuanto al apartado de responsabilidades que estos tendrían que cubrir. El afán de demostrar y garantizar su independencia técnica trajo consigo también la irresponsabilidad de permitir la flexibilización de la norma.⁶

⁵ *Ibidem*, p. 126.

⁶ *Idem*.

Ahora bien, dentro de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (LPMOS) de 1992 se especificaba que uno de los integrantes del Consejo debía ser secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales, con objeto de evitar daños ecológicos por la actividad petrolera, sin embargo, la ley actual ya no hace esa prevención.⁷ Situación que desde luego afecta el mejoramiento y prevención de emergencias ambientales en contra de nuestro país, ya que como hemos visto, esta cuestión para nada es incluida en la LPM, mientras si muchas otras cosas se conservan.

En la LPM persiste la configuración administrativa de Pemex adoptada hace dos décadas, pues reproduce el esquema organizativo y a su vez consolida a las empresas subsidiarias, ya que, si bien estas también tendrán el carácter de empresa productiva, no funcionan como empresas provistas de verdadera autonomía de gestión, ya que seguirán estando guiadas por las decisiones del corporativo. Estas en relación con la matriz, EPE entrañan una ficción que tiene enormes repercusiones en el terreno contractual y fiscal, mismas que no están resueltas dentro de la ley.⁸

Manuel Aguilera por su parte, recomienda que es necesario establecer que las finanzas de las subsidiarias reflejen los costos directos de producción y operación, y el corporativo incorpore en sus estados contables los costos financieros y gastos generales y no pongan en dificultades a las subsidiarias.⁹ “En tanto no se corrija esta enorme deficiencia causante de la ausencia de una cultura de costos en la empresa, el nuevo Pemex seguirá arrastrando los lastres del pasado”.¹⁰

Particularmente, el segundo capítulo de excepciones se encuentra en el artículo 72, el cual contempla un régimen especial de remuneraciones, distinto del previsto en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), cuyos montos actualmente son aprobados por el mismo consejo de administración y un comité de recursos humanos y remuneraciones. Situación que desde luego resulta alarmante, dado que se encuentran exentados de los límites salariales previstos en la Constitución.

⁷ Aguilera Hintelholher, Rina M., *op. cit.*, p. 242.

⁸ Aguilera Gómez, Manuel, *op. cit.*, p. 127.

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

Otra situación de sobra preocupante es lo referido en el artículo 30, el cual como ya ha sido estudiado a lo largo de este trabajo, señala que los consejeros de administración no estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sino se estarán a lo dispuesto únicamente su apartado especial de responsabilidades de la LPM. Esta ley, por tanto, deja de lado las especificaciones y perfeccionamientos que ya contiene la LGRA, como por ejemplo la LPM no contempla la contratación de familiares, los conflictos de interés, aceptación de aportaciones de bienes provenientes de personas relacionadas con su función, así como mucho de lo que ya se encuentra contemplado en el artículo 8 de la LGRA, entre otros.¹¹

El artículo 36 de la LPM exonera a los miembros del consejo de administración de toda responsabilidad de sus actos u omisiones causantes de daño patrimonial a la empresa, siempre y cuando actúen de buena fe, situación desde luego sería una excepción muy difícil de acreditar. Lamentable para el pueblo mexicano, pero afortunado para los errores y horrores cometidos por el consejo de administración.

El régimen de excepción se extiende también a las adquisiciones y obras. El artículo 75, segundo párrafo, establece categóricamente: ‘a las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras de cualquier naturaleza [...] no les serán aplicables la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras y Servicios relacionados con las mismas’. Todos los contratos que Pemex celebre con particulares tendrán un carácter administrativo y los actos posteriores se regirán por la legislación mercantil. Si bien los procedimientos de contratación se sujetarán a la filosofía del artículo 134 constitucional, en la iniciativa de ley se prevé (artículo 78).¹²

Según el mismo Manuel Aguilera el texto de la ley permite cierta confusión entre normatividad y la tramitología, y asevera que no se debe eliminar la primera por causa de la segunda, sino lo correcto sería simplificar los procesos para evitar que la normatividad

¹¹*Ibidem*, p. 129.

¹² *Ibidem*, p. 130.

entorpezca la toma de decisiones oportunas y al mismo tiempo permita tener claridad en los mismos.¹³

El artículo 118 de la Ley extiende su régimen de excepción cuando establece: Las utilidades que obtengan Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias [...] no se repartirán entre sus trabajadores. Es una disposición inconstitucional, pues la actividad petrolera ni las Empresas Productivas del Estado están incluidas en las excepciones previstas en el artículo 123 constitucional. Este régimen de excepción era comprensible cuando Pemex era un órgano del Estado, pero es incomprensible su exclusión tratándose de una empresa mercantil con fines de lucro.¹⁴

La anterior estipulación contraviene lo establecido en el artículo noveno transitorio de la iniciativa de ley que postula: Los derechos de los trabajadores de Petróleos Mexicanos, Pemex Exploración y Producción, Pemex Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex Petroquímica serán respetados conforme a la ley.¹⁵ Los derechos de los trabajadores son irrenunciables.

Pese a sus propósitos declarativos a favor de la ‘autonomía presupuestaria’, la Ley fortalece la acción invasiva de la Secretaría de Hacienda en la administración del nuevo Pemex, como ha sido reconocido por los actuales funcionarios de la empresa en la comparecencia reciente ante las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y de Energía de la Cámara de Diputados. Las finanzas de Pemex seguirán formando parte del presupuesto anual del gobierno federal y, por tanto, seguirán desempeñando el papel de ‘factor de ajuste residual’ en el equilibrio presupuestal.¹⁶

Dentro del capítulo de rendición de cuentas, la ley omite la cuestión de la responsabilidad de los auditores externos, que en la mayoría de los casos son firmas de otros países, específicamente hablando de cuestiones contables. Resulta de vital importancia que

¹³ *Ibidem*, pp. 130 y 131.

¹⁴ *Ibidem*, p. 132.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ *Ibidem*, p. 133.

se precisado la veracidad de la información y su representatividad financiera, resultando un tema bastante sensible para efectos de una correcta administración. Este tipo de responsabilidad no prevista por la LPM y en general las legislaciones correspondientes a regular las EPE son casos dolosos para el interés general.¹⁷ Por lo que “es indispensable brindar más información precisa respecto al monto, costo y saldos de las operaciones con derivados y, en general, sobre las operaciones en los mercados futuros”.¹⁸

La ley aprobada no resuelve -si acaso posterga- problemas que no podrán superarse con una versión híbrida público-privada en su organización. La supresión del marco legal que regula las operaciones y administración de las empresas públicas en materia: remuneraciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras, disposición de activos, etcétera, lejos de mejorar la eficiencia de la nueva empresa propiciará un ambiente de ‘manos libres’, sin coto ni control, que convertirá a Pemex en unpreciado botín en manos de directivos ávidos de negocios privados, controlado únicamente con fines recaudatorios.¹⁹

En resumen: es evidente la sobrevaloración de la reforma energética realizada por el gobierno y el frágil sustento de la amplia campaña propagandística encaminada a difundir los futuros beneficios para las familias mexicanas.²⁰

Ahora bien, la LPM en su artículo 117 también contempla el caso del comisario, es decir, aquella persona que habrá de encargarse de la evaluación anual que se realice sobre el desempeño de la empresa y el de su Consejo de Administración, incluyendo sus comités, que deberá ser un experto independiente que tendrá las funciones siguientes:

I. Formular anualmente una evaluación global de la marcha y desempeño de Petróleos Mexicanos, que incluya un análisis sobre la situación operativa, programática y financiera de la empresa, así como de la estructura organizacional, la unidad de procesos y la estructura contable. El informe

¹⁷ *Ibidem*, p. 134.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ *Ibidem*, p. 138.

²⁰ *Ibidem*, p. 146.

*señalado deberá presentarse a la Cámara de Diputados y al Ejecutivo Federal a más tardar el 30 de junio de cada año; II. Formular recomendaciones puntuales al Consejo de Administración y al Director General de Petróleos Mexicanos, y III. Solicitar al Director General de Petróleos Mexicanos toda la información necesaria para rendir el informe a que se refiere la fracción I anterior.*²¹

Para la designación de tal Comisario, el Ejecutivo Federal deberá solicitar al Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas le proponga una terna de personas o firmas de reconocido prestigio que enviará a la Cámara de Diputados. Su Junta de Coordinación Política seleccionará a uno de los integrantes de la terna y someterá la designación del Comisario a la aprobación del Pleno, misma que deberá realizarse por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Otra característica muy importante para considerar es que la contratación del Comisario no podrá hacerse por periodos mayores de cinco años y será cubierta con cargo a la empresa, así como que para ser Comisario se deberá cumplir con los mismos requisitos establecidos para ser consejero independiente, así como no haber sido miembro del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos en los cinco años previos a su designación.²²

C) EXCLUSIÓN DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN DE PEMEX EN LA LGRA

La aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) de los Servidores Públicos al personal de PEMEX y de sus EPS corresponderá a la Unidad de Responsabilidades, pero no así a los llamados órganos de dirección, es decir, al consejo de administración ni a su director general.

La LGRA enuncia en sus artículos 1 y 2, respectivamente que “artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República”; “artículo 2. Son

²¹ Ley de Petróleos Mexicanos, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPM_110814.pdf, consultado el 01 de marzo de 2019.

²² *Idem.*

objeto de la presente Ley: I. Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los Servidores Públicos.

Por otro lado, el artículo 3 señala quienes, para efectos de esa ley, son considerados entes públicos, así como también abre la posibilidad infinita a todo aquel que quepa en ese supuesto:

*Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por...: X. Ente público: Los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Procuraduría General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales, las Empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno...*²³

Debemos recalcar que la LGRA también especifica que serán sujetos de esa Ley “I. Los Servidores Públicos...; III. Los particulares vinculados con faltas administrativas graves”, por lo tanto, a ello deben atender sus efectos. Así también, en el mismo artículo 3 pero en su fracción XXV señala quienes en específico serán considerados servidores públicos, aduciendo que serán “Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” sin anunciar ninguna excepción o beneficio para nadie, al contrario, señala en la misma ley en el artículo 1 que será de aplicación general, sin embargo, en el artículo 5 se lee lo siguiente:

Artículo 5. No se considerarán Servidores Públicos los consejeros independientes de los órganos de gobierno de las empresas productivas del Estado ni de los entes públicos en cuyas leyes de creación se prevea

²³ Ley General de Responsabilidades Administrativas, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>, consultado el 04 de febrero de 2019.

*expresamente, sin perjuicio de las responsabilidades que establecen las leyes que los regulan.*²⁴

En contraposición con lo anterior la misma ley se contradice, pues nos deja entender en base a su propio glosario que, para efectos de esta, un servidor público es aquella persona que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, y como ya hemos desglosado en líneas anteriores, una empresa productiva del Estado es un ente público, por lo tanto, resulta contradictorio decir, que los consejeros de administración de una EPE no son considerados servidores públicos. Ahora bien, hagamos uso de las herramientas que el propio derecho nos ofrece, cuando “A” mas “B” es igual a “C”.

A. De acuerdo con la Ley, son servidores públicos aquellas personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos.

B. Los integrantes del consejo de administración desempeñan un cargo en un ente público.

Por lo tanto, los integrantes del consejo de administración son considerados como servidores públicos.

Dicho de otra forma, un ente público, se hace público por el manejo de su recurso, siendo este material, humano y financiero,²⁵ y si el consejo de administración realiza acciones que involucren dichos recursos, la teoría refrenda la responsabilidad que debe recaer en tales personas, por lo cual pasan a ser considerados servidores públicos independientemente de que así haya sido previsto o no en un catálogo de personas consideradas como servidores públicos.

Resultando cierto todo lo anterior, solo debería bastar para ser considerado servidor público, se acredite que el recurso con que se trabaja o se cuenta, es público, y si recordamos el estudio de las políticas públicas de Lahera Parada, el recurso público no solo es de tipo económico o financiero, también es humano y material, por lo tanto, el consejo de

²⁴ *Idem.*

²⁵ Lahera Parada, Eugenio, *Introducción a las políticas públicas*, Chile, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 4.

administración al obrar en razón de una encomienda hecha por el poder ejecutivo, que labora o trabaja en base a recurso financiero público, humano y material, y es previsto por y para el beneficio de los mexicanos, deber ser considerado como servidor público, pese a lo que diga su norma reglamentaria.

Situación que desde luego no debe pasar desprovista por el legislador, y por tanto, debe urgentemente atenderse el problema de raíz, en el cual se vislumbre con claridad el marco de responsabilidad ante el cual se situó el máximo órgano de dirección de una EPE, como lo es PEMEX, y que le soporte seguridad jurídica a todos los mexicanos que precisamente es una de sus encomiendas como legisladores, basta de beneficios y corrupción, vamos por más claridad en las cuentas y mejores oportunidades para nuestro país.

D) CONTRADICCIÓN DE LA LFEP EN CONTEMPLAR Y NO A PEMEX COMO EMPRESA PARAESTATAL

La función que realizan las normas en nuestro país, así como en la mayor parte del mundo, son para el mejoramiento y practicidad de la vida de los que por ellas se sujetan. En México la situación no es diferente, sin embargo, el ejemplo de las legislaciones provistas para la reforma energética dista mucho del objetivo mismo de armonización.

Hemos visto que mientras la LOAPF no es para nada clara en el tema de la situación jurídica de las EPE, la LGRA determina su origen público, pero excluye de su responsabilidad a sus órganos de administración, y la LPM es en demasía benevolente y hasta somera en cuestiones de reglamentación del actuar de la misma, el caso de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) no es la excepción.

La última de las legislaciones mencionadas en el párrafo que antecede, se adhiere a lo establecido en la LOAPF, sin embargo, como ya hemos estudiado, esta ley es omisa en señalar específicamente si las EPE son o no parte de la administración pública federal, aunque de esa situación debería caber duda, ya que desde luego al ser una empresa pública, debe formar parte de la administración pública de competencia federal.

La LFEP se limita a señala en su artículo 2 que “son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”,²⁶ situación que deja en desprovisto a todo aquel que quisiese iniciar un procedimiento de responsabilidad correspondiente ante la oscuridad de la ley.

Si bien es cierto, de lo anterior se desprende que si dentro de la LOAPF no se contempla o menciona a las EPE como entes públicos, que forman parte de la administración pública federal, no lo serán tampoco para los efectos de la LFEP.

Empero lo anterior, en el artículo 12 de la misma LFEP señala que “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal”,²⁷ misma que si contempla a las EPE, como entes de la administración pública federal y que a continuación enlisto:

EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO

184. Comisión Federal de Electricidad.

185. Petróleos Mexicanos.

SUBTOTAL: 2

δ EMPRESAS PRODUCTIVAS SUBSIDIARIAS

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

186. CFE. Distribución.

187. CFE. Generación I

188. CFE. Generación II

²⁶ Ley Federal de Entidades Paraestatales, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_150618.pdf, consultado el 04 de febrero de 2019.

²⁷ Ley Federal de Entidades Paraestatales, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_150618.pdf, consultado el 04 de febrero de 2019.

189. CFE. Generación III

190. CFE. Generación IV

191. CFE. Generación V

192. CFE. Generación VI

193. CFE. Suministrador de Servicios Básicos

194. CFE. Transmisión

PETRÓLEOS MEXICANOS

195. Pemex. Etileno

196. Pemex. Exploración y producción.

197. Pemex. Fertilizantes

198. Pemex. Logística

199. Pemex. Perforación y servicios

200. Pemex. Transformación Industrial

SUBTOTAL: 15

TOTAL: 200.²⁸

Por lo cual resulta una completa contradicción y falta de atención, que los legisladores consideren conveniente tratar de ocultar la naturaleza jurídica pública innegable de una EPE. La cual, por el contrario, si fue expuesta en la tribuna el día de su debate en la Cámara de Diputados, en la que se expresó que PEMEX y CFE debían de dejar de ser vistas como

²⁸ Diario Oficial de la Federación, en <http://dof.gob.mx/>, publicación 15 de agosto de 2018. “Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal”, en <https://www.antitesisjuridica.com/entidades-paraestatales-2018/>, consultado el 01 de marzo de 2019.

dependencias gubernamentales, y que estas a su vez se transformarían en auténticas empresas, por lo que quedarían fuera de la competencia de la LFEP, y que deberían organizarse y funcionar según lo establecido por sus propias leyes.²⁹

El precepto al que se sujeta lo expuesto anteriormente se refiere al artículo 3 de la LFEP, el cual señala que las EPE's quedarán excluidas de la competencia del ordenamiento en cuestión, sin embargo, la SHCP sigue manteniéndolas dentro de su listado de Empresas Paraestatales, entonces, son o no parte de la Administración Pública Federal.

Artículo 3. Las empresas productivas del Estado y sus respectivas empresas productivas subsidiarias, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Agencia de Noticias del Estado Mexicano y el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento.³⁰

E) DIARIO DE DEBATE DE LA LPM, POSICIONAMIENTOS EN CONTRA PARA LA EXCLUSIÓN DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN COMO SERVIDORES PÚBLICOS

Estamos frente a una seria problemática, solo los órganos de dirección no son considerados servidores públicos, pero todos los empleados y demás directivos sí, entonces cuál es la verdadera intención del legislador.

Pese a que la palabra responsabilidad se pronunció 292 veces durante la sesión ordinaria del 30 de julio de 2014, fueron muy pocos los diputados que pusieron sobre la mesa el tema de la exclusión del sistema de responsabilidades respecto del consejo de administración de las hasta ahora EPE's, PEMEX y CFE.

²⁹ Diario de debate del 30 de julio de 2014, Ley de Petróleos Mexicanos, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, consultado el 12 de febrero de 2019.

³⁰ Ley Federal de Entidades Paraestatales, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_150618.pdf, consultado el 04 de febrero de 2019.

Dentro de la versión estenográfica del Diario de Debate en la Cámara de Diputados del 30 de julio de 2014, Diputados de distintos partidos políticos se pronunciaron respecto de suspender la aprobación de la Ley de Petróleos Mexicanos en base a ciertas irregularidades.

La diputada Nelly del Carmen Vargas Pérez señaló al respecto “No más importante resulta el poder desmedido que se otorga al consejo de administración, los consejeros no estarán sujetos a las responsabilidades establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; grave, muy grave”.³¹

La diputada Aleida Alavez Ruiz en el mismo tenor se pronunció al respecto “A los consejeros se les confiere de un fuero para que no les sea aplicable el régimen de responsabilidades de servidores públicos, o cualquier otro ordenamiento aplicable a los servidores públicos de carácter federal. Eliminan toda la responsabilidad de los servidores públicos, todo lo que implica el que se asuman a la administración pública federal, y esto no lo responden, esto no lo debaten, yo creo que por eso debiera regresarse a comisiones este dictamen y tener una revisión más pormenorizada de lo que están haciendo con Pemex y con CFE”.³²

La diputada Raquel Jiménez Cerrillo expuso de manera integral, su inconformidad y así también una propuesta, en la que muy particularmente señala que el artículo en cuestión, artículo 30 de la LPM debe ser anulado, y en su lugar, deben poner uno donde se vislumbre completamente la sujeción a las responsabilidades administrativas y demás correspondientes para el caso de un servidor público. De manera que a continuación transcribo la participación de la Diputada Jiménez Cerrillo:

...Y hoy en la Ley de Petróleos Mexicanos, en la Ley de Pemex, se establece un consejo de administración cuya composición y cuyas funciones y ya lo han mencionado algunos diputados y diputadas que me han antecedido en el uso de la voz, quedan fuera de la observancia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de cualquier

³¹ Diario de debate del 30 de julio de 2014, Ley de Petróleos Mexicanos, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, consultado el 12 de febrero de 2019.

³² *Idem*.

otro ordenamiento aplicable... Es decir, este artículo 30 dispensa a los 10 integrantes del consejo incluyendo al secretario de Energía y al secretario de Hacienda y Crédito Público, de cualquier decisión que tomen al interior del consejo. Y las funciones que tienen no son nada fáciles ni tampoco tienen que ver con cuestiones sencillas ni que no tengan que ver con dinero. Prácticamente de las 30 fracciones que contempla el artículo 13 donde establece las funciones de los consejeros, tienen que ver con recursos económicos de esta nación y si ellos manejan mal o toman una mala decisión, no tendrán ninguna responsabilidad, de acuerdo a lo que establece el artículo 30. Una vez más se está protegiendo a los funcionarios públicos, en este caso y de manera muy particular al secretario de hacienda y al secretario de energía, como integrantes de este consejo. La propuesta es que se anule este artículo 30 y que se establezca que todos los integrantes tendrán que regirse no bajo el régimen que establece la ley, sino bajo el régimen de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos de este país.³³

El diputado Pedro Porras Pérez también expuso su desaprobación en cuanto al sistema de responsabilidades propuesto en el que señalo que la LPM que se pretendía aprobar no contaba un verdadero régimen de responsabilidades, por lo que ello no permitiría al Estado combatir la corrupción e impunidad que aqueja a la empresa nacional, y que ello sería un gran obstáculo para que PEMEX pudiera convertirse en una empresa competitiva y moderna.³⁴

La diputada Lilia Aguilar Gil manifestó que el hecho de que los miembros del consejo no fueran responsables ante la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hoy LGRA, hacia parecer más que un régimen especial de responsabilidades a un régimen excepcional porque exceptúa a Pemex en realidad de una auditoría y una rendición de cuentas. Comentario que en el mismo sentido se pronunció la diputada María de Lourdes Amaya Reyes señalando que el régimen de responsabilidades propuesto en la LPM significa

³³ *Idem.*

³⁴ *Idem.*

también “limitar el propio derecho humano que los gobernados tienen a la información y rendición de cuentas de parte de las autoridades, dando un cheque en blanco para la proliferación de la impunidad y la corrupción”.³⁵

El diputado José Luis Esquivel Zalpa señaló que la hoy aprobada LPM daría paso a que el consejo de administración de las EPE's fueron los únicos servidores públicos mexicanos que no se les aplicará el régimen de responsabilidades de los servidores públicos en contra de lo que dice la Constitución. El diputado Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara adhiriéndose a la postura anterior, señaló su descontento en cuanto el desempeño y función que realizan los consejeros de administración en empresas de Estado, siendo el caso de PEMEX y CFE.³⁶

Con todo lo anterior podríamos estar en condiciones de decir que PEMEX, específicamente, tiene un régimen de responsabilidades suficientemente eficiente en cual, al tema del interés general, o más bien fue una reforma a la LPM que permitiera mayor flexibilidad a los intereses de algunos pocos.

La intención de traer a colación los comentarios de los legisladores en contra, no es señalar si tuvieron razón o no, sino demostrar que sí estuvo presente en el debate la problemática de la apertura o permisibilidad que los mismos legisladores permitieron a los consejeros de administración de las EPE's, que no fue un error, ni siquiera que fue algo que pasó inadvertido, fue un problema que fue puesto en la tribuna del congreso pero que fue ignorado. Ahora bien, los problemas que ello trae consigo pueden verse plasmados en el ahora, es decir, no tuvo que pasar mucho tiempo para encontrar que tanta flexibilidad en la responsabilidad no nos podría asegurar que el máximo órgano de administración de una EPE, como lo es PEMEX, tuviera el compromiso férreo de corresponder con nuestra confianza, o por lo menos con las de la mayoría de los legisladores de la entonces iniciativa de LPM.

El enriquecimiento ilícito, el contratismo y un amplio sistema de corruptelas han creado una fama negra en la administración de Pemex, al extremo de que su sola mención es evocación obligada de la corrupción. Es innecesario

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

recordar los innumerables casos de inmoralidad en los que se involucran altos funcionarios y negocios multimillonarios están presentes en la memoria del colectivo social.³⁷

Las prerrogativas del consejo y de los directivos de Pemex están mal definidas. En la práctica, el papel del cuerpo directivo, los consejeros, los funcionarios públicos y los reguladores no están claramente determinado ni las fronteras de sus respectivas responsabilidades establecidas con precisión. El gobierno corporativo y el de la industria también son disfuncionales (...) de manera que un aspecto central de la reforma es mejorar el desempeño operativo de PEMEX y fortalecer su capacidad para manejar de manera eficaz, proyectos de inversión de gran escala y complejidad. Esta empresa estatal es demasiado grande y sus activos demasiado valiosos para dejarla fracasar.³⁸

F) INTERÉS GENERAL DEL CIUDADANO RESPECTO DE LA ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE PEMEX

En cuanto al interés general todo se reduce a un tema en específico, es una empresa propiedad del ejecutivo federal, por y para ese poder en específico, ya que a lo largo de este trabajo de investigación pudimos dejar ver que cada decisión, acuerdo, imposición o flexibilidad fue hecha a modo de que el presidente de la república tuviera la última palabra en todo lo que tuviera que decidirse dentro de la renovada empresa nacional.

La diputada Luisa María Alcalde Luján señaló al respecto,

Tanto de la Ley de Pemex como la de CFE, establecen que son empresas productivas del Estado, de propiedad exclusiva del gobierno federal... establece que el gobierno federal debe mantener –y subrayo–, mantener la propiedad y el control sobre las empresas del Estado, empresas del Estado no del gobierno federal. Mantener la propiedad y el control significa administrarlas, mantenerlas, defenderlas, salvaguardar la titularidad original de toda la nación. Este descaro de establecer que Pemex y CFE son empresas

³⁷ Aguilera Gómez, Manuel, *op. cit.*, p. 107.

³⁸ *Idem.*

del presidente de la república no es poco relevante, impacta directamente en la administración de Pemex y de CFE y merma su autonomía de gestión, pues se crea un Consejo de Administración presidido por el secretario de Energía, con tres representantes del gobierno federal y cinco consejeros, supuestamente independientes en el caso de Pemex, y cuatro en el caso de CFE, mismos que serán propuestos por el presidente al Senado. Y digo supuestamente, por dos razones. Primero, porque se establece la afirmativa ficta en la ratificación del Consejo, lo que significa que, si el Senado no llega a un acuerdo o rechaza la propuesta del Ejecutivo en dos ocasiones, la propuesta del presidente se aceptará de manera automática. Y dos, porque la ley no establece salvaguardas para evitar conflictos de intereses en el Consejo, todo esto acompañado con una fórmula perfecta en el artículo 3 de ambas leyes, que establece que la supletoriedad del derecho civil y mercantil. Es decir, ahora las empresas públicas ya no estarán regidas por el derecho público sino por el derecho privado en todo lo relativo a la organización, a la administración, al régimen laboral, a las obligaciones de transparencia, etcétera. Lo que implica, en principio, que quienes trabajan en esta empresa del Estado ya no serán considerados servidores públicos para efectos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. O sea, que ya no serán sancionados los actos de nepotismo, la contratación de amigos y socios, los conflictos de intereses, la colusión de funcionarios en asuntos electorales, los topes salariales, etcétera. Todo eso, en el mejor de los casos quedará regulado en un simple código de ética. Pero más aún, la prevalencia del derecho privado sobre el público implica también que Pemex y CFE ya no van a ser sujetos obligados a la rendición de cuentas en materia de transparencia y acceso a la información pública. Esto significa que las adquisiciones, licitaciones, contratos de obra, contratación de personal, nombramientos de consejeros, procedimientos internos, etcétera, podrán reservarse del escrutinio público y operar bajo un auténtico estado de excepción.³⁹

³⁹ Diario de debate del 30 de julio de 2014, *op. cit.*, consultado el 12 de febrero de 2019.

La diputada Martha Beatriz Córdova Bernal por su parte aclaró en el momento en que se debatía la LPM, que en el nuevo esquema institucional el gobierno federal se asumía como administrador, lo que significaba que el gobierno designaría algunos funcionarios dentro de los consejos de administración de las EPE's, y que estos tendrían funciones de propietario; es decir, como cualquier dueño de una empresa.⁴⁰

La Diputada Aleida Álvarez Ruiz en este tema expuso que se debían tener ciertas restricciones al respecto, que no se debía permitir que los respectivos consejos de administración estuvieran dotados de tanta flexibilidad, ya que ahí era donde radicaba la trampa o el engaño, por lo que a continuación transcribo su participación:

En los consejos de CFE y Pemex no deben estar los cuates del presidente; deben estar hombres capacitados en el tema. En el dictamen del día de hoy (SIC) se señala que tanto en CFE como en Pemex se utilizarán las mejores prácticas internacionales por su debido desarrollo; sin embargo, en estas leyes se ata de manos a estas empresas y se les interviene desde el gobierno. Muestra de ello es el régimen de gobierno corporativo de ambas empresas, cuyos consejos de administración están integrados por funcionarios del gobierno federal y consejeros nombrados también por el Ejecutivo federal. Como señalan los artículos 15 de la Ley de Petróleos Mexicanos y 14 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, dónde queda entonces la independencia de gestión y la libre toma de decisiones.⁴¹

Al respecto de lo anterior, la secretaria diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal se pronunció con una postura bastante particular.

Se busca que el gobierno no pueda, mediante la emisión dispositivos de carácter administrativo o secundario, mermar el régimen especial que requieren las empresas para funcionar y desarrollar sus actividades con verdadera autonomía; plantea que el gobierno federal pase a ser propietario y

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*

no administrador de las empresas productivas del Estado, y confiesen su ánimo de alejar a Pemex y Comisión Federal de Electricidad en lo máximo posible del sector público y acercarlas al sector privado, para lo cual habrán de otorgar a sus respectivos consejos de administración facultades de emitir normas. Pues bien, si eso es lo que se desea, entonces habrá que eliminar del dictamen el concepto de interés público, porque si lo sostienen no podrán desligarlo del derecho administrativo, ya que ése es el verdadero fundamento del interés público y, por lo tanto, las empresas que pretendan crear tendrán que respetarlo.⁴²

Lo más grave aquí es que los legisladores hayan considerado dejar el interés general de lado, por la supeditación del aspecto convenientemente privado, es decir, el interés de unos muy pocos, por encima del interés general, ya que la LPM actualmente exime de responsabilidades administrativas a quien se equivoque dentro del consejo de administración, pues su único fin es producir dinero y no garantizar derechos ni bienestar social.

La ineficacia del gobierno en la conducción de la sociedad tiene regularmente su origen e inicio en la conducción de su corporación administrativa interna (central o paraestatal), en su conjunto o en particular, y no se puede dar por sentado que los altos ejecutivos del gobierno, solo por ser altos funcionarios, legalmente designados y con trayectorias políticas o administrativas exitosas en el sector público, vayan a dirigir su corporación pública con atingencia institucional y eficacia técnica.⁴³

⁴² *Idem.*

⁴³ Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, p. 46.

CONCLUSIÓN

El concepto de empresa, empresa pública y empresa privada distan tanto de su concepción original, que es preciso decir que la evolución de estas figuras ha transformado completamente a las mismas. No es sencillo encontrar una definición lo suficientemente basta, de manera que englobe todas las particularidades que en estas se contienen.

Las empresas en México definitivamente juegan un papel importantísimo para la economía del país. En el caso que nos ocupa, Petróleos Mexicanos es un pilar fundamental para el desarrollo de nuestro México, es así que estas empresas deben tener esa certeza jurídica necesaria para su debido estudio y dirección en nuestro Estado.

PEMEX es ahora legalmente una EPE, misma que según lo explicado en el desarrollo del primer capítulo, mantienen características fundamentales de una empresa pública, así como de una empresa privada, por lo tanto, y dentro del amplio catálogo existente entre las clasificaciones de las empresas en donde encontramos las llamadas empresas mixtas que, si bien es cierto, las conceptualizaciones que ellas reciben no contemplan a las EPE's, definitivamente encuentran su lugar en la misma, dado que ellas mantienen desde la rectoría del Estado, como las más altas prácticas del gobierno corporativo y desde luego por razones de la normatividad establecida para su máximo órgano de administración, también les rige el derecho privado.

Los consejeros de administración y su director general, mantienen actividades de dirección, mismas que los involucran en las decisiones sustantivas de la EPE, por lo tanto, cumplen con lo establecido en la LGRA, así como en la propia constitución para que puedan ser considerados como servidores públicos, a pesar de que, en su propia ley reglamentaria LPM los excluyera.

Considero gravísimo el actuar del legislador al dejar desprovisto el interés general que compete a la población de nuestro país, por lo tanto, es nuestra intención dejar en claro, que a pesar de que se considerará a la reforma energética como una necesidad, no habrían de tener razón por la cual el máximo órgano de PEMEX haya incurrido en normatividad ilegal y sobre todo tendenciosa hacia el beneficio de pocos a costa de los intereses de la Nación.

Finalmente, hemos visto que mientras la LOAPF no es para nada clara en el tema de la situación jurídica de las EPE, que su situación respecto de su objetivo no es resuelto, ni que la LGRA determina su origen público, ya que abre una puerta a la vaguedad al momento de excluir de la responsabilidad a sus órganos de administración, y la LPM es en demasía benevolente y hasta somera en cuestiones de reglamentación del actuar de la misma, el caso de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) no es la excepción.

FUENTES DE INFORMACIÓN

8 HEMEROGRAFÍA

PERIGOT, Francois, “El papel de la empresa privada en el siglo XXI, algunos desafíos”, *Coparmex Entorno*, MéxicoD.F., año 17, núm. 200, vol. 17, abril 2005.

DIÉGUEZ, Gonzalo, “Nueva función del trabajo en el orden de la empresa”, núm. 62, noviembre – diciembre, Madrid, Civitas Española de Trabajo, 1993, p. 842.

FERNÁNDEZ Pirla, José María, “La empresa desde el punto de vista económico”, en *La Empresa*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, p. 46.

DE LA MADRID, -----, “Algunas cuestiones sobre la regulación de la empresa pública en México”, en *Anuario Jurídico*, VIII, México, UNAM, 1981, pp. 420-421.

López Monroy, José de Jesús, “La empresa privada”, *Escenarios*, México, año 2, vol. 2, núm. 11, junio 2005.

DE LA PEÑA Sánchez, Marco Antonio, “Reforma constitucional del sector hidrocarburos. Las expectativas de Petróleos Mexicanos”, en *76 aniversario de la expropiación petrolera*, México, Petróleos Mexicanos, 2014.

MOLINA MANCERA, Marcos F., “Formas jurídicas de la empresa pública”, *Revista Jurídica*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, vol. 1, núm. 7, mayo 1996.

LA EMPRESA corporativa, cooperativa y la empresa pública”, *QuimiNet. com Información y negocios segundo a segundo*, en <https://www.quiminet.com/empresas/la-empresa-corporativa-cooperativa-y-la-empresa-publica-2751018.htm>, consultado el 04 de febrero de 2018.

GONZÁLEZ Canales, Eduardo, “Mexican energy law: industry renaissance or chronicle of a death foretold”, *Journal of World Energy Law and Business*, Vol. 8, No. 1, año 2015, p. 53.

RODRÍGUEZ Woog, Manuel, “¿La reforma ener... qué?”, *Revista Nexos*, 2013, p. 45.

"ENERGY Reform Will Strengthen the Competitiveness of Pemex." Gulf Oil & Gas, 5 June 2014.

Academic

OneFile,

<http://link.galegroup.com/apps/doc/A370440316/AONE?u=colmex&sid=AONE&xid=dc87106d>. Fecha de consulta 4 de mayo de 2018.

Resolution of Disputes in the Mexican Hydrocarbons Sector Following Energy Reform.

Vol. 44 No. 3. By Paloma Gómez, Alfonso López Lajud, Antonio Barrera. https://www.americanbar.org/publications/international_law_news/2015/summer/resolution_disputes_the_mexican_hydrocarbons_sector_following_energy_reform.html. fecha de consulta 08 de mayo de 2018.

8 CONSTITUCIONES, LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS, Y PAGINAS OFICIALES.

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf, consultado el 08 de marzo de 2018.

DIARIO Oficial de la Federación, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447909&fecha=15/08/2016, publicado el 15 de agosto de 2016, consultado el 08 de marzo de 2018.

LEY de la Comisión Federal de Electricidad, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCFE_110814.pdf, consultado el 15 de marzo de 2018.

LEY Federal de Empresas Paraestatales, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_181215.pdf, consultado el 17 de enero de 2018.

LEY General de Sociedades Mercantiles, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/144_240118.pdf, consultado el 09 de marzo de 2018.

LEY Orgánica de la Administración Pública Federal,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_181215.pdf, consultado el 31 de enero de 2018.

PÁGINA OFICIAL de la Comisión Federal de Electricidad,
<http://www.cfe.mx/acercacfe/Quienes%20somos/Pages/conceptocfe.aspx>,
consultado el 16 de marzo de 2018.

PÁGINA OFICIAL de la Secretaría de Energía, “Visión general de las Leyes Secundarias”,
[http://www.energia.gob.mx/webSener/leyes_Secundarias/_doc/Presentacion%20Leyes%20Secundarias%20SSH_foros\(larga\).pdf](http://www.energia.gob.mx/webSener/leyes_Secundarias/_doc/Presentacion%20Leyes%20Secundarias%20SSH_foros(larga).pdf). Fecha de Consulta: 14 de septiembre de 2015.

PÁGINA OFICIAL de Petróleos Mexicanos, <http://www.pemex.com/nuestro-negocio/Paginas/default.aspx>, consultado el 12 de marzo de 2018.

REGLAMENTO de la Ley de Petróleos Mexicanos, en
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LPM_090215.pdf,
consultado el 30 de enero de 2018.

DIARIO de los Debates No. 29, XXXVII Legislatura Federal, Iniciativa de la Ley Orgánica del artículo 27 Constitucional, en materia de Petróleo, 26 de diciembre de 1939.

DIARIO DE DEBATE. REFORMA ENERGÉTICA, en
http://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2632,
consultado el 12 de febrero de 2019.

Diario de debate del 30 de julio de 2014, Ley de Petróleos Mexicanos, en
<http://cronica.diputados.gob.mx/>, consultado el 12 de febrero de 2019.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, p. 590, tesis 1ª. LIV/2009; IUS: 167386.

8 BIBLIOGRAFÍA.

- y José G. García Martínez, *Fundamentos de administración*, 10ª Ed., Trillas, México, 2014.
- , *Una introducción a la administración pública*, México, COLMEX, 2016.
- AGUILAR Villanueva, Luis F., *El gobierno del gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México, 2013.
- AGUILERA Hintelholher, Rina M., *Naturaleza de lo público en la administración pública moderna*, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México, 2012.
- BARRERA Graf Jorge, *Instituciones de derecho mercantil*, México, Porrúa, 2000.
- BORJA Soriano, Teoría general de las obligaciones, 12a edición, México, Porrúa, 1991.p 456, en Campos Díaz Barriga, Mercedes, La responsabilidad civil por daños al medio ambiente: el caso del agua en México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, 3º edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- CAMPOS Díaz Barriga, Mercedes, La responsabilidad civil por daños al medio ambiente: el caso del agua en México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- CASTAÑEDA Ramos, Gonzalo, *La empresa mexicana y su gobierno corporativo: antecedentes y desafíos para el siglo XXI*, Cholula, Puebla, Universidad de las América Puebla, 1998.
- COSSÍO Barragán, José Ramón, *Naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos como empresa productiva del Estado*, México, Tirant Lo Blanch, 2016.
- DE PINA Vara, Rafael, *Elementos de derecho mercantil mexicano*, 32ª Ed., Porrúa, México, 2011.
- ENCICLOPEDIA *Jurídica Omeba*, t. X, Buenos Aires, Driskill, 1993.

- ESTEVILL, Luis Pascual, Derecho de daños, 2ª edición, Barcelona, 1995, en Campos Díaz Barriga, Mercedes, La responsabilidad civil por daños al medio ambiente: el caso del agua en México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- GABINO Fraga, Derecho Administrativo, 23ª edición, Porrúa, México, 1984, página 169.
- GARCÍA Chiang, Armando, “Responsabilidad social en la industria petrolera: el plan de responsabilidad social como acción concreta de RSE” en *Aspectos sociales de la industria petrolera mexicana*, Universidad Autónoma del Carmen, México, 2013.
- GARCÍA Chiang, Armando, “Responsabilidad social en la industria petrolera: el plan de responsabilidad social como acción concreta de RSE” en *Aspectos sociales de la industria petrolera mexicana*, Universidad Autónoma del Carmen, México, 2013.
- GARRIDO Falla, Fernando, *La administración pública y el Estado contemporáneo*, Madrid, Inst. de Ests. Políticos, 1961.
- GARRÍGUES, Joaquín, *Curso de Derecho Mercantil*, t. I, 9º edición, México, Porrúa, 1993.
- GASTON Cottino, *Manuale di diritto commerciale*, vol. I, Padova, Cedam, p. 125.
- GUAJARDO, Guillermo y Labrador, Alejandro (Coord.), *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado*, Instituto Nacional de Administración de Empresas, A. C., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015.
- HERNÁNDEZ Andreu, Juan y García Ruíz, José Luis (Comp.), *Lecturas de historia empresarial*, Civitas, S. A., Madrid, 1994.
- HERNÁNDEZ y Rodríguez, Sergio Jorge, *Introducción a la administración*, 5ª Ed., Mc Graw Hill, México, 2011.

HORTAL Ibarra, Juan Carlos y Valiente Ivañez, Vicente, (Coord.), *Responsabilidad de la empresa y compliance, programas de prevención, detección y reacción penal*, Madrid, Marcial Pons, 2016.

LA EMPRESA pública en México factor de desarrollo económico y social del país, *Memorias 1*, Buenos Aires, Centro Nacional de Productividad, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2014.

LAJOUS, Adrián, La industria petrolera mexicana. Estrategias, gobierno y reformas, FCE, México, 2014.

LEÓN Tovar, Soyla H. y González García, Hugo, *Derecho mercantil*, Oxford, México, 2007.

LOMBARDO Aburto, Horacio y Orozco Henríquez, J. Jesús, “Régimen jurídico de las entidades paraestatales y el proceso de desincorporación en México”, en Kaplan Marcos (coord.), *Crisis y Futuro de la Empresa Pública*, Petróleos Mexicanos, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro, La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México, México, UNAM, 2016.

MARCO LEGAL de los Negocios I, 2º ed., México, McGraw-Hill, 1996, p. 105.

MARICHAL Carlos y Cerutti Mario, *Historia de las Grandes Empresas en México, 1850-1930*, Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 1997, en http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/mahr/libro_unam_uam/capitulo_III.pdf, (31 de octubre de 2017).

MARZAL, Antonio, *Análisis político de la empresa*, 3º edición, Ariel, España, 1986.

MOLINA, Alicia, *Enciclopedia Jurídica online*, <http://leyderecho.org/empresas-privadas/>, consultado el 04 de febrero de 2018.

MUNCH, Lourdes, *Administración gestión organizacional enfoques y proceso administrativo*, 2ª Ed., Pearson Educación, México, 2014.

- NEGRÍN, Edith, *Letras sobre un dios mineral. El petróleo mexicano en la narrativa*, México, COLMEX, UNAM, 2017.
- PARDO, María del Carmen (compiladora), *De la administración pública a la gobernanza*, México, COLMEX, 2004.
- PAZOS, Luis, *Los dueños de PEMEX del saqueo a la reforma*, México, Diana, 2008
- REAL Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 19ª edición, Madrid, Espasa Calpe, 1970.
- REAL Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición, España, Espasa Calpe, 2001.
- REYES Ponce, Agustín, *Administración de empresas teoría y práctica*, 1º Parte, Limusa, México, 2015.
- RIVERO Ortega, Ricardo, *Derecho administrativo económico*, 4ª edición, Madrid, Marcial Pons, 2007.
- RODRÍGUEZ Chirillo, Eduardo J., *Privatización de la empresa pública y post privatización análisis jurídico*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, s/a.
- RODRÍGUEZ Padilla, Víctor, *Reforma Energética en México*, El Universal, México, 2013.
- ROUSSEAU, Isabelle, *Tribulaciones de dos empresas petroleras estatales 1900-2014 (Trayectorias comparadas de Pemex y PdVSA)*, México, Colegio de México, 2017.
- RUIZ Esparza, Alberto Gándara, *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2010.
- SACHSE, Matthias, *Planeación Estratégica en Empresas Publicas*, Trillas, México, 2013.
- SCJN, *La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado*, SCJN, México, 2009.
- SERRA Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, primer curso*, 23ª ed., México, Porrúa, 2002.

- SERRA Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, 2º edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- SMITH, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, traducción Franco, Gabriel, undécima reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- TRONCOSO Reigada, Antonio, *Privatización, empresa pública y constitución*, Madrid, Marcial Pons, 1997.
- UGANDE, A. J., *Las empresas públicas en Argentina*, Ediciones El Cronista comercial, Buenos Aires, 1984.
- VIZCARRA Cifuentes, José Luis, *Diccionario de Economía*, México, Patria, 2007.
- WITKER Velásquez, Jorge, *La empresa pública en México y en España*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-CIVITA, 1982.