

421

2ED

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES "ARAGON"



## FALLA DE ORIGEN

" LA ADMINISTRACION DEL PATRIMONIO  
INMOBILIARIO EN LA ACTUAL INDUSTRIA  
PETROLERA "

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A

**FELICITOS SALAZAR CEDILLO**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**A la Universidad Nacional Autónoma de México  
A la Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
Aragón**

**Con sincero agradecimiento a la  
Lic. Janette Y. Méndez Gándara**

**LA ADMINISTRACION DEL  
PATRIMONIO INMOBILIARIO  
EN LA ACTUAL INDUSTRIA  
PETROLERA**

# CONTENIDO

## INTRODUCCION

### CAPITULO 1

#### **LA IMPORTANCIA NACIONAL E INTERNACIONAL DE LA INDUSTRIA Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL TEMA**

I.-IMPORTANCIA DE LA INDUSTRIA PETROLERA.....	1
II.-CONCEPTOS.....	9
A.-DERECHO CIVIL Y PATRIMONIO.....	9
B.-DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO CIVIL.....	14
C.-PATRIMONIO DEL ESTADO.....	17
D.-ADMINISTRACION PUBLICA.....	37
E.-BIENES INMUEBLES DEL DOMINIO PUBLICO.....	39
F.-BIENES INMUEBLES DEL DOMINIO PRIVADO.....	61
G.-CARACTERISTICAS .....	63
1.-INALIENABLES.....	63
2.-INEMBARGABLES.....	66
3.-IMPRESCRIPTIBLES.....	66

### CAPITULO 2

#### **ANTECEDENTES INMOBILIARIOS DE LA ACTUAL INDUSTRIA PETROLERA.**

I.-ORIGENES DE LA ACTIVIDAD PETROLERA Y SU RELACION CON LA ADQUISICION DE INMUEBLES DESTINADOS A LA EXTRACCION.....	69
A.-DEL MEXICO INDIGENA AL INDEPENDIENTE.....	69
B.-MEXICO REVOLUCIONARIO Y POST-REVOLUCIONARIO.....	66

<b>II.-REGULACION JURIDICA INMOBILIARIA PREVIA A LA NACIONALIZACION DE LA INDUSTRIA.....</b>	<b>74</b>
<b>A.-DEL PERIODO COMPRENDIDO DE 1763 A 1926.....</b>	<b>74</b>
<b>1.-REALES ORDENANZAS PARA LA MINERIA DE LA NUEVA ESPAÑA.....</b>	<b>74</b>
<b>2.-DECRETO QUE REGLAMENTA EL LABOREO DE LAS SUSTANCIAS QUE NO SON METALES PRECIOSOS.....</b>	<b>75</b>
<b>3.-CODIGO DE MINAS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....</b>	<b>75</b>
<b>4.-LEY DE MINAS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....</b>	<b>75</b>
<b>5.-LEY DEL PETROLEO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....</b>	<b>77</b>
<b>6.-DECRETO QUE SUSPENDE LA EXPLOTACION DEL PETROLEO.....</b>	<b>78</b>
<b>7.-DECRETO QUE CREA UN CONTROL DE ADMINISTRACION DEL PETROLEO NACIONAL.....</b>	<b>78</b>
<b>8.-DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA AL QUE ESTABLECIO UN CONTROL DE ADMINISTRACION DEL PETROLEO NACIONAL.....</b>	<b>79</b>
<b>III.-DECRETO DE EXPROPIACION Y MANIFIESTO PRESIDENCIAL A LA NACION DE 1939.....</b>	<b>81</b>
<b>A.-SITUACION DE LOS TRABAJADORES.....</b>	<b>81</b>
<b>B.-LA HUELGA Y EL CONFLICTO ECONOMICO.....</b>	<b>82</b>
<b>C.-COMPAÑIAS Y BIENES NO CONSIDERADOS EN EL DECRETO EXPROPIATORIO.....</b>	<b>88</b>
<b>D.-CREACION DE PETROLEOS MEXICANOS Y DESARROLLO DE LA INDUSTRIA ANALIZADO A TRAVES DE LOS INFORMES DE GESTION DE LOS DIRECTORES GENERALES Y DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES.....</b>	<b>90</b>
<b>IV.-COMENTARIOS A LA ACTUAL LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.....</b>	<b>110</b>
<b>A.-PERSONALIDAD JURIDICA.....</b>	<b>113</b>
<b>B.-PATRIMONIO.....</b>	<b>115</b>
<b>C.-OBJETO Y RELACION DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.....</b>	<b>119</b>

### CAPITULO 3

#### **EL PATRIMONIO INMOBILIARIO DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS**

I.-CONFORMACION DEL PATRIMONIO Y APORTACION INMOBILIARIA CON QUE PETROLEOS MEXICANOS INICIA SU FORMACION EN LOS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS EN 1993.....	123
II.-PROBLEMAS A LOS QUE SE ENFRENTAN LOS ORGANISMOS RECEPTORES.....	129
III.-MECANISMOS DE ADQUISICION Y ENAJENACION DE INMUEBLES.....	138
A.-EXPROPIACION.....	138
B.-COMPRAVENTA.....	142
C.-DONACION.....	181
D.-PERMUTA.....	188
E.- ADJUDICACION JUDICIAL Y PRESCRIPCION.....	188
III.-INMUEBLES ADMINISTRADOS.....	189
A.-CONTRATOS DE OCUPACION SUPERFICIAL CON PARTICULARES Y EJIDATARIOS.....	190
B.-PERMISOS.....	193
C.-CONCESIONES.....	197
D.-ACUERDO DE DESTINO.....	199
E.-DECLARATORIAS DE OCUPACION.....	170
IV.-LA INSCRIPCION DE ACTOS EN EL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL Y LOCAL.....	174

### CAPITULO 4

#### **ANALISIS DEL MARCO JURIDICO APLICABLE A LA ADQUISICION Y ENAJENACION DE INMUEBLES PROPIEDAD DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS**

I.-CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	188
II.-LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	190
III.-LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.....	197
III.-LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.....	200

<b>IV.-LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.....</b>	<b>210</b>
<b>V.-LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO Y SU REGLAMENTO.....</b>	<b>212</b>
<b>VI.-LEY AGRARIA.....</b>	<b>214</b>
<b>VII.-LEY DE EXPROPIACION.....</b>	<b>216</b>
<b>VIII.-CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>218</b>
<b>IX.-REGLAMENTO DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL.....</b>	<b>219</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>222</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>229</b>



## **FALLA DE ORIGEN EN SU TOTALIDAD**

### **INTRODUCCION**

**Petróleos Mexicanos, empresa para la cual trabajo en una área de Administración Patrimonial, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1992, dió inicio a una nueva etapa, en la que subsiste como Corporativo y empresa rectora de cuatro Organismos descentralizados de ella. Pemex-Refinación, Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica, así como de varias empresas filiales. Surgiendo los primeros con personalidad y patrimonio jurídico propios.**

**Una de las situaciones que marcó dicha ley fué dotar a los recién creados organismos con un patrimonio inmobiliario, para lo cual Petróleos Mexicanos, desde el año de 1993, distribuyó entre ellos, en una primera etapa, 3,516 inmuebles adquiridos por diversas modalidades. Estas transferencias, que no implicaron traslados de dominio, no se dieron en el término establecido por la nueva Ley Orgánica ya que durante casi 50 años, la mayor parte de la documentación que ampara la propiedad de los inmuebles no tuvo modificaciones, además que gran parte de los bienes no se conocía su ubicación; es decir a excepción de adquisiciones hechas en los últimos 10 años, los testimonios notariales y las inscripciones en los diversos Registros Públicos de la Propiedad aparecen aún a nombre de las compañías expropiadas o de sus filiales; además de esto, los bienes en su mayoría son conceptuados dentro del régimen del dominio público de la Federación, aunque muchas de las veces queda**

**a criterio no de las leyes sino de la conveniencia de la industria, con las consiguientes ventajas y desventajas relacionadas por ejemplo, al pago del impuesto predial y al tiempo que dura la autorización para una desincorporación.**

**Por ser la primera industria del país y por considerar que es necesario que se tengan conocimientos del manejo inmobiliario que se hace en la empresa, que es propiedad de la Nación, se analizará su desarrollo histórico y se compararán los controles jurídicos y administrativos a que ha estado sometida primeramente como Petróleos Mexicanos y actualmente con sus organismos subsidiarios.**

**El alcance de este trabajo está dado por el análisis de la profusa normatividad inmobiliaria a que están sujetas las entidades de la administración pública; incluyendo leyes llamadas inconstitucionales y de la revisión de testimonios de propiedad originales, provenientes de la expropiación petrolera de 1938; además de las actas de transferencias para la constitución de los patrimonios de los organismos subsidiarios y de las opiniones de diferentes, aunque limitados autores sobre la materia de administración patrimonial.**

**CAPITULO 1**

**LA IMPORTANCIA NACIONAL E INTERNACIONAL DE LA INDUSTRIA Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL TEMA**

**IMPORTANCIA DE LA INDUSTRIA PETROLERA**

**CONCEPTOS**

**DERECHO CIVIL Y PATRIMONIO**

**DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO CIVIL**

**PATRIMONIO DEL ESTADO**

**ADMINISTRACION PUBLICA**

**BIENES INMUEBLES DEL DOMINIO PUBLICO**

**BIENES INMUEBLES DEL DOMINIO PRIVADO**

**CARACTERISTICAS**

**INALIENABLES**

**INEMBARGABLES**

**IMPRESCRITIBLES**

**CAPITULO 1**

**LA IMPORTANCIA NACIONAL E INTERNACIONAL DE LA INDUSTRIA Y CONCEPTOS  
FUNDAMENTALES DEL TEMA**

**IMPORTANCIA DE LA INDUSTRIA PETROLERA**

**CONCEPTOS**

**DERECHO CIVIL Y PATRIMONIO**

**DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO CIVIL**

**PATRIMONIO DEL ESTADO**

**ADMINISTRACION PUBLICA**

**BIENES INMUEBLES DEL DOMINIO PUBLICO**

**BIENES INMUEBLES DEL DOMINIO PRIVADO**

**CARACTERISTICAS**

**INALIENABLES**

**INEMBARGABLES**

**IMPRESCRIPIBLES**

**FALLA DE ORIGEN**

## **CAPITULO 1**

### **LA IMPORTANCIA NACIONAL E INTERNACIONAL DE LA INDUSTRIA Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL TEMA**

#### **I.- IMPORTANCIA DE LA INDUSTRIA PETROLERA**

Gracias al General Lázaro Cárdenas del Río, quien concibió como patrimonio inalienable del país a la industria petrolera y que suspendió la cuantiosa e irracional sustracción que realizaban compañías extranjeras en beneficio de sus países, se ha impulsado desde la nacionalización de la industria en 1938, el crecimiento de nuestro país.

Infinidad de proyectos nacionales, han sido posibles, debido a las enormes ganancias que la extracción y venta de los productos ofrecen.

A través del tiempo y de la continua especialización del personal mexicano, a la fecha, Petróleos Mexicanos, es el principal proveedor de materias primas en la industria y además es el primer productor de energía primaria en el país; por muchos años ha sido el más importante exportador, por lo que es el principal aportador en la recaudación total del Gobierno Federal.

Al interior existe tecnología de punta y continuos planes de capacitación en el país y en el extranjero, para el personal que allí labora.

FALLA DE ORIGEN

## FALLA DE ORIGEN

La existencia de sus instalaciones, además de dar trabajo directo e indirecto, influye de manera decisiva en el desarrollo de comunidades; esto es generalmente, en coordinación con el Ejecutivo Federal y con gobiernos estatales y municipales, e incluso con asociaciones privadas no lucrativas. Ha iniciado o participado en el desarrollo de obras de infraestructura con lo que se ha mejorado la calidad de vida de incontables poblaciones e industrias en el país.

En este sentido, es importante citar aunque sea someramente, las obras realizadas con presupuesto de Petróleos Mexicanos, las cuales van desde la "...construcción de Escuelas, Bibliotecas, Redes Eléctricas, Hospitales, Parques, Centros Recreativos y Culturales, Apertura y Pavimentación de Caminos y Puentes, Canales, Mercados, Aeropuertos, Obras de Drenaje y de Agua Potable..." (1), etc. hasta incluso su desincorporación a título gratuito; asimismo, no puede dejar de comentarse la participación y firma de variados convenios con diversas finalidades, por ejemplo de conservación de reservas ecológicas, de investigación de nuevas gasolinas, aceites, de gas para el transporte público, de aspectos arqueológicos, de difusión de nuestra cultura, industriales, agrícolas, de protección a la vida y bienes de los habitantes de áreas petroleras, etc.

(1) Carbajal González Manuel, *Influencia Social de Petróleos Mexicanos en Centros Urbanos*, ed. A. Mijares y Hno., S.A., México, 1957, pp. 41-70.

# FALLA DE ORIGEN

Así mismo a la sombra de las instalaciones petroleras se establecen diferentes empresas, basten también los siguientes ejemplos: Fábricas Fundidoras, de Cilindros de Gas, Ferreteras, de Abarrotes e infinidad de proveedores que intervienen en diversos concursos, etc.

Es por esto que se puede concluir que en donde está Petróleos Mexicanos, siempre ha habido beneficios colectivos.

Estadísticamente se tiene que la industria petrolera representa el 30 por ciento aproximadamente de las exportaciones de nuestro país; el 24 por ciento aproximadamente de la captación fiscal total y el 84 por ciento de la producción total de energía primaria.

Abordando el tema de la importancia internacional de la industria, se sabe que a diario surgen nuevos mercados y novedosos avances tecnológicos, la competencia, expansión y la satisfacción de las necesidades de los clientes, son temas de este tiempo y a los que la industria petrolera nacional debe amoldarse.

Con la adhesión al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) ocurrido en el año de 1986, se terminó con 40 años de proteccionismo, iniciándose así la necesidad de que los productos mexicanos, se enfrentasen a otros, pero también facilitó la entrada a tecnología nueva y equipo del exterior.

Durante finales del Sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari, nuestro país participó en la firma del Tratado Trilateral de Libre

## FALLA DE CRIEEN

Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica y con Canadá; asimismo, se negocian otros similares con países centroamericanos. Dicho compromiso es mucho más intenso que el del GATT, ya mencionado, puesto que se tiene contacto económico de flujo mundial, baste decir que el 70 por ciento del comercio mundial y el 81 por ciento de la inversión extranjera la realizan Japón, la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos.

La industria petrolera nacional, no ha pasado por alto estos acontecimientos, siempre llamados de modernización, por lo que promueve su internacionalización con otras empresas petroleras del mundo, por ejemplo, "... para su expansión comercial creó con 100 por ciento de capital del Gobierno Federal, a las filiales P. M. I. Comercio Internacional y P.M.I Trading LTD., cuyo objeto es el comercializar externamente los hidrocarburos y sus derivados, así como efectuar operaciones de cobertura, opciones y toma de posiciones anticipadas que permiten la capacidad de acción y flexibilidad; asimismo, incrementó su participación económica a través de la adquisición de acciones en REPSOL de España, siendo además este país el principal cliente europeo." (2)

(2) Citado por el Director General de Petróleos Mexicanos, en la H. Cámara de Diputados, durante su comparecencia el día 7 de julio de 1992.



## FALLA DE ORIGEN

Otro ejemplo de cambio, que ha dado Petróleos Mexicanos, hacia la modernidad, ha sido la limitación al crecimiento que hasta hace poco, había tenido el Sindicato de Trabajadores Petroleros, y poco después, la repartición de actividades-objetos entre los cuatro Organismos Subsidiarios, Pemex-Refinación, Pemex-Petroquímica, Pemex Exploración Y Producción y Pemex-Gas y Petroquímica Básica, los cuales, por ley, no deberán tener participación de la iniciativa privada, excepto en la petroquímica secundaria y seguirán bajo la conducción central de Petróleos Mexicanos Corporativo. Dicho cambio ha sido, después de la expropiación de la industria en marzo de 1938, el acontecimiento más importante que se ha tenido en dicha Paraestatal.

Entre las razones expuestas para la creación de dicha nueva organización, está el alcanzar agilidad empresarial "... al buscar una mayor productividad en beneficio de la Nación y sobre todo, con estricto apego a los mandatos emanados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..." (3)

Por lo expuesto, se puede mencionar que Petróleos Mexicanos ha tomado la delantera dentro de los países de Latinoamérica, puesto que, como ya se ha expresado, al haber internacionalizado sus operaciones y al transferir las funciones -objetos, antes de su

(3) Tomado de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada el 16 de julio de 1992, en el D.O.F.

## FALLA DE ORIGEN

exclusiva competencia, a los Organismos Descentralizados de la industria, dentro del marco de una nueva Ley Orgánica, es un modelo que busca mejorar la productividad y podría también servir como ejemplo a los demás países.

Además, es importante mencionar que las ventas que hace nuestro país de sus productos, así como sus respectivas ganancias, están ligadas a la política internacional y a los problemas bélicos que en el mundo existen. Ejemplo claro de lo expuesto es la recordada Guerra del Golfo Pérsico, la que originó una sobreoferta mundial de crudo, para lo cual nuestro Gobierno, como los de otros países, no estaba preparado; sin embargo, se espera que para los próximos años se incremente la demanda o necesidad de los hidrocarburos y sus derivados, para lo cual, en México actualmente se acrecienta la capacidad de refinación y procesamiento de crudos pesados; asimismo, la industria bajo su nuevo entorno, deberá vigilar que los precios sean competitivos internacionalmente, es decir, podría darse nuevamente el caso de que sea más barato importar petróleo, que extraerlo en el territorio nacional, refinarlo y comercializarlo.

Por último, es sabido que como recurso natural, el petróleo no es renovable a corto plazo, es por ello que mientras más reservas y mantos existan y se localicen, mayores son las posibilidades de conservar estable una economía basada en la extracción del crudo, como lo ha sido la nuestra, aunque en su último informe de gobierno el pasado 1 de noviembre, el presidente de la República haya señalado "... que nuestra economía ya no era petrolizada..";

sin embargo, debido a la imposibilidad de renovarse se deberá cuidar y no desperdiciar esta "...riqueza que se ha podido acumular, gracias a una sucesión compleja de circunstancias geológicas favorables, solo renovables en la escala de muchos millones de años.."(4), obviamente, el petróleo será más difícil de localizar y tenderá a desaparecer. Según se dice, en México los yacimientos durarán un lapso aproximado de 70 años, mientras que en el mundo se espera que la duración sea de 100 años aproximadamente. Con ello desaparecerá esta industria, la cual habrá de ser substituida por otras empresas, posiblemente también estatales o con su participación, que manejen nuevas fuentes de energía. Por esto se incrementó la necesidad internacional de que a la brevedad se exploten nuevas fuentes de energía y comercialicen productos, diferentes a la industria del petróleo.

Pasadas las elecciones presidenciales del 21 de agosto de 1984, en las cuales ganó el Partido Revolucionario Institucional, se puede ver que el nuevo gobierno que encabeza el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, respecto a la industria petrolera, continúa con la política que desde el sexenio del Lic. Salinas de Gortari se estableció, es decir, se siguen respetando los cambios en la distribución y repartición de actividades entre los cuatro nuevos Organismos Subsidiarios; asimismo, continúan los programas de "hacer más con menos", aunque con ello aumenten los desplazamientos del personal de oficinas centrales hacia centros foráneos de trabajo y de mayores liquidaciones o jubilaciones, con la debida concertación sindical.

(4) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, El Petróleo en México y en el Mundo, México, 1979, p. 33.

Pudo ser interesante que durante el nuevo sexenio, continuáse al frente de la Dirección General de Petróleos Mexicanos Corporativo, el anterior dirigente C.P. Francisco Rojas Gutiérrez, para que éste culminase el proyecto de descentralización de funciones del anterior Petróleos Mexicanos a fin de que analizara la efectividad del aumento de producción y de beneficios que se hubiesen redituado a la Nación; aunque como es la costumbre, una vez transferido el poder al nuevo mandatario, se inició la conocida rotación de puestos públicos.

# FALLA DE ORIGEN

## II.- CONCEPTOS

### A.- DERECHO CIVIL Y PATRIMONIO

Para mejor comprensión del tema se darán algunas reflexiones sobre los conceptos fundamentales. Primeramente, se hará una breve referencia a la historia de nuestros Códigos Civiles y a la conceptualización de la materia civil, así como a las definiciones, teorías, evolución y comparación del Patrimonio privado y el estatal.

Culminada la independencia de México de la Corona Española, la legislación civil ibérica, siguió aplicándose en los tribunales establecidos junto con nuevas leyes nacionales, siempre que no se opusieran a estas últimas. Fué hasta 1870, que el Presidente Benito Juárez, promulgó el primer Código Civil, donde consolidó principalmente las Leyes de Reforma; en 1884 el Presidente Manuel González, incorporó entre otros, el individualismo absoluto en materia testamentaria.

A instancias de Venustiano Carranza, se "...modificó substancialmente el ordenamiento civil con la promulgación de la Ley sobre Relaciones Familiares que entró en vigor el día 11 de mayo de 1917.." (5), lo anterior quedó vigente hasta la promulgación del actual Código Civil de 1932.

(5) Sánchez Jorge A., Derecho Civil, UNAM, México, 1983, p. 15

Actualmente una de las definiciones que guarda la materia de Derecho Civil es la que a continuación se transcribe **"Derecho Civil es la rama del derecho privado constituida por un conjunto de normas que se refieren a las relaciones jurídicas de la vida ordinaria del ser humano, en su categoría de persona".(6)**

Por su parte el Lic. Rojina Villegas, define a este como **"...la rama del derecho privado que tiene por objeto regular los atributos de las personas físicas y morales y organizar jurídicamente a la familia y al patrimonio, determinando las relaciones de orden económico entre los particulares, que no tengan contenido mercantil, agrario u obrero".(7)**

Por otra parte el Patrimonio es definido por el mismo Lic. Rojina **"...como un conjunto de obligaciones y derechos susceptibles de una valorización pecuniaria, que constituyen una universalidad de derecho (universitas juris)..."(8)**en otras palabras, debe entenderse la existencia de una parte activa (bienes y derechos con apreciación económica) y una parte pasiva (deudas de la persona).

A la definición anterior el Lic. Ernesto Gutiérrez agrega el aspecto no pecuniano y lo define como **"Patrimonio es el conjunto de**

(6) Instituto de Investigaciones J., Diccionario Jurídico Mexicano., ed. Porrúa, S.A., 6a. Edición, México, 1993 p 963

(7) Rojina Villegas Rafael, Compendio de Derecho Civil, t. I, ed. Porrúa, S.A., 16a. Edición, México, 1984, p.22.

(8) Rojina Villegas, op.cit. t. II, p.7.

**bienes, derechos y obligaciones de una persona pecuniarlos o morales, que forman una universalidad de derecho". (9)**

**Respecto al patrimonio prevalecen dos teorías, dentro del Derecho Mexicano.**

**Según la teoría clásica de Aubry y Rau, se describe al patrimonio como una emanación de la personalidad, (personas físicas y morales).**

**Toda persona tiene uno y es indivisible.**

**Nadie puede tener más de uno**

**Este es inalienable durante la vida del sujeto.**

**En esta teoría se confunde al patrimonio con la capacidad, dado que esta última es la aptitud jurídica de ser sujeto de derechos, deberes y obligaciones y ejercitarlos.**

**La segunda teoría llamada moderna del patrimonio afectación u objetiva o económica, considera al patrimonio como individualidad, sin considerar que esté o no unido a una persona, es decir no lo considera inalienable, ni tampoco se le atribuyen características de indivisibilidad.**

(9) Gutiérrez y González Ernesto, El Patrimonio, ed. Porrúa, S.A. México, 1993, 4a. Edición, p.164.

En nuestro país, nuestro Código Civil trata ampliamente la figura del Patrimonio, como puede apreciarse en los casos siguientes: Cuando la persona responde a sus deudas con él (art. 2984); asimismo, se admite su división y cierta autonomía, por ejemplo el patrimonio del ausente (art. 649); el familiar (arts. 723, 727); el de la sociedad conyugal (art. 194); el de la herencia antes de la adjudicación (art. 1678).

También hay derechos que no ingresan llanamente a lo que es el patrimonio pero pueden producir consecuencias de este tipo, por ejemplo : La patria potestad que dá derecho de recibir parte del usufructo del menor (art. 430); el parentesco que dá derecho a percibir alimentos (art. 303).

Como se ha establecido, la figura jurídica del Patrimonio es tratada de muchas maneras por la ley privada; sin embargo también existe un tratamiento especial que se da al Patrimonio, cuando este es propiedad de la Nación, es decir existe también un Patrimonio Nacional, el cual ha evolucionado a través de los diversas ideas que han tenido los gobiernos nacionales.

Sus antecedentes más importantes son La Ley de Desamortización de Bienes de Asociaciones Civiles o Religiosas del año de 1856 y tres años después la Ley que Nacionalizó los Bienes Eclesiásticos; posteriormente el Constituyente de 1917, recuperó en gran medida el Patrimonio inmobiliario de la Nación y confirmó que este le pertenecía originariamente.



**Derivado del artículo 27 Constitucional, se promulgaron diversas leyes que regulan al Patrimonio de los bienes inmuebles Federales, como por ejemplo la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.**

**Se cita en el Diccionario Jurídico Mexicano, al autor Eduardo Bustamante, quien en su obra "Memoria de la Secretaría del Patrimonio Nacional", publicada en el año de 1959, define al Patrimonio Nacional como "...un conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño, propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetos o finalidades de política social y económica."(10).**

**Es decir, al igual que los conceptos de Patrimonio que se analizan en el Derecho Privado, el Patrimonio en Derecho Público serían los bienes, derechos y obligaciones destinados al cumplimiento del objeto estatal, tema que se tratará más ampliamente en el respectivo apartado.**

(10) Instituto de Investigaciones J., op. cit. p. 2362.

## **B.- DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO CIVIL**

**En el presente apartado se mencionará, cual ha sido la evolución del Derecho Administrativo en nuestro país, así como algunos conceptos y cual es la situación que guarda la dispersa normatividad que sobre los actos de la Administración Pública existen, así como la relación del primero, con el Derecho privado.**

**En nuestro país en la época Colonial, los conflictos administrativos, eran resueltos por las Audiencias de México y Guadalajara o inclusive por el Consejo de Indias.**

**Al consumarse la Independencia, la tradición colonialista y la influencia estadounidense, determinaron que las primeras Constituciones Mexicanas, la Federal de 1824 y la Centralista de 1836, adoptaran que determinados conflictos entre los particulares y la Administración Pública, fueran resueltos por tribunales locales y federales indistintamente, es decir no existía la distinción de la competencia.**

**En México, desde el régimen dictatorial de Porfirio Díaz, los legisladores normaron en materia administrativa y particularmente su atención fué centrada en materias relacionadas a minas, aguas, tierras, petróleo, etc.**

**Los legisladores en turno en el año de 1910, tiempo de la revolución, ya no actuaron como los de 1857, es decir las leyes administrativas, que trataron fueron destinadas específicamente al**

pais y no para aspirar a ser un código universal, es decir, hasta antes de esta, las normas que se emitían, tenían un contenido español con afanes de perdurar. La Constitución de 1917, recogió estas tendencias nacionalistas y fué sumamente notoria en las siguientes materias :

**"...1.-Restricciones para la posesión de tierras por parte de extranjeros en la declaración de propiedad nacional del petróleo y minerales del subsuelo.**

**2.- Dotación y restitución de ejidos y fraccionamiento de latifundios.**

**3.- El rechazo a la idea de que el trabajo humano era mercancía..."(11)**

Sin embargo, las citadas Constituciones de 1857 y 1917, no hicieron referencia expresa a la rama administrativa, aunque ahora si ya otorgó a los Tribunales Federales, la facultad para conocer de asuntos donde interviniesen leyes federales.

En México, actualmente no existe un Código Administrativo que permita ordenar este tipo de normatividad. Casi a diario, son publicados Decretos, Acuerdos, Circulares, Instructivos y con menor frecuencia disposiciones que reforman a la Carta Magna, etc., lo cual imposibilita al interesado en el estudio de la materia estar actualizado. Situación acertada de los actuales legisladores ha sido la publicación del 4 de agosto pasado en el Diario Oficial de la Federación, en que se dió a conocer la Ley Federal de

(11) Carrillo Flores Antonio, Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, UNAM, México 1987, pp. 29, 30.

**Procedimientos Administrativos que estará en vigor en junio de 1995.**

**Esta es la primer noción de la actuación Administrativa, en cuanto afecte a la esfera particular, ya que "... Era clara la necesidad de unificar los procedimientos de la administración pública federal, toda vez que cada ley administrativa establecía elementos propios, muchas veces contradictorios con otras leyes, dando lugar a inseguridad jurídica..."(12)**

**En la doctrina se dice que " La sumisión del Estado a la ley hace surgir al Derecho Administrativo." En otro sentido se puede decir que la administración se da cuando existe entre personas un propósito y una acción conjunta perfectamente dirigida a prestar un servicio.**

**El Maestro Fernando Garrido Falla define al Derecho Administrativo como "...la parte del Derecho público, que determina la organización y comportamiento de la administración directa o indirecta del Estado, en interés de la satisfacción de necesidades públicas y que disciplina a la vez sus relaciones jurídicas con el administrado".**

**Por su parte el Maestro Gabino Fraga lo define como "...rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, correspondiéndole así el estudio de las normas de estructura del Poder ejecutivo y las de funcionamiento o actividad administrativa".**

**(12) Castellanos Cervera Manuel, La Modernización del Derecho Mexicano, ed. Porrúa, S.A., México 1994, 2a. Edición, p. 803**

# FALLA DE ORIGEN

El Lic. Olivera Toro lo define como " la parte del Derecho público, que determina la organización y comportamiento de la administración directa o indirecta del Estado, en interés de la satisfacción de las necesidades públicas, y disciplinando a la vez sus relaciones jurídicas con el administrado."(13)

Por otra parte, es necesario comentar que el Derecho Administrativo tiene inobjetable relación con el Derecho Civil, ejemplo de esto, es que existen figuras jurídicas provenientes del Derecho privado y que son copiadas en el campo del Derecho Administrativo como son los contratos de donación, compraventa, permuta, el arrendamiento, comodato, servidumbre, etc. Esas figuras no son solo del Derecho privado sino también, sirven para todo el Derecho; además, dice el Lic. Olivera Toro "...cabe señalar que una vez tratadas por el Derecho Administrativo, existe mayor finura en ellas..."(14) Por ejemplo, hay contratos reconocidos por el Código Civil, como lo son los antes citados, pero cuando en su formalización una o las dos partes que intervienen son el Gobierno o uno de sus órganos, se aplican leyes administrativas de tipo federal y las formas usuales de contratación, que se conocían en el Derecho privado, varían notablemente.

## C.- PATRIMONIO DEL ESTADO

El presente punto por su importancia en el contenido de la Tesis, se desarrollará con mayor amplitud que el resto y se tratarán conceptos tales como la propiedad privada vista desde diferentes

(13) Olivera Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo, ed. Porrúa, S.A. México, 1972, 3a. Edición, pp.30, 31

(14) *Ibidem*, p. 114.

## FALLA DE ORIGEN

puntos de la historia, intercalando conceptos actuales relativos a la propiedad originaria, territorio, dominio directo y su aplicación en el territorio nacional, culminándose con algunas teorías que tratan de explicar al patrimonio estatal así como la regulación de este en el Derecho Mexicano.

Desde el punto de vista histórico, se pudieron encontrar los siguientes acontecimientos que narran el desarrollo del concepto Propiedad Privada.

Desde el siglo IX antes de Cristo, los Hebreos tenían el llamado Decálogo de Dios, en el cual ya aparecían disposiciones referentes al concepto de propiedad por ejemplo mencionaba: "...VII.- No hurtarás... y X.- No codiciarás la cosa de tu prójimo, sus campos ... ni cosa alguna de las que le pertenecen..."

Del siglo I a II antes de Cristo, era reconocido que la tierra pertenecía en principio al rey quien la concedía a sus súbditos.

En Grecia la propiedad familiar se fué transformando en individual, primeramente, por gentes que se vieron enriquecidas en las guerras y posteriormente por roturaciones de tierras. El Derecho de propiedad de los inmuebles, tenía carácter político, puesto que solo se concedió a los ciudadanos. Paralelamente a la formación de la propiedad privada existieron también bienes de uso común cuya administración se dió por conducto del Gobierno.

# FALLA DE ORIGEN

Para el siglo III después de Cristo, existió la tendencia de colectivizar la propiedad en manos de personas morales como la iglesia y los poblados, lo anterior por motivos fiscales, apareciendo aquí el llamado interés público.

En el Derecho romano, la propiedad fue considerada con verdadera independencia del Gobierno, aquí el particular podía ejercer con su derecho de propiedad cualquier acción que le interesara sin temor a que el Gobierno le impusiera modalidades, aunque ya se distinguían bienes dentro del comercio y fuera de él.

Posteriormente las ideas de Santo Tomás de Aquino con el llamado Derecho Natural, consideraron al hombre racional como un ser libre y por ello, en relación con los bienes, determinó también el derecho natural de disponer de estos.

Por ser oportuno, a partir de este párrafo se hacen los primeros comentarios sobre lo que en la actualidad significa el concepto de Propiedad Privada, para el Lic. Rojina Villegas "...es el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto." (15)

(15) Rojina Villegas, op.cit. t. II, p.79.

# FALLA DE ORIGEN

El concepto de propiedad privada está señalado también en el artículo 27 párrafo primero de la Constitución y ya no se refiere a la propiedad románica, antes comentada. En este sentido el párrafo tercero limita la propiedad privada al permitir que el Estado le imponga modalidades a la propiedad del particular; por otro lado, en el párrafo noveno señala quienes y como pueden adquirir la propiedad privada derivada. Estos son los mexicanos por nacimiento, por naturalización o las sociedades mexicanas.

Existen además permisos a personas extranjeras, siempre y cuando estas renuncien expresamente a las garantías o protección de su país de origen (Claúsula Calvo); asimismo, existe limitación para que adquieran el dominio directo en 100 Kilómetros de las fronteras y 50 de las costas. Al respecto es importante mencionar que la propiedad que tienen estos sobre hoteles en costas o fronteras, es a través de formas indirectas como pueden ser fideicomisos y arrendamientos; asimismo, Gobiernos extranjeros, siempre que haya reciprocidad con el Gobierno Mexicano, pueden adquirir bienes en territorio Nacional.

Por su parte las instituciones religiosas y las de fines de beneficencia pública o privada también pueden adquirir, siempre y cuando sus bienes estén destinados a sus fines sociales; asimismo, las sociedades mercantiles pueden adquirir propiedades rústicas para dedicarlas a producciones agrícolas. En estos casos también existen limitaciones a la extensión, por ejemplo la pequeña propiedad de riego son 100 Has., en consecuencia si en la sociedad hay cinco socios no pueden tener más de 500 Has.



# FALLA DE ORIGEN

Regresando al desarrollo histórico, "...el descubrimiento del Continente Americano y la posterior Bula papal concedió a los reyes españoles el dominio sobre las nuevas tierras y la facultad de entregar a sus súbditos las tierras y lo que sobre ellas hubiese, a cambio de regalías y evangelización para los naturales."<sup>(16)</sup> Como se mencionó, la base es la Bula Papal emitida por la autoridad eclesiástica el Papa Alejandro VI el 4 de mayo de 1493, en que ".. concede y asigna perpetuamente a los reyes de Castilla León y a sus sucesores las propiedades de las tierras que se hallaren.." asimismo, "...todas las islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren hacia el occidente y mediodía fabricando y componiendo una línea del polo ártico que es el septentrión al polo antártico que es el mediodía, ora se hallan hallando islas y tierras, ora se hallan de hallar hacia la india o hacia cualquier parte la cual línea dista de cada una de las islas que vulgarmente dicen de las azores, cabo verde, cien leguas hacia el occidente y medio día y de cuyas tierras no hubiere tomado posesión ningún otro rey o príncipe cristiano hasta el día de navidad del año de 1492.." En base a esta Bula todo lo que se ha descubierto a partir de 1492, pertenecería en propiedad perpetua a la Corona Española.

En consecuencia, los particulares, bajo el Gobierno Virreynal, no podían aducir ningún título de propiedad a menos que exhibieran un documento real, el cual aunque generalmente gratuito, era bajo ciertos requisitos, (colonización, evangelización, regalías sobre explotación de minerales, etc.)

(16) Arce y Cervantes José. De los Bienes, ed. Porrúa, S.A., México, 1994, 2a. Edición, p.111.

Había además un control costante y directo del Virrey sobre el funcionamiento de los territorios y existía en caso de incumplimiento de los compromisos, la reversión de la propiedad.

En la Colonia tampoco se manejó el concepto de propiedad románica o propiedad absoluta, que manejaron en esos años otras monarquías europeas. En esa época, la transmisión de la propiedad a los particulares, no era plena sino que la Corona se reservaba el dominio y la propiedad originaria, concediendo las tierras, como ya se mencionó bajo ciertos requisitos y tratándose de evitar la concentración de tierras en pocas manos.

Aquí se considera nuevamente oportuno comentar las teorías mexicanas de la Propiedad Originaria del Estado donde nuestra Carta Fundamental en su artículo 27 indica la naturaleza del derecho que la Nación tiene sobre su territorio y sobre todo de los bienes que en él se encuentran. Los elementos Pueblo, Poder y Territorio, como concepto de Estado, aunque ya rebasados, están ligados a la propiedad originaria del Estado sobre tierras y aguas de la Nación, aunque también las Entidades Federativas, los Municipios y el mismo Distrito Federal, tienen sus propios bienes. El artículo citado se refiere entre otros conceptos, a la propiedad originaria que tiene la Nación respecto a las tierras y aguas del territorio nacional y derivado de la transmisión de propiedad que hace el Estado a los particulares surge la propiedad privada, aunque siempre limitada con las modalidades que dicte el interés público.

El Diccionario Jurídico Mexicano, señala lo siguiente "...existen no menos de cinco tendencias interpretativas del concepto... da cuenta de las principales tendencias... A) Teoría patrimonialista del Estado.. considera que la nación mexicana, al independizarse de España, se subroga en los derechos de propiedad absoluta...B) Teoría de la integración del elemento físico al Estado... considera que la propiedad originaria ...del art. 27 significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consustancial e inseparable...C) Teoría que asimila el dominio eminente a la propiedad originaria... el art. 27 de la Constitución reconoce la soberanía del estado para legislar sobre tierras y aguas y... la propiedad originaria no corresponde a la noción tradicional o común de propiedad... D) Teoría de la propiedad como función social y de los fines del Estado... resulta que la propiedad privada es la manera más eficaz de utilizar la tierra... porque al explotarla el individuo... colma sus necesidades... también ... de la sociedad. Teniendo la propiedad una función social es indudable que corresponde al Estado vigilar e intervenir en su reparto, como medio de lograr el bienestar... E) Teoría que en la propiedad originaria reconoce un derecho nuevo y singular... la Constitución actual... no recoge el concepto clásico de dominio eminente... sino ... uno más concreto y real, que puede desplazar a la propiedad privada, convirtiendo en domaniales los bienes de los particulares, no por vía de expropiación sino en vía de regreso al propietario originario que es la nación..."(17)

(17) Instituto de Investigaciones J. op. cit. pp. 2606, 2608.

Al lograrse la Independencia, el patrimonio de la Corona, pasó al Estado Mexicano quien automáticamente obtiene también la propiedad originaria, puede decirse que esta propiedad ha ingresado y salido de la Nación a través de los diferentes gobiernos que ha tenido nuestro país, por ejemplo, esta situación del Patrimonio Estatal, se mantiene hasta 1857 y quienes daban los títulos a los particulares eran los Estados de la Federación. En la Constitución de ese año, se autorizó que los títulos que se concedieran a los particulares sobre tierras fueran dados exclusivamente por la Federación.

Por otra parte en la referida Constitución de 1857 perduró la situación de reparto de tierras a particulares como una función exclusiva del Gobierno Federal hasta el 22 de julio de 1863, fecha en que se publicó la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Territorios Baldíos y en donde se regresó al modo Colonial que condicionaba e imponía nuevamente a los particulares ciertas modalidades en su derecho de propiedad, tales como poblar y cultivar. En este período la titulación fue hecha por las Entidades Federativas. El límite de titulación a los particulares fue de 2,500 Has.

Lo antes expresado duró hasta el 21 de marzo de 1894, en que nace la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos. Esta legislación junto con la Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883, son las que posibilitaron que los terratenientes de la época y las compañías deslindadoras acapararan casi todo el territorio nacional. Aquí de nueva cuenta

# FALLA DE ORIGEN

cambio el concepto de propiedad originaria del Estado a el de propiedad románica o absoluta, no se imponen condiciones ni modalidades y además no había límites a la extensiones adquiridas por los particulares.

Esta situación trajo como consecuencia la Revolución Mexicana de 1910 y fué hasta 1917 que el artículo 27 Constitucional, revierte la situación a como estaba en la época colonial, maneándose el principio de la propiedad originaria y con la posibilidad de que el Estado imponga las modalidades que dicte el interés nacional.

En 1917, el Constituyente dictó una serie de disposiciones relacionadas al patrimonio nacional entre las cuales destacan temas sobre el petróleo, aguas, bosques, minas, asociaciones religiosas, etc.

En nuestro país el fundamento para determinar la situación de los bienes que pertenecen al poder público, lo dá el Artículo 27 Constitucional al señalar que "...la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el Derecho de transmitir el dominio de ellas ..."; posteriormente, en 1941, los legisladores mexicanos propusieron la primer Ley General de Bienes Nacionales.

Con respecto al elemento **Territorio** como concepto de Estado, se tiene que los artículos 42 y 43 de la Carta Magna, hablan de lo que es el Territorio Nacional y de su delimitación en base al Derecho

**Internacional. Existen básicamente cuatro teorías que intentan hacer la explicación del dominio que el Estado tiene sobre el Territorio.**

### **1.- DOCTRINA DE LA PROPIEDAD O DOMINIO PUBLICO**

**Esta doctrina afirma que el Estado tiene un derecho real de dominio sobre su territorio en los mismos términos que los particulares disponen de su propiedad. Es decir el Estado al asentarse en el territorio y ser este el dueño dispone del mismo como si se tratase de un particular, puede conservarlo, enajenarlo afectarlo, etc.**

### **2.- DOCTRINA DE LA SOBERANIA TERRITORIAL O IMPERIUM**

**Esta afirma que la soberanía del Estado es lo que define la naturaleza de esa relación ejerciéndose directamente sobre los habitantes y no propiamente sobre el territorio.**

**Aquí el Estado ya no tiene lo bienes originarios pero ejerce la soberanía no sobre el territorio sino sobre sus habitantes, obviamente imponiéndole a estos últimos las modalidades que considere necesarias.**

### **3.- DOCTRINA DEL DOMINIO EMINENTE**

**La propiedad originaria constituye un derecho real de Derecho Público, pero no es un derecho de propiedad pleno pues se reduce a determinados actos de dominio útil o de disposición. En este caso**

# FALLA DE ORIGEN

aunque el Estado no es propietario plenamente si tiene dominio y puede imponer modalidades a través de normas internas y externas.

## 4.- DOCTRINA DE HANS KELSEN

Afirma que el **"..territorio es el ambiente espacial de validéz del orden jurídico"**.

En el Derecho mexicano, del contenido del artículo 27 Constitucional párrafos primero (propiedad originaria) y tercero (imposición de modalidades) se desprende que son aplicables la primera y la tercer teorías, antes comentadas.

Respecto a las teorías que tratan al Patrimonio Estatal, es conveniente mencionar que en cierta medida es similar al concepto de patrimonio en Derecho privado, en donde en este último existe la dualidad Patrimonio~Personalidad mientras que en el primero existe la teoría de la dualidad Patrimonio~Afectación.

Para su análisis y comparación se manejaran nuevamente algunos conceptos de Patrimonio en el Derecho Privado, tema que ya fue tratado en este trabajo pero por la necesidad del desarrollo de la comparación con el Patrimonio Estatal se comentan.

**Planiol y Rupert señalan que "Patrimonio es el conjunto de derechos y obligaciones de una persona apreciable en dinero y considerado como una universalidad de Derecho."**<sup>(18)</sup>

En esta definición se maneja por un lado los derechos sobre todo los beneficios o bienes positivos que tiene un particular y por el otro lado los elementos negativos que son la obligaciones.

Para determinar un patrimonio siempre existe el elemento pecuniario y siempre está ligado al individuo persona física o moral.

De Castro dice que es **"..la unidad abstracta de bienes que crea un ámbito de poder económico positivo o negativo, independiente y al que se le imponen o imputan como propios obligaciones y derechos."** Aquí se engloban también los elementos derechos y obligaciones, (positivo o negativo) de un individuo o persona física o moral que siempre debe ir ligada con un patrimonio que debe ser apreciable en dinero.

En lo que se refiere a la comparación con el Derecho Público, que evidentemente aquí va ligado también con la persona moral que es el Estado, se han dado múltiples definiciones de las cuales se citarán las siguientes: Para Antonio de Ibarrola el Patrimonio del Estado **"...se haya constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan y encaminados a la realización de sus fines."**

(18) Rojina Villegas, op.cit. t. II, p.7.



**Eduardo Bustamante dice que el Patrimonio del Estado "...es el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño para destinarlos o afectarlos en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica."**(19)

Estas definiciones si bien hablan del Patrimonio del Estado y de lo positivo y negativo (derechos y obligaciones), también señalan la afectación de dichos bienes a fines específicos propios del Estado. En la valoración pecuniaria del patrimonio, se omite señalar que no todo es determinable o valorable económicamente además que por otro lado no se señalan que también puede haber bienes no corpóreos que son los derechos o bienes no materiales que bien podrían ser los espacios aéreos. En este sentido, la bandera y el himno nacional, monumentos, valores culturales los cuales no se pueden valorar pero aún así siguen siendo Patrimonio del Estado.

La definición que da el Dr. Pedro R. Salinas Arrambide, catedrático en el Instituto Nacional de Administración Pública y que considera que engloba todos los elementos es **"Patrimonio del Estado es el conjunto de bienes materiales o incorpóreos susceptibles de apreciación pecuniaria o no y de obligaciones del mismo que posee como elementos constitutivos de su estructura político social y que los destina de manera directa o indirectamente a la consecución de sus objetivos."** "...En base a dicho concepto (19) Instituto de Investigaciones J., op. cit. p. 2362.

se pueden ver las diferencias, ya que aquí se engloban los elementos reales, es decir los derechos, obligaciones, la vinculación a la persona moral en este caso el Estado, bienes corpóreos como pueden ser bienes muebles e inmuebles, incorpóreos como pueden ser el espacio aéreo, himno, bandera, emblema, determinables o no pecuniariamente y como elemento fundamental se habla de la afectación de este patrimonio a un fin específico...”

En conclusión en el Derecho Privado simplemente hay una vinculación al patrimonio de un individuo, persona física o moral y no está afectado ese patrimonio hacia un fin específico, el particular puede hacer con su patrimonio lo que le venga en gana siempre y cuando no afecte derechos de terceros.

Por lo que se refiere al Estado, este no fué creado para allegarse de bienes ni para enriquecerse y estos bienes están afectados a una finalidad pública, es decir, el Estado tiene bienes originarios y se allega otros a través de mecanismos de Derecho público y privado, puesto que es claro que sin recursos no puede cumplir sus objetivos, pero no lo hace para enriquecerse sino para aplicarlos a las funciones y finalidades por las cuales fué creado, (distribución de riquezas, servicios públicos, etc.) Además el Patrimonio en Derecho Público, siempre se encuentra sometido a un serie de controles normativos (presupuestales, fiscales, etc.), de sus bienes muebles e inmuebles, que le regulan por ejemplo como los puede afectar, desincorporar, adquirir, etc. cuestión totalmente distinta al patrimonio en el Derecho Privado.

**El Código Civil en su artículo 764, señala la existencia de bienes del dominio del poder público y de propiedad de los particulares, ahí está indicada la gran división del patrimonio, tomando en cuenta el elemento subjetivo que en este caso es el Estado o el particular.**

**Evidentemente el Estado también tiene obligaciones, constituidas principalmente por una deuda pública, obligaciones de dar por expropiaciones, devolución de impuestos, etc. que afectan su patrimonio, es el signo negativo del Patrimonio del Estado, aunque también existen obligaciones del Estado de tipo moral frente a los ciudadanos que tienen derechos y que no son valorables aunque son inmensos como puede ser la seguridad, la policía, la salud, los servicios públicos, la educación, etc.**

**El Patrimonio del Estado al que nos hemos estado refiriendo, está constituido por patrimonios más específicos, podría igualarse con la concepción de que el Estado Mexicano está compuesto por las Entidades Federativas incluyendo al Distrito Federal, Municipios, Organismos Descentralizados, Paraestatales, empresas privadas pero de interés público.**

**El artículo 27 Constitucional, fracción sexta señala la posibilidad de que los entes citados tengan plena capacidad para adquirir bienes para cumplir con sus respectivos fines.**

**Por otra parte, normalmente la Ley al constituir a los Organismos Descentralizados, como lo son Petróleos Mexicanos y sus cuatro subsidiarias, entes descentralizados o las Sociedades de**

participación Estatal, diferencian su patrimonio del que le corresponde al Estado, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hace mención de esto. Puede teóricamente decirse que los patrimonios de las paraestatales pertenecen indirectamente al Estado como Patrimonio Universal aunque no los controla y existe independencia entre cada uno.

Otros elementos teóricos que sirven también para analizar al Patrimonio Estatal se clasifican en Activo o Positivo y en Pasivo o Negativo, los cuales se comentan brevemente a continuación:

El Patrimonio Activo o Positivo consiste en A) los Bienes Inmuebles de los cuales es titular directo, a través de la Federación, o indirectamente, a través de los Estados de la Federación, del Distrito Federal, Municipios, Organismos Descentralizados, Paraestatales; B) Bienes Muebles de los que es titular el Estado en igualdad de condiciones al concepto anterior; C) Los derechos que le reportan la titularidad de los bienes antes señalados, por ejemplo los arrendamientos, compraventas, etc.); D) Los ingresos, que son las más importantes percepciones que el Estado recibe por vías de derecho Público y Privado, por ejemplo el cobro de impuestos y; E) El conjunto de bienes de carácter inmaterial o incorpóreos y derechos que le reportan por ejemplo el dominio directo de recursos naturales.

Por su parte el Patrimonio Pasivo o Negativo, está integrado por el conjunto de obligaciones pecuniarias del Estado, por ejemplo la deuda pública, indemnizaciones, devolución de impuestos, etc.

**Sumados los aspectos anteriores, se deriva lo que es el Patrimonio del Estado, el cual no es posible valorar realmente; sin embargo con los elementos teóricos es posible comprender en que consiste.**

**En un sentido lato, Patrimonio del Estado es la totalidad de bienes, derechos y obligaciones en donde el Estado es propietario y que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones.**

**De manera más particular se puede decir que los elementos del patrimonio del Estado son cinco :**

- 1) el territorio y todas las partes integrantes del mismo;**
- 2) todos los bienes con titularidad directa o indirecta a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles del Estado;**
- 3) bienes del dominio privado del Estado;**
- 4) los ingresos del Estado por vías de derecho público y derecho privado y;**
- 5) el conjunto de derechos de los que es titular.**

**Al respecto, el Licenciado Andrés Serra Rojas señala que en la actual legislación administrativa federal se aprecian tres diferentes tipos de patrimonio nacional, los cuales se citan a continuación :**

1) Patrimonio intransmisible que es aquel que comprende los recursos del subsuelo que el Estado adquirió en la consumación de la independencia y para el caso del petróleo con la expropiación de 1938. A este, el artículo 27 de nuestra Carta Magna lo distingue como propiedad inalienable e imprescriptible.

2) Patrimonio de uso que es aquel que sin dejar de ser del dominio de la Nación, es susceptible de apropiación por parte de los particulares.

3) Patrimonio de inversión que son los recursos, los bienes y las inversiones de fondos públicos que el Estado ha destinado o aportado a organismos descentralizados y empresas privadas en que participa y a los que ha encomendado la prestación de servicios públicos especializados.

Por último, el artículo 27 de la Constitución señala lo que debe entenderse por Dominio Directo y afirma que este le pertenece a la Nación quién tiene en el un verdadero y absoluto derecho de propiedad.

Este Dominio Directo se encuentra clasificado en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27, que a continuación se comenta :

1.-Los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, han sido regulados por el artículo cuarto de la Convención sobre la plataforma continental de la conferencia de Ginebra del año de 1958, publicada en el Diario Oficial de la

**Federación del 16 de diciembre de 1966; asimismo, define lo que se debe entender por recursos naturales en la plataforma continental y señala como recursos minerales y otros no vivos en el lecho del mar y en el subsuelo a los organismos vivos pertenecientes a especies sedentarias, corales, etc. es decir aquellos que en período de explotación están inmóviles en el lecho del mar, clavados en el subsuelo o que pueden moverse por el contacto físico.**

**Una vez definidos los recursos naturales de la plataforma continental, se aprovecha el momento para definir legalmente lo que es ésta y hasta donde llega.**

**En el artículo 62 de la Ley Federal del Mar publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1986, se establece que la plataforma continental comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que existieren más allá del mar territorial (doce millas) y a todo lo largo de la formación natural del territorio nacional.**

**2.- Por su parte lo recursos minerales son los distintos componentes de la tierra, se encuentran desglosados en el artículo 3 de la Ley Minera publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1975.**

**3.- Con respecto al Petróleo y todos los hidrocarburos, la Nación ejerce un dominio directo, inalienable e imprescriptible sobre todos los hidrocarburos de hidrógeno que se encuentran en territorio**

**nacional. A los particulares solo les está permitido participar en la Petroquímica Secundaria. En el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1958, aparece la normatividad al respecto.**

**4.- El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional se mide horizontalmente, alrededor de lo que es la frontera de todo el territorio nacional y verticalmente se ha definido por diversas convenciones internacionales que el dominio directo de la Nación está presente exclusivamente en el interior de la atmósfera.**

**Existe un acuerdo mundial en el sentido de que todo lo que esté situado en la extratósfera no es sujeto de apropiación por los diversos países. Sin embargo, se espera, que cuando otras naciones además de las potencias actuales, comiencen a viajar, por ejemplo a la luna, seguramente los primeros tomarán otra posición.**

**En nuestro país existe discrepancia sobre la interpretación del espacio aéreo, en relación a construcciones terrestres que pudieran afectarlo, por ejemplo en los puentes elevados o los edificios de gran altura.**

**5.- Las aguas nacionales también son propiedad del Estado y pueden ser objeto de diversos contratos.**

**En suma todos estos bienes aunque no son susceptibles de transmitirse su dominio, si lo son de efectuar con ellos actos jurídicos como pueden ser las concesiones para su explotación.**



**Pueden ser explotados por el Estado, por sociedades donde este sea minoritario o por particulares sean personas físicas o morales.**

#### **D.- ADMINISTRACION PUBLICA**

**La Administración Pública, aparece desde que el hombre se organiza en sociedades, donde se erige una autoridad, que manda al resto.**

**En Egipto bajo el régimen de Ramses, existió un Manual de Jerarquía; en China 500 años antes de Cristo, existió un Manual de organización y gobierno.**

**En la época precolombina ya existía en México una estructura administrativa; posteriormente en la Colonia, el Virrey ejercía la función administrativa, gubernativa, militar, legislativa y religiosa; al lado de este gobernante se encontraba la Real Audiencia que coadyuvaba en el ejercicio administrativo.**

**Durante la Independencia, el Emperador Agustín de Iturbide, organizó la Administración Pública y la dividió en cuatro sectores : Relaciones Externas e Internas, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina y de Hacienda. Al triunfar la Revolución, el Gobierno toma su postura intervencionista, e impone a la Administración Pública una importancia fundamental en la satisfacción del interés general. En ese tiempo como hasta nuestros días, a excepción de algunas empresas que si son**

rentables, la mayoría de servicios quedaban en manos del Estado por tener estas pérdidas económicas.

En 1917, se publicó en nuestro país la primer Ley de Secretarías de Estado, que fué sucedida por las de 1935, 1939, 1946, 1958 y posteriormente por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 1976.

A continuación se dan algunos conceptos de lo que se entiende por Administración Pública, en el Derecho Mexicano.

El Diccionario Jurídico Mexicano lo define como **"...parte del poder ejecutivo responsable de desarrollar la función administrativa del Estado, así como el conjunto de órganos que desarrollan la actividad"**.(20)

También en su libro de Derecho Administrativo, el Lic. Serra Rojas, define a la Administración Pública como **"Conjunto de medios de acción, directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales de los cuales dispone el Gobierno para lograr los propósitos y llevar al cabo las tareas de interés público que no cumplen las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales legalmente dedicados a escoger y definir la política general de la Nación"**.

Para el Lic. Jorge Olivera Toro **" Es la actividad del Estado que actúa en determinados dominios con el objeto de realizar la satisfacción de necesidades públicas, de manera inmediata"**.

(20) Instituto de Investigaciones J., op. cit. p.107

**De los conceptos anteriores se puede apreciar que la Administración Pública es la estructura jurídica y administrativa que rodea al Poder ejecutivo y del cual se vale para gobernar. La finalidad de la Administración Pública es la satisfacción del interés general o necesidades públicas, respecto a esto último, el tratadista argentino Agustín Gordillo dice que "interés general es la suma de una mayoría de intereses individuales, coincidentes, personales, directos, actuales o eventuales o el resultado de una situación emergente."**

**El artículo 90 de nuestra Carta Magna señala que la Administración Pública Federal, será centralizada y paraestatal; asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal emanada de dicho precepto Constitucional, señala las competencias de los órganos del gobierno.**

## **E.- BIENES INMUEBLES DEL DOMINIO PUBLICO**

**Una vez analizado lo que se entiende por Patrimonio del Estado y conociendo la existencia de diversos bienes que lo conforman, se comenta a continuación, que son los de Dominio Público de la Federación.**

**El artículo 1 de la Ley General de Bienes Nacionales, señala que el patrimonio nacional se compone de bienes del Dominio Público y bienes del Dominio Privado de la Federación.**

En relación a los bienes primeramente citados se debe entender que en el Patrimonio del Estado, hay ciertas cosas materiales que por su propia manifestación exterior tienen un régimen especial que es de interés público, como lo son el petróleo, mares, aguas, vías públicas, etc. y se les llama cosa pública porque su destino no les permite que los particulares puedan tener el Dominio Directo sobre de ellos.

Es de interés público que el Estado los mantenga en su poder para que no sean manejados por instituciones privadas o por particulares, por la importancia de los mismos, ya que podría afectarse el interés de la colectividad, por eso es que el propio Estado los maneja, derivándose de ahí el Dominio Público.

Para Hauriou, el Dominio Público está constituido por el conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la entidad pública, sea por el uso directo del público, sea por decisiones administrativas y que a consecuencia de esta afectación son inalienables, imprescriptibles y protegidas por reglas de inspección.

Para Capitant, el Dominio Público es el conjunto de bienes inmuebles y muebles y de derechos patrimoniales que se hayan a disposición del Estado, la comunidad, la colonia o el establecimiento público, con el objeto de asegurar directa o indirectamente el funcionamiento de los servicios públicos o la realización de fines de entidad pública.

## **Existen dos formas de integrar los bienes al Dominio Público**

**Por Dominio Natural, son aquellos que se presentan en la naturaleza en su estado primitivo, por ejemplo, el petróleo, espacio aéreo, playas, aguas, minerales, etc. Estos bienes Constitucionalmente ya están incorporados en cierta medida al Dominio Público, o bien a través de legislaciones específicas, como podría ser el caso de la Ley General de Bienes Nacionales en el artículo 34. No requieren de una declaratoria expresa y se rigen por normas del Congreso de la Unión.**

**Por Dominio Artificial, son aquellos construidos o transformados por el hombre, por ejemplo instalaciones petroleras, carreteras, vialidades, etc. Normalmente su incorporación al Dominio Público es a través de Decreto del Ejecutivo Federal.**

**Las desincorporaciones que es un tema que se tratará más adelante, con mayor amplitud, se hacen mediante Decreto del Poder ejecutivo y siempre y cuando esos bienes hayan dejado de ser útiles para fines de servicio público.**

**La Constitución, no señala claramente el porque los bienes del Dominio Público y del Dominio Privado deben estar unidos a la Federación y el porque la Ley General de Bienes Nacionales, los ratifica como propiedad de la Federación.**

**Por otra parte, existen cuatro teorías que tratan de explicar al Dominio Público.**

## **DE LA SOBERANIA**

**El Estado ejerce sobre su dominio público una manifestación de su dominio soberano y que intervienen el ejercicio de poderes de la alta administración y de policía. Señala también que no son bienes propiedad del Estado, sino que se trata de bienes sin dueño, fuera del comercio y que no son como consecuencia de esto susceptibles de apropiación individual.**

## **DE LA PROPIEDAD DEL PUEBLO**

**El pueblo es propietario del dominio público y a él le corresponde el uso común de estos bienes y el Estado actúa como su representante administrándolos y conservándolos.**

## **DE LA PROPIEDAD PRIVADA DEL ESTADO.**

**Se afirma que el contenido esencial del Derecho de Propiedad es una relación o vínculo de la persona con la cosa.**

## **DE LA PROPIEDAD PUBLICA DEL ESTADO**

**Esta teoría establece que la propiedad pública o administrativa nace de trasladar la institución de la propiedad al ámbito administrativo, lo que se traduce en un régimen propio y distinto orientado hacia el destino y la afectación del bien.**

**Para el caso de nuestro país, es aplicable esta última teoría.**

**Los elementos de los bienes del Dominio Público son los siguientes:**

**SUBJETIVO.- Se refiere a quién es el titular de estos bienes, lo cual le corresponde al Estado o Nación.**

**OBJETIVO.- Es el elemento material. Está delimitado por bienes o cosas susceptibles de formar el Dominio Público por ejemplo, muebles, inmuebles, derechos, bienes incorpóreos, etc.**

**TELEOLOGICO.- Se refiere al fin último de las cosas, al fin que debe responder la inclusión de un bien al Dominio Público**

**NORMATIVO O LEGAL.- Se integra por toda la normatividad del Derecho Público, normalmente emanada por el Congreso de la Unión, por la cual se encuentra sometido el bien de dominio público de que se trate; por ejemplo, la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 1, indica que el patrimonio nacional se compone de bienes del Dominio Público y Privado de la Federación, el artículo 2**

los enumera y en su fracción I distingue a los bienes de uso común; asimismo, el artículo 132, fija el criterio, ya rebasado, de lo que se debe entender por estos bienes "... los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno... al servicio público o al bien común estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes federales...". En principio se debe entender que están a disposición del pueblo, aunque con ciertas regulaciones.

El mar territorial y el espacio aéreo, se encuentran controlados por el Estado por razones de seguridad y defensa y están normados en las fracciones II y I del artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales.

La medición de estos, se hace de manera horizontal, 12 millas a partir de la bajamar o reflujo de la marea y de manera vertical, hasta los límites interiores de la atmósfera

También existen aguas marinas interiores como los son las bahías, los puertos y los esteros.

El artículo 30 de la misma ley señala criterios de estos bienes de uso común "... todos los habitantes de la República pueden usar los bienes de uso común..." es decir estos bienes son susceptibles de ser aprovechados por los particulares, a través de las concesiones que se otorgan.



**Respecto a la Zona Federal marítimo terrestre, el artículo 49 de la Ley General de Bienes Nacionales, lo define. Teórica y doctrinariamente se dice que aunque este concesionada una playa, no se puede impedir el uso general ya que la concesión no le transmite la propiedad, sino que simplemente le otorga un derecho de uso y aprovechamiento particular o de explotación y siguen siendo de uso común; sin embargo, de hecho y sin ningún derecho se prohíbe el acceso a personas que no estén hospedadas en los hoteles propiedad de los concesionarios, apoyadas estas acciones incluso con la autoridad local o la armada.**

**El régimen jurídico de los Bienes del Dominio Público de la Federación, se encuentran normados en los artículos 5, 7 al 10 y 16 al 19 de la Ley General de Bienes Nacionales.**

**En principio estos bienes están sujetos a la jurisdicción exclusiva de los poderes Federales; pero si están ubicados en el territorio de un Estado, para que este régimen exclusivo jurídico pueda operar se necesita el consentimiento de las legislaturas de los Estados, salvo que se hayan adquirido con anterioridad al 1 de mayo de 1917, o que estos bienes sean propiedad de dominio directo o se trate de bienes de la zona exclusiva ( espacio aéreo) o bienes de uso común.**

**Si no se dá esta autorización por parte de las legislaturas locales, quedan sometidas a estas últimas, con fundamento en el artículo 121 fracción segunda de la Constitución que dice que "...los bienes muebles e inmuebles, se regirán por el lugar de su ubicación...".**

**El artículo 1 transitorio señala la vigencia de la Constitución, la cual explica la fecha antes comentada.**

**Por otro lado, debe tomarse en cuenta que en el caso de la Fracción III del artículo 2 de la Ley General de Bienes Nacionales, la situación ya cambió con las reformas a la fracción II del artículo 27 de la Constitución en que se señala la posibilidad actual de que las asociaciones religiosas ya pueden tener bienes, antes estos eran del Dominio Público de la Federación.**

**Otra de las características es la jurisdicción contenciosa, es decir los juicios civiles, penales o administrativos o las jurisdicciones voluntarias, se manejan en Tribunales Federales.**

**Son inalienables, son imprescriptibles y no están sujetos a acción reivindicatoria de posesión, tampoco pueden imponerse servidumbres pasivas (derechos de paso, de agua, de luz, etc.), como en el derecho privado sino que hay que negociarlas con el Estado.**

**El control y vigilancia de estos bienes básicamente le corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; aunque otras Secretarías también tienen facultades como la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, de Energía, de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, etc.**

**La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala estas competencias en los siguientes artículos 27, fracciones XV a XXIII, 28 fracciones IV y V; 29 fracciones, VII, VIII y XVIII; 30 fracciones IV, VII, IX, X, XI y XII y 33 fracciones I y II.**

**Los inmuebles también pueden incorporarse al Dominio Público de hecho y por derecho. De hecho cuando se utiliza el bien en un servicio público aunque haya sido una adquisición de derecho privado y por derecho a través del Decreto del Poder ejecutivo, pero aunque éste último lo conceptúe así, no basta, porque tiene que encuadrar dentro de los supuestos del artículo 2 de la Ley General de Bienes Nacionales.**

**Por su parte los bienes del Dominio Privado de la Federación son inembargables, imprescriptibles y si son alienables a título oneroso o gratuito a través de un acuerdo, para vivienda popular, permutas, donaciones, compraventas, etc, pero están sujetos también a limitaciones.**

**El Notario Público que participe debe ser del Patrimonio Inmobiliario Federal, autorizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo antes por la de Desarrollo Social; las enajenaciones son a través de licitación pública o fuera de subasta, en su mayoría de veces el pago es de contado, no se puede gravar el bien mientras no se liquide el precio.**

**La existencia legal del Patrimonio de la Entidades Paraestatales, como es el caso de Petróleos Mexicanos, se encuentra en el**

**artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde se señalan tres :**

**1.- Organismos Descentralizados. Los artículos 14 y 45 de la misma ley los identifica, con personalidad jurídica y patrimonio propios.**

**El artículo 15 fracción IV de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala que las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellas que intervienen para su incremento, son definidas por la Ley o Decreto de creación que expida el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal en su caso, es decir, el patrimonio se deriva de la misma ley que los crea.**

**2.- Empresas de Participación Estatal, Nacionales de Crédito y Auxiliares, de Seguros y Fianzas. El artículo 46 señala que su patrimonio se dá por su capital social y bienes derivados del mismo.**

**3.- Fideicomisos Públicos. El artículo 47, lo norma. El Gobierno Federal debe afectar un bien del Dominio Privado o Público y aportarlo al fideicomiso. El Fideicomitente por ley es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el fiduciario es generalmente Banobras o cualquier institución de crédito y los fideicomisarios pueden ser cualquiera, de acuerdo a la finalidad.**

**Es de hacerse notar que la Ley General de Bienes Nacionales es corta en declarar la existencia de bienes de las paraestatales que no tengan nada que ver con los regímenes de dominio público o privado de la Federación.**

En conclusión para los Organismos Descentralizados se puede dar la dualidad de bien del Dominio Privado o del Dominio Público de la "Federación", en razón del contenido del artículo 34, fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales que a continuación se transcribe.

"art. 34.- Están destinados a un servicio público, y por lo tanto se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 2o.;...

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

No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto, y..."

Uno de los conceptos doctrinales acerca de estos bienes es el que da el Lic. Gutiérrez y González que dice respecto a los bienes de Dominio Público "La propiedad que tiene el Estado sobre bienes inmuebles, sujeta dicha propiedad a un régimen de derecho público. Estos bienes tienen como características el ser inalienables e imprescriptibles, pueden pasar al régimen de

**Dominio Privado, no están sujetos a acciones reivindicatorias o de posesión definitiva o provisional mientras no cambie su situación jurídica, no se establecen en ellos derechos reales de servidumbre, pueden ser usados por todos los habitantes, todo lo relacionado adquiere el carácter de Federal". (21)**

Por su naturaleza, estos bienes son para uso de todos, están afectos a Dependencias del Poder Público, destinados a un servicio público o afectos o destinados a una causa de utilidad pública. Dichos bienes pertenecen a la Federación a los Estados o Municipios y pueden ser destinados a un servicio público o como bienes propios.

El artículo 764 del Código Civil y más completamente el artículo 2 de la Ley General de Bienes Nacionales señalan cuales son estos bienes.

El Lic. Rojina Villegas define una posición Estatal de los bienes del Dominio Público "En nuestro Derecho desde el Código de 1870, en la Ley de Inmuebles Federales de 1902, en el Código Civil vigente, y en la Ley General de Bienes Nacionales de 1932, podemos sostener la tesis que, en primer lugar se reputa al Estado como propietario y en segundo término que se trata de un verdadero derecho de propiedad y no de un derecho de vigilancia."(22)

(21) Gutiérrez y González E. El Patrimonio, ed. Porrúa S.A., México, 1993, 4a. Edición, p. 151

(22) Rojina Villegas, op. cit. t II, pp. 76,77.

## **F.- BIENES INMUEBLES DEL DOMINIO PRIVADO**

Los bienes del Dominio Privado, son los que no están enunciados como del Dominio Público de la Federación y se encuentran citados en el artículo 3 de la Ley General de Bienes Nacionales.

**Uno de los conceptos de estos bienes es el siguiente "Son bienes inmuebles, inembargables e imprescriptibles, que forman parte de la propiedad del Estado, sujetos principalmente a un régimen de derecho privado, pero destinados al igual que los de Dominio Público, a fines públicos, sus características son el poder pasar al Dominio público, se rigen por leyes federales, son inembargables e imprescriptibles y se adquieren por medio de la usucapión, ( prescripción positiva ), son susceptibles de todo contrato que regula el Derecho Civil, con tratamiento especial en los casos del comodato y donación".(23)**

En suma estos bienes están normados por leyes administrativas, como lo es el caso de la Ley General de Bienes Nacionales principalmente, cuando se pretende adquirir, enajenar, valorar, administrar, conservar, usar, explotar y aprovechar, así como arrendarlos y por el derecho común, como el Código Civil, esto último con las modalidades que prescribe la Ley citada al inicio.

Los Bienes del Dominio Privado y los del Dominio Público de la Federación, se diferencian en el fin público que deben atender y se concluye que juntos constituyen la propiedad Pública Federal.

(23) Gutiérrez y González E. El Patrimonio, ed. Porrúa S.A., México, 1993, 4a. Edición, p. 157

**Como se mencionó, existe confusión entre lo que son bienes de Dominio Público y del Dominio Privado de la Federación y lo que debe entenderse por bienes propios de las Entidades u Organismos Descentralizados y si estos últimos, mantienen en su poder bienes considerados en dichos regimenes.**

**En principio se puede decir que la regla es que tanto los bienes del Dominio Público como del Privado de la Federación, se encuentran precisamente dentro del patrimonio de la Federación y no fuera de este; excepcionalmente sin embargo, para el caso de Petróleos Mexicanos el artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales, considera la existencia de bienes del Dominio Público dentro de su patrimonio, con lo cual se viene a romper el concepto de inalienabilidad que rodea a estos bienes.**

**En otras palabras, por un lado se supone que los bienes del Dominio Público y Privado se encuentran solo en la Federación, entonces al constituirse los patrimonios de las empresas descentralizadas, como los recién creados organismos subsidiarios petroleros, también es de suponerse que no se integran con bienes considerados dentro de estos dominios, sino que sus bienes pueden manejarse de cierta manera semejante a como lo maneja un particular, sin embargo, por otro lado se observa en la práctica y bajo la supervisión de la propia Secretaría de Desarrollo Social, ahora de la de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se ingresan y sacan bienes de las paraestatales de un dominio a otro.**



Para el caso de Petróleos Mexicanos, para considerar o no un bien como del Dominio Público o Privado "de la Federación", se analiza su forma de adquisición y el uso o destino que se le está aplicando y en muchas de las veces, se consideran de uno u otro régimen dependiendo de la necesidad de la Institución, por ejemplo para evitar el pago del impuesto predial, se indican que pertenecen al Dominio Público, el cual exceptúa a los inmuebles de este pago, o bien, para el caso de que exista necesidad de trasladar el dominio a un tercero, por cualquier título, se aplica el criterio de considerarlo como del Dominio Privado. Actualmente, más del 80 por ciento de los inmuebles petroleros pertenecen al dominio público de la Federación; además existen negociaciones ante la Secretaría de Hacienda para analizar la forma de pago de los que pertenecen al régimen privado. La propia Ley General de Bienes Nacionales no define claramente cuales son los bienes que integran los citados dominios, situación que en el desarrollo del presente trabajo se estará comentando.

## **G.- CARACTERISTICAS**

A continuación se mencionarán las características que distinguen a este tipo de bienes.

1.- INALIENABLES.- Del latín *in*, partícula privativa y de *alienare*, enajenar. Según el Diccionario Jurídico Mexicano se trata de "... una calidad que ostentan los bienes y que imposibilitan que

**cambien de titular, por cualquier acto (compraventa, donación, permuta, etc.) mientras pertenezcan a este régimen."(24)**

**Esta característica tiene como fuente única al legislador, y el concepto es tratado en varios aspectos. Por nuestra Constitución Política, en las garantías individuales del gobernado (arts. 1 al 29,); También en la potestad inalienable que tiene el pueblo de cambiar su forma de Gobierno (art. 39).**

**Por su parte, el Código Civil, también trata la inalienabilidad, por ejemplo, los bienes fuera del comercio por naturaleza o por disposición de ley (arts. 747-749), subarrendamiento no autorizado (art. 2480), inalienabilidad de bienes de uso común y destinados a servicios públicos (arts. 768, 770, 771).**

**Referente a la inalienabilidad de los bienes del Estado, mientras pertenezcan a este y sean considerados dentro del régimen de Dominio Público, su enajenación no será posible, salvo acuerdo del propio Poder ejecutivo.**

**Al Respecto el Código Civil y más aún la Ley General de Bienes Nacionales, hacen un tratamiento especial. Esta última prescribe cuales son estos bienes; asimismo, explica el procedimiento para ingresar un bien del Dominio Privado al Público y viceversa.**

**(24) Instituto de Investigaciones J. op. cit. pp. 1656, 1657.**

2.-INEMBARGABLES.- Del latín *in*, partícula negativa e *imbarricare*, vocablo de la península ibérica, cerrar la puerta con barras.

A contrario sensu de la descripción de embargo que en la página 1249, da el Diccionario Jurídico Mexicano, se tiene que " **Es la imposibilidad legal que tienen los particulares y la autoridad judicial competente, de ejecutar en contra de estos bienes acciones tendientes a su aseguramiento, remate y adjudicación**".

La Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 60, señala que los bienes de Dominio Privado, tienen esta característica.

3.-IMPREScriptIBLES.- Del latín *in*, partícula negativa y *praescribo*, preceptuar.

En nuestro país, es generalmente aceptada por la doctrina la definición que da el artículo 1135 del Código Civil, en donde se indica en que consiste la figura de la prescripción y reza así: **Es un medio de adquirir bienes (prescripción adquisitiva), y de librarse de obligaciones (prescripción extintiva), por el transcurso de cierto tiempo y con las modalidades establecidas por la ley.** Como ejemplo en la Ley Civil se puede citar la materia de alimentos, en donde el derecho del acreedor a recibirlos está considerado como imprescriptible.

**Desde el Imperio Romano, se utilizó el principio de la prescripción en la forma de usucapio, esta última, según el Lic. Ernesto Gutiérrez y González en su obra El Patrimonio, comenta que sería la manera correcta de denominar a la adquisición de inmuebles, mientras que para títulos de crédito la manera correcta de denominar la pérdida del derecho sería la figura de la prescripción.**

**Sin embargo, como ha quedado establecido, en el Derecho Mexicano la adquisición de la propiedad mediante la posesión continua en un plazo determinado, se denomina prescripción.**

**Es decir, para el caso de los bienes propiedad de la Federación o de Petróleos Mexicanos, este último, cuando la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 34, menciona que ostenta en su patrimonio bienes del Dominio Público o Privado de la "Federación", aunque alguna persona física o moral, intente adquirir judicialmente y posteriormente elevar a escritura notarial la sentencia e inscribir el acto en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio estos bienes, alegando y demostrando su posesión en un tiempo determinado y cumpliendo además con el resto de requisitos que marca la ley, dicha gestión no procedería por disposición expresa de la propia ley, siendo así como a contrario sensu se comprende el término de imprescriptible.**

**En materia inmobiliaria la Ley General de Bienes Nacionales, en sus artículos 16 y 60, respectivamente, señalan que los bienes**

**inmuebles del régimen de Dominio Público y del Privado, caen dentro de los considerados como imprescriptibles.**

**Respecto a que el Estado tiene un verdadero derecho sobre los bienes, existen objeciones, concretamente en la inalienabilidad e imprescriptibilidad de estos. Como se ha mencionado la Constitución en el artículo 27 párrafo sexto, señala estas características.**

**Algunos tratadistas señalan que no es posible que se diga que es una propiedad absoluta del Estado si tiene ciertas limitaciones, no puede transmitir el dominio en favor de terceras personas, por lo tanto esto significa un límite. Así mismo, porque estos bienes no pueden ser prescribibles.**

**La respuesta posible que se le da a esto es que por un tratamiento histórico se debe proteger el territorio y con estos "candados" se garantiza que todos podamos hacer uso de estos bienes estratégicos y de que no caiga en manos de algunos pocos.**

## CAPITULO 2

### **ANTECEDENTES INMOBILIARIOS DE LA ACTUAL INDUSTRIA PETROLERA.**

**ORIGENES DE LA ACTIVIDAD PETROLERA Y SU RELACION CON LA ADQUISICION DE  
INMUEBLES DESTINADOS A LA EXTRACCION**

**DEL MEXICO INDIGENA AL INDEPENDIENTE**

**MEXICO REVOLUCIONARIO Y POST-REVOLUCIONARIO**

**REGULACION JURIDICA INMOBILIARIA PREVIA A LA NACIONALIZACION DE LA INDUSTRIA**

**DEL PERIODO COMPRENDIDO DE 1783 A 1926**

**REALES ORDENANZAS PARA LA MINERIA DE LA NUEVA ESPAÑA**

**DECRETO QUE REGLAMENTA EL LABOREO DE LAS SUSTANCIAS QUE NO SON METALES  
PRECIOSOS**

**CODIGO DE MINAS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**LEY DE MINAS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**LEY DEL PETROLEO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**DECRETO QUE SUSPENDE LA EXPLOTACION DEL PETROLEO**

**DECRETO QUE CREA UN CONTROL DE ADMINISTRACION DEL PETROLEO NACIONAL**

**DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA AL QUE ESTABLECIO UN CONTROL DE  
ADMINISTRACION DEL PETROLEO NACIONAL**

**DECRETO DE EXPROPIACION Y MANIFIESTO PRESIDENCIAL A LA NACION DE 1938**

**SITUACION DE LOS TRABAJADORES**

**LA HUELGA Y EL CONFLICTO ECONOMICO**

**COMPAÑIAS Y BIENES NO CONSIDERADOS EN EL DECRETO EXPROPIATORIO**

**CREACION DE PETROLEOS MEXICANOS Y DESARROLLO DE LA INDUSTRIA ANALIZADO  
A TRAVES DE LOS INFORMES DE GESTION DE LOS DIRECTORES GENERALES Y DE LOS  
INFORMES PRESIDENCIALES**

**COMENTARIOS A LA ACTUAL LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y  
ORGANISMOS SUBSIDIARIOS**

**PERSONALIDAD JURIDICA**

**PATRIMONIO**

**OBJETO Y RELACION DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS**

## **CAPITULO 2**

### **ANTECEDENTES INMOBILIARIOS DE LA ACTUAL INDUSTRIA PETROLERA**

#### **I. ORIGENES DE LA ACTIVIDAD PETROLERA Y SU RELACION CON LA ADQUISICION DE INMUEBLES DESTINADOS A LA EXTRACCION.**

##### **A.- DEL MEXICO INDIGENA AL INDEPENDIENTE**

La actividad petrolera en México se inició desde la época precortesiana, desde entonces en la mayor parte de Mesoamérica se utilizaba el chapopote, por ejemplo en incienso para casas y ceremonias religiosas, material de construcción, pegamento de piedras preciosas y oro, medicinas, perfume, etc. El término proviene del nahuatl Chapopotli, que es una "...combinación de las palabras Tzouctli, pegamento o goma y Popochtli, perfume u olor".(25)

Cuando llegaron los conquistadores, el chapopote ya era utilizado para calafatear embarcaciones; sin embargo, no existió demanda, debido a la existencia de yacimientos superficiales.

(25) Celis Salgado Lourdes, La Industria Petrolera en México, t. I, ed. Petróleos Mexicanos, México, 1988 p.29

Con los anteriores comentarios, se puede observar la mínima importancia que en el México indígena se daba a la utilización del petróleo y su aún nula relación con la apropiación de la tierra.

En la Colonia, el rey era propietario de las tierras conquistadas, reservándose el derecho de otorgar la explotación de vetas y yacimientos a los particulares, a cambio de regalías y sin perder la propiedad absoluta que ostentaba. En esta etapa el uso del petróleo tampoco fué significativo.

En 1783, la Corona, por conducto del rey Carlos III, reguló la extracción de cualquier sustancia, llamadas también "jugos de la tierra", debido al auge logrado por la extracción de metales, principalmente del oro y plata.

Durante la lucha por la Independencia, tanto el partido liberal como el conservador tampoco normaron el manejo de los hidrocarburos, esto es, no existía aún legislación propia para el petróleo y su manejo se encontraba inmerso en legislaciones de minerales.

"Después de realizada la Independencia, los derechos pertenecientes a la Colonia Española pasaron a la Nación Mexicana, de acuerdo con el Tratado de Paz firmado entre México y España el 22 de diciembre de 1836";(26) en consecuencia, al adquirirse los derechos, se adquirió también la llamada propiedad originaria.

(26) Escuela Nacional de Economía. La Industria Petrolera Mexicana, UNAM, México, 1958, p.5



Durante el Imperio, se buscó el cambio de una economía agrícola a una industrial, como lo era la rama textil y los bancos de avío; sin embargo, en ese período tampoco existió interés en la extracción del petróleo.

Hasta el año de 1865, durante la presidencia de Benito Juárez, su Gobierno se dió cuenta de la importancia del petróleo, pues empezaron a llegar solicitudes de concesiones principalmente de norteamericanos quienes en el siglo XIX, buscaban con mucho interés, materias primas para comerciar, ya que en el mundo la iluminación había empezado a ser con kerosina. Juárez "...había afirmado que la Nación tenía dominio directo sobre la propiedad del subsuelo y que solo cedía el dominio útil a los ciudadanos"(27), lo cual significaba su influencia a la propiedad originaria del Estado derivada de la Colonia.

En ese tiempo en México hubieron descubridores de yacimientos, como el Ing. Antonio del Castillo, que en 1862 perforó en el Cerro del Tepeyac un pozo en el cual localizó abundancia de petróleo y agua que uso como iluminante; posteriormente en 1863, Manuel Gil y Saenz descubrió, en el hoy prolífico Estado de Tabasco, una chapopotera, la que llamó mina de petróleo de San Fernando. En los años de 1865 y 1883, Simón Sarlat Nova, participó en ese mismo Estado como inversionista nacional y fundó una compañía petrolera con la que obtuvo producción, aunque de manera escasa.

(27) Celis Salgado, op. cit., t. I, p.38

Coincidentemente los citados descubridores obtuvieron poca producción, por carecer de recursos económicos y por la deficiencia de medios de comunicación:

En 1865, el emperador Maximiliano, interesado en proteger los minerales nacionales, "...normó a las substancias que no eran metales preciosos, en el Artículo 22 de las Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España. En ellas se mencionaba al betún y al petróleo"(28). En su Gobierno, se otorgaron 38 concesiones petroleras en diferentes terrenos del país, en Estados como Veracruz, Tamaulipas, Oaxaca, Puebla y Tenancingo, México, con lo que se puede apreciar los lugares dentro del Territorio Nacional hacia donde inicialmente operó la apropiación de terrenos destinados a la extracción del petróleo. Dicho gobernante, prohibió las explotaciones que no hubiesen obtenido previamente las autorizaciones de las autoridades.

Hubo también pioneros extranjeros que en nuestro país iniciaron la explotación del petróleo, claro que con mayores recursos económicos. Tal fue el caso del químico estadounidense Adolfo A. Autrey, quien en asociación con John F. Dowling, formaron en 1870 la Compañía Explotadora del Petróleo del Golfo de México, la cual trabajó en la zona costera de Veracruz, construyendo una refinería llamada La Constancia, la que 10 años después fué adquirida por Percy N. Fuber y Arthur C. Payne, fundando estos últimos la Compañía Oil Field of México, quien operó en terrenos entre Tuxpan y Poza Rica, Veracruz.

(28) Petróleos Mexicanos, El Petróleo, ed. Conmemorativa, rev. Hugo Covantes, México, 1988, p. 56.

En ese tiempo todo poseedor o explotador de productos petrolíferos, tenía la obligación de denunciar ante la autoridad sus descubrimientos, a fin de que el Gobierno otorgara la adjudicación o concesión necesaria, a cambio de regalías. Para 1884, se declaró que cualesquiera productos extraídos del subsuelo, pertenecían absolutamente al dueño del terreno en que se realizara el hallazgo. Lo anterior, fué una tremenda invitación al inversionista extranjero, por su potencial económico principalmente, quien tuvo la visión para adquirir enormes extensiones de terreno en el país.

En 1885, Henry Clay Pierce fundador de la Waters Pierce Oil Company, obtuvo una concesión para importar de los Estados Unidos petróleo para transformarlo en Kerosina, a efecto de satisfacer necesidades de países industrializados, que como ya se mencionó, habían dejado atrás la explotación de grasas animales para iluminarse. Para lo anterior, adquirió en el Estado de Veracruz y posteriormente de Tamaulipas, enormes terrenos donde ya estaban construidas refinerías.

En 1892, el entonces presidente Porfirio Díaz, ratificó su apoyo para que se participara en la naciente industria petrolera,"... el capital inglés y norteamericano, que prefiere trabajar bajo el sistema angloamericano, según el cual se otorga a quien posee la superficie del terreno el derecho también al producto del subsuelo, persuadió a Porfirio Díaz a ceder a las empresas los derechos que tiene la Nación a la riqueza del subsuelo."(29)

(29) Cameron Townsend William, Lázaro Cárdenas Demócrata Mexicano, ed. Grijalvo, México, 1954, trad. Avelino Ramírez pp.242,243.

**A continuación se citan algunas facilidades que dicho presidente otorgó:**

- 1.-Reiteró que los dueños de los terrenos en donde surjan productos, lo serían también de éstos.**
- 2.-Por la explotación de combustibles, minerales, aceites y aguas minerales, se cobraría un pequeño impuesto federal.**
- 3.-Eximió de impuestos al que importara maquinaria.**
- 4.-También eximió de impuestos al que exportara petróleo.**
- 5.-El Presidente de México, se facultó, para otorgar concesiones de terrenos y lechos de ríos, llegando incluso a ordenar la expropiación de bienes inmuebles para entregarlos a los inversionistas.**
- 6.-El capital invertido en los procesos de obtención de hidrocarburos, fueron exentados durante 10 años de cualquier pago tributario.**
- 7.-También el Gobierno otorgó otro estímulo a los empresarios del ferrocarril, a quienes por construir vías cerca de los lugares en que existían yacimientos, se les obsequiaban las tierras aledañas.**

Con esos incentivos, en 1900, los estadounidenses **Edwar L. Doheny** y **Charles A. Candfield**, adquirieron la Hacienda El Tullillo, con una extensión de 113 Hectáreas, la cual abarcaba parte de los Estados de San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz, donde posteriormente fué fundada la **Mexican Petroleum Company of California**, empresa que inició a gran escala la exploración, explotación y comercialización del petróleo. Doheny registró la Compañía en su país a fin de obtener protección de su gobierno. A cambio de nuevas concesiones, este empresario se comprometió

con el General Porfirio Díaz a preferirlo, antes que a la Standar Oil Co. para el caso de que quisiera enajenar sus bienes. Esto sin duda fue porque el Gobierno se percató que el monopolio de las empresas, empezó a representar un poder mucho mayor al que hasta entonces se había imaginado; sin embargo el apoyo que daba benefició en lo particular a su familia y allegados políticos; en efecto, la Compañía Pearson and Son, creó a la Compañía Mexicana de Petróleo El Aguila, en donde el entonces Ministro de Hacienda José Ives Limantour, el de Gobernación Manuel Romero Rubio; la esposa y el hijo del mismo presidente, fueron accionistas.

Al emitir dicho gobernante, la Ley del Petróleo de los Estados Unidos Mexicanos de 1901, la cual posteriormente se comentará con más amplitud, se oficializó el despojo de las tierras a los campesinos; el Congreso aprobó una iniciativa presidencial, para que la empresa inglesa Pearson and Son Ltd., estuviera a cargo de la exploración y explotación del petróleo existente en el subsuelo de lagos, lagunas y terrenos baldíos nacionales, ubicados en Veracruz, Tabasco Chiapas, Campeche, San Luis Potosí y Tamaulipas. El empresario Edwar L. Doheny tuvo con esta empresa una lucha por acaparar tierras petroleras, siendo obviamente, los campesinos mexicanos quienes sufrieron las consecuencias, ya que se valieron de la intimidación hasta el asesinato. En 1905, Doheny, adquirió en las Huastecas, nuevas extensiones de terrenos y fundó la Huasteca Petroleum Company. "...Se dice que....compró más de 120,000 hectáreas, pagando, poco mas o menos, cinco pesos por hectárea..."(30)

(30) Cameron Townsend, op. cit., p.243.

## **B.- MEXICO REVOLUCIONARIO Y POST-REVOLUCIONARIO**

Para 1910, se sumaron a la lucha por la apropiación de terrenos petroleros, la Standar Oil Company, propiedad de John D. Rockefeller; asimismo la Royal Dutch Schell, consorcio Inglés-Holandés.

Para entonces el Gobierno no podía recuperar pacíficamente, las extensiones territoriales, toda vez que las concesiones que durante años había otorgado, aunado a las cuantiosas ganancias, lo impedían; sin embargo, Francisco I. Madero intentó reordenar la industria y decretó un impuesto al petróleo, así como la elaboración de un censo de las compañías, siendo desobedecido y visto como un peligro ya que para entonces las compañías eran propietarias o poseedoras de 21,394.89 K2. Es importante hacer notar con objeto de comprender mejor lo que significa dicha extensión de tierra, que la superficie de nuestro territorio comprende 1'969, 489 de K2.

Muerto en 1913, Francisco I. Madero, no pudo frenar las excesivas ganancias de los inversionistas petroleros; su sucesor, Victoriano Huerta, interesado en obtener el reconocimiento Norteamericano a su Gobierno, tampoco limitó a las empresas aunque intentó equilibrar las fuerzas entre consorcios al apoyar a las europeas.

A continuación se mencionan los monopolios que se distinguen en la época y que se apropiaron de la mayor parte de los terrenos destinados a la explotación del petróleo :

**1.- MEXICAN EAGLE Co.**

El Aguila y la Anglo Mexican Oil Fields.

**2.-ROYAL DUTCH SHELL.**

La Corona y la Estandar Oil Co.

**3.-PIERCE OIL Co.**

Waters Pierce Oil Co.

**4.- L. DOHENY**

Huasteca Petroleum Co., Mexican Petroleum of California,

Tamiahua Petroleum Co. y Tuxpan Petroleum Co.

Además de estas empresas coexistieron otras que también pertenecían a diversos consorcios, las cuales se citan aunque no todas, a continuación:

Standar Oil of New Jersey, Gulf Oil Corporation, Sinclair Oil Company, City Services, Marland, Warner Quinla, Continental Oil, South Penn, Mexican Sea Bord.

En 1915, el presidente Venustiano Carranza, creó la Comisión Técnica del Petróleo, cuyo objeto fué recuperar para la Nación a la industria, lo cual no tuvo éxito.

En 1916, "...el Departamento del Petróleo levantó un primer registro de compañías encontró que entre las primeras 287 registradas poseían un total de 2 139 489 hectáreas en propiedad o bajo contrato. De este número, 17 compañías que constituían 9 grupos (casi todos de capital extranjero), controlaban 1 678 826 hectáreas, es decir, el 78 por ciento del total de los terrenos.

El restante 22 por ciento (460 663 hectáreas) se repartía entre 270 compañías. Esta cifra resulta más elocuente cuando se compara con las 564 095 hectáreas de El Águila, que encabezaba la lista, o las 408 385 de La Corona, segunda en el listado de propietarias."<sup>(31)</sup>

Finalmente, él mismo, con la Constitución Política de 1917, buscó la manera de reintegrar la propiedad originaria a la Nación. Lógicamente los inversionistas extranjeros invocaron el texto de la Constitución de 1857, que como se ha citado, les había garantizado plenamente su derecho de propiedad sin limitaciones.

Como se vio en el primer capítulo de este trabajo, se puede afirmar que dicha Constitución de 1917, intentó el regreso al tipo de propiedad colonial, también llamada románica, como un legal intento de devolver la riqueza del subsuelo al dominio directo de la Nación. sin embargo, debido a la invocación de los empresarios al texto de la Constitución de 1857, quedó suspendida, en el sentido de no afectar a las explotaciones anteriores a 1917.

Presionando nuevamente el Gobierno Mexicano impuso a las empresas un impuesto por la extracción del petróleo, el cual consistió en pagar el 10 por ciento del valor del producto, actualizando el cobro que hasta entonces era de 60 centavos por tonelada extraída.

(31) Celis Salgado, op cit. p 93



En 1918, mediante Decreto presidencial del 19 de febrero, se "...ordenó a los propietarios de terrenos... manifestar, dentro de los tres meses siguientes a la promulgación... su deseo de explotar los yacimientos petroleros del subsuelo. Transcurrido el plazo señalado, ... se iba a considerar vacante todo fundo no registrado...". (32) Los Estados Unidos, Inglaterra, Países Bajos y Francia, indicaron que defenderían con las armas los derechos y las propiedades de sus conciudadanos.

El Gobierno suspendió todos los permisos para emprender nuevos trabajos de perforación de pozos o de continuarlos; sin embargo, previendo el cumplimiento de las amenazas, Venustiano Carranza en 1920, entregó a las compañías permisos provisionales para trabajar, sin que significara el otorgamiento de nuevos derechos.

Posteriormente Adolfo de la Huerta, ordenó la suspensión temporal del contenido de la Carta Magna de 1917, en lo que se refería a la afectación de la propiedad, siempre y cuando las compañías le pagaran una suma aproximada de 50 millones de pesos.

Alvaro Obregón, asume en 1920 la presidencia, cuando la Suprema Corte de Justicia, había negado 29 amparos y concedido 7 en favor de la Texas Oil Co. of México, lo cual sentó precedente en que la Constitución de 1917, no podría afectar en favor de la Nación los terrenos que poseían las compañías petroleras.

(32) González Ramírez Manuel, *El Petróleo Mexicano*, ed. América, México, 1941, pp. 60,61.

**Territorialmente hablando, en 1921 los terrenos petrolíferos tenían una extensión aproximada de 2'300,000 Has. que eran propiedad o estaban poseídos en un 60 por ciento por empresas estadounidenses, el 33 por ciento por inglesas y solo el 1.1 por ciento por nacionales.**

**Para 1924, la superficie nacional ocupada por esta industria era ya de 2'500,000 Has., de esta el 50 por ciento se encontraba en manos norteamericanas y un tercio en poder inglés.**

**Debido a la baja en la ventas de productos al extranjero por existir más producto del que exigía la demanda y esto aunado a una disminución de labores en las compañías, se impidió que el Gobierno Obregonista captara ingresos por impuestos.**

**Dicha situación hace que el Gobierno, inicie la industria nacional deslindando terrenos federales en los Estados de Veracruz, Tamaulipas y Tabasco y dándoselos a los Ferrocarriles Nacionales como concesiones para explotarlos para su propio consumo, evitando así depender de los precios que las empresas fijaban. "Sin embargo a largo plazo la idea era también ir ganando experiencia y formando personal para el manejo de una gran empresa nacional"(33).**

**Sin embargo el presidente Obregón deseoso del reconocimiento de los Estados Unidos hacia su gobierno, terminó por aceptar, verbalmente, no formalmente, la no retroactividad del artículo 27 de la Constitución de 1917, en lo que se refería a los derechos sobre explotaciones en inmuebles adquiridos hasta antes de ese año.**

(33) Celis Salgado, op. cit. t. I, p.199

En 1924, al presidente Plutarco Elias Calles, le tocó el descenso de la producción nacional y en consecuencia de la captación fiscal, baste decir que dos años antes, el ingreso por impuestos producto de la exportación fué de 27 millones de pesos aproximadamente y por extracción fué de 58 millones de pesos aproximadamente, en tanto que para el año de 1927, por la exportación se captaron 5 millones de pesos aproximadamente y por extracción solo 11 millones de pesos aproximadamente.

Gobierno y empresas se culpaban, el primero consideraba que la baja era una campaña para presionarlo y obtener más beneficios, mientras que las empresas señalaban que su hostilidad originó el problema que amenazaba con llevar a la quiebra al país; sin embargo, es obvio mencionar que el problema era que la industria estaba organizada conforme a las necesidades de los inversionistas con idiosincracia distinta a la nuestra y cuyos intereses no eran los de la Nación.

Un año después, el presidente, ratificó la importancia de recuperar el Dominio sobre los bienes, al decir que "... la legislación vigente sobre sociedades mexicanas en cierta forma esta en pugna con la Constitución de la República y de allí que haya surgido la necesidad de formular un proyecto de Ley reglamentaria de la fracción I del artículo 27 Constitucional, que se someterá al H. Congreso de la Unión para su discusión y aprobación. Conforme dicha fracción, solo los mexicanos y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales.

El mismo derecho puede conceder el Estado a los extranjeros, excepto en las zonas prohibidas, en los términos que la misma disposición establece...".(34) La declaración, validó la retroactividad de la ley respecto a los derechos sobre los inmuebles adquiridos antes de 1917.

Esta ley ordenó el análisis de los derechos para en su caso ratificarlos en un año. La confirmación sería por 50 años más; sin embargo, el acto gubernamental, provocó protestas ya que los problemas con Estados Unidos crecieron puesto que seguían invocando el convenio de Bucareli, el cual como ya se expresó no constó por escrito, además que el presidente Elías Calles lo desconoció por no haber documento oficial. Las Compañías por su parte, no confirmaron sus derechos y en consecuencia se les multó y clausuró.

Temiendo una intervención armada, además que la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional la retroactividad de la ley del petróleo, dicho mandatario hizo reformas que consistieron en eliminar la vigencia de la confirmación por 50 años de los bienes, con lo que se eliminó el peligro de afectaciones a los inversionistas.

El país bajo la conducción de Emilio Portes Gil, en 1928, debido a las situaciones que adelante se comentarán, efectuó modificaciones laborales que afectaron a los inversionistas extranjeros.

(34) Petroleos Mexicanos, La industria Petrolera en México a través de los Informes Presidenciales (1917-1992), México, 1993, p. 71.

Las modificaciones se dieron debido a la depresión de 1929 y por la disminución del trabajo por mejoramiento técnico en la extracción, lo que hizo a los obreros más pobres, a pesar de que la producción aumentó. Así mismo, de 1929 a 1934 solo se creó una refinería, el sueldo decreció un 37 por ciento y se despidieron el 25 por ciento de empleados.

Por su parte, Pascual Ortiz Rubio, presidente en gestión desde 1930, señaló que para fomentar la industria habían tres puntos básicos que consistían en:

- 1.-Procurar un volumen racional de producción normal tomando en cuenta las reservas probables;
- 2.-Equilibrar las fuerzas que mueven la industria, dando acceso a empresas particulares nacionales y creando un organismo semi-oficial de apoyo y regulación y;
- 3.-Asegurar el mejor aprovechamiento y la conservación de los recursos petroleros nacionales.

Abelardo L. Rodríguez, presidente a partir de 1932, se preocupó por la nacionalización de los recursos que poseían las compañías, ya que 97 por ciento de la explotación continuaba en su poder, por ejemplo, de 10 millones de Hectáreas dadas en concesión, más de 7 estaban bajo el régimen confirmatorio y obviamente permanecían fuera del control del Estado; de esta última superficie, en su mayoría eran reservas particulares aún sin explotar, además existían 12 millones de Hectáreas, aproximadamente, que aún no eran confirmadas.

En este año, se declararon reserva nacional terrenos posiblemente petrolíferos, que no estuvieran concesionados a esa fecha.

En 1934, el mismo señaló que "... las actividades del Ejecutivo Federal frente al problema del petróleo, han marcado una nueva etapa quizás la de más honda trascendencia práctica en el desarrollo del programa revolucionario planteado por la Constitución del diecisiete, ya que todas las medidas dictadas y puestas efectivamente en vigor, tendían a obtener la nacionalización del subsuelo petrolero. Ampliadas liberalmente las reservas nacionales, suspendida su contratación y gravado fiscalmente el acaparamiento de reservas particulares, se ha organizado la Compañía "Petróleos de México", que ha encontrado el apoyo nacional que necesita para su éxito... el monopolio de oleoductos ha sido resuelto por la Ley Reglamentaria del artículo veintiocho constitucional, y atento el acuerdo existente entre las empresas productoras y expendedoras de petróleo y sus derivados, para fijar a su arbitrio los precios en el mercado nacional, se declararon aquellos productos como de primera necesidad y se creó una Comisión Técnica Especial, para el estudio del mercado del petróleo y sus derivados..."(35)

Se desprende de lo anterior, que el objeto del Gobierno era recuperar legalmente las extensiones de tierra petrolera, que seguían en manos extranjeras. En este sentido, se dice que la intención no fué recuperar el petróleo, sino los bienes, edificios, equipo, maquinaria, etc. de la industria, dado que la Tesis que se pretendía manejar era que el primero pertenecía originariamente a la Nación, lo cual ocurrió durante el período presidencial de 1934 a 1940 de Lázaro Cárdenas del Rio.

(35) *ibidem*, pp. 116, 117.

## **II.- REGULACION JURIDICA INMOBILIARIA PREVIA A LA NACIONALIZACION DE LA INDUSTRIA**

### **A.- DEL PERIODO COMPRENDIDO DE 1783 A 1926.**

**1.- REALES ORDENANZAS PARA LA MINERIA DE LA NUEVA ESPAÑA.** Publicadas por Carlos III, Rey de España , en Aranjuez el 22 de mayo de 1783.

En sus artículos 1 al 3 y 22, normaba sobre la propiedad y concesiones del soberano respecto a las tierras y decía textualmente "... Sin separarlas de mi real patrimonio, las concedo a mis vasallos en propiedad y posesión, de tal manera que puedan venderlas, permutarlas, arrendarlas, dejarlas en testamento por herencia o mando, o de cualquier otra manera, enajenar el derecho que en ellas les pertenezca en los mismos términos que lo posean y en personas que puedan adquirirlo..."

"... Esta concesión se entiende bajo dos condiciones la primera, que hayan de contribuir a mi Real Hacienda la parte de metales señalada , y la segunda, que han de labrar y disfrutar las minas..."

"...Asimismo concedo que se puedan descubrir, solicitar, registrar y denunciar en la forma referida, no solo las minas de oro, plata, sino también las piedras preciosas, cobre, plomo, estaño, azogue, antimonio, piedra calaminar, bismuth, zalagema y cualesquiera

otros fósiles, ya sean metales perfectos o medios minerales, bitúmenes o jugos de la tierra..."(36)

Esta legislación estuvo vigente al consumarse la Independencia, además en lo antes transcrito se puede apreciar que la Corona Española, apoyada por la Bula Papal que le concedió la propiedad y deseosa de reglamentar y con ello obtener ganancias principalmente de la minería, se declaró dueña absoluta de las riquezas existentes, en el suelo y subsuelo; sin embargo, no se reglamenta en forma expresa la riqueza del petróleo.

## **2.- DECRETO QUE REGLAMENTA EL LABOREO DE LAS SUSTANCIAS QUE NO SON METALES PRECIOSOS. Publicado el 6 de julio de 1865 bajo el Imperio de Maximiliano**

Este dió obligaciones a los concesionarios, ya que nadie podía explotar minas de ninguna naturaleza a menos que obtuviera previa autorización de la autoridad. Las concesiones se otorgarían por tiempo indefinido pero eran restringidas puesto que podían cancelarse. Ya se menciona, aunque minimamente, al petróleo.

(36) Silva Herzog Jesús, Historia de la Expropiación de las Empresas Petroleras, 5a. Edición, ed. Conmemorativa de Petróleos Mexicanos, México, 1988, p.20.



**3.- CODIGO DE MINAS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Publicado el 22 de noviembre de 1884 por Manuel González.**

En su artículo 10 especificó que eran de exclusiva propiedad del dueño del terreno, los productos del subsuelo y de la superficie, esto modificó la política del emperador Maximiliano que había puesto el territorio y el subsuelo bajo el dominio directo del Estado.

**4.- LEY DE MINAS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Publicada en 4 de julio de 1892 bajo la presidencia de Porfirio Díaz.**

Esta ratificó lo anterior pues continuaba señalando que el dueño del terreno lo era también del subsuelo; contenía disposiciones mínimas aunque expresas relativas a los hidrocarburos. La misma fué dirigida a los inversionistas extranjeros y en su artículo 4 otorgaba a los dueños de terrenos el derecho de explotar todo tipo de combustibles minerales, petróleo y aguas minerales, es decir, todos los recursos, sin necesidad de dar aviso. Esta Ley y algunas complementarias fueron la invitación oficial para iniciar realmente la industria petrolera.

**5.- LEY DEL PETROLEO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS** Publicada el 24 de diciembre de 1901, por Porfirio Diaz.

Esta fue la primera Ley dedicada a la industria del petróleo, que muestra la importancia que empezó a dar el gobierno mexicano a los yacimientos.

En ella se mencionó que los permisos para explorar terrenos, solo podían ser autorizados por el Poder ejecutivo y durarían un año, además se cobrarían 5 centavos por Hectárea y en caso de haber producto se daría patente por 10 años a cuyo fin concluían las obligaciones recíprocas. En su artículo 3, señaló que los descubridores de depósitos que produjeran por lo menos 2 mil Litros en 24 horas, tendrían exclusividad en la exploración y explotación en 3 Kilómetros circundantes.

La Ley buscó estimular la búsqueda de yacimientos y lo quiso hacer con un adecuado control, ejemplo de ello es que las empresas tenían la obligación de rendir anualmente un informe y su incumplimiento sería sancionado con multas de 50 a 500 pesos. Importante también es comentar que dicha Ley dió libertad a los inversionistas que hubieren adquirido terrenos, con anterioridad a la misma, para acogerse libremente a ella.

A pesar de su aplicación expresa a los asuntos del petróleo, la Ley no precisó de quién era la propiedad del subsuelo, por lo que

supletoriamente se aplicaba el Código Civil, en que si se estipulaba que el propietario de un terreno lo era también del subsuelo.

**6.- DECRETO QUE SUSPENDE LA EXPLOTACION DEL PETROLEO.** Publicado el 7 de enero de 1915, bajo el gobierno de Venustiano Carranza.

En los 3 considerandos del documento, Venustiano Carranza justificó el porque de su publicación, expuso que la Nación no había obtenido los derechos que le correspondían por ingresos petroleros, además que las empresas aprovechando el clima político habían efectuado trabajos diversos, sin autorización de su Gobierno y que adquirieron enormes riquezas apelando posteriormente, como se ha visto, a la protección de sus países, en consecuencia para regularizar la situación ordenó la suspensión de la explotación del petróleo.

**7.- DECRETO QUE CREA UN CONTROL DE ADMINISTRACION DEL PETROLEO NACIONAL.** Publicado el 8 de enero de 1926, bajo el gobierno de Plutarco Elías Calles.

Su objeto fué crear un órgano que rescatara de los Ferrocarriles Nacionales el control de la explotación del petróleo y de los inmuebles que tenía concesionados del propio Gobierno Federal. Dicho control dependió directamente del Poder Ejecutivo Federal, a través de un Director General y subsistió según lo señala el

considerando tercero hasta en tanto "... se dispone de manera definitiva, la forma de manejo de ese Ramo...".

**8.- DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA AL QUE ESTABLECIO UN CONTROL DE ADMINISTRACION DEL PETROLEO NACIONAL.** Publicado el 24 de septiembre de 1926, bajo el gobierno de Plutarco Elias Calles.

Con este documento el Poder ejecutivo, delegó en el órgano recién creado, una serie de facultades entre las cuales resalta la autorización de modificar y celebrar contratos para ir adquiriendo derechos, sobre exploraciones y explotaciones; asimismo, prohibió que los terrenos destinados a la explotación, manejados por la Administración del Petróleo Nacional, fuesen concesionados a particulares.

En su artículo transitorio el decreto en comentario, derogó las disposiciones existentes que se opusieran al mismo.

Existieron también otra serie de lineamientos al respecto, los cuales se mencionan a continuación y se dan las fechas de su publicación en el Diario Oficial de la Federación:

**1.- LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO.** Publicada el 29 de diciembre de 1925.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

**2.- REGLAMENTO DE TRABAJOS PETROLEROS. Publicada su primera versión el 15 de diciembre de 1927.**

**3.-REFORMAS A LA LEY DEL PETROLEO. Publicada el 31 de diciembre de 1927.**

**4.- DECRETO QUE CREA PETROLEOS DE MEXICO, S.A. Fechado el 29 de diciembre de 1933.**

Para concluir el presente apartado, se considera oportuno transcribir lo siguiente : " En la obra Sobre el Petróleo de González Roa, se desarrolla profundamente la tesis sobre la ilegalidad..", podemos decir que de la mayoría, "... de esas disposiciones que comprometieron al Patrimonio Nacional. Analiza los antecedentes jurídicos para demostrar que el derecho al subsuelo correspondió a la corona española primero y después al Estado Mexicano, concluyendo lógicamente que las renunciaciones hechas por las leyes desde el año de 1884, sobre el dominio del Estado respecto a los yacimientos petrolíferos, violaron principios fundamentales y por lo tanto, tuvieron un carácter ilegal que era menester rectificar." (37)

Por último podemos decir que lo anterior fué subsanado con la promulgación de la Constitución de 1917, la cual reivindicó en favor de la Nación la propiedad del subsuelo.

(37) Escuela Nacional de E. op. cit., p.8

### **III.- DECRETO DE EXPROPIACION Y MANIFIESTO PRESIDENCIAL A LA NACION DE 1938.**

#### **A.- SITUACION DE LOS TRABAJADORES.**

Los abusos que se cometían eran grandes, por ejemplo, había entre los trabajadores petroleros, diferencias de clases, razas, funciones, salarios, vivienda, etc. En la empresa El Aguila el personal administrativo era extranjero, el que atendía la economía era inglés, el técnico era austriaco y obviamente el obrero fué mexicano; asimismo, otra diferencia era que al personal extranjero se le pagaba en moneda oro y al nacional en papel moneda. Debido a situaciones como las brevemente expresadas, se organizaron sindicatos obreros. Por su parte, el Gobierno obligó a las compañías petroleras a reorganizarse como nacionales y "aparentemente" logró que renunciaran al derecho de apelar en los casos de controversia a sus respectivos gobiernos.

Los antecedentes sindicales fueron la Unión de Artesanos Latinos Profesionales de Minatitlán, Ver. en 1913, la Unión de Petroleros Mexicanos, que desde 1915, iniciaron huelgas en El Aguila, Huasteca Petroleum, Corona, Mexican Gulf, Texas y Pierce Oil Co. En 1918 se creó la Confederación Regional Obrero Mexicana (CROM).

El Lic. Portes Gil, asesoró desde 1915 a los obreros de la Pierce Oil Co.; lo mismo hizo, en 1924 con los obreros contra El Aguila,

logrando el reconocimiento del sindicato y la firma de un contrato colectivo.

En 1935, se constituyó el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana que apoyó la lucha contra las compañías petroleras, hasta la nacionalización de la industria.

### **B.- LA HUELGA Y EL CONFLICTO ECONOMICO.**

Lo expresado orilló a que en 1936, el sindicato demandara a las Compañías un aumento de salarios y prestaciones que ascendieron a 70 millones de pesos. Las empresas ofrecieron un máximo de 14 millones, aduciendo su "pobre" situación económica.

Lázaro Cárdenas trató de conciliar, sin embargo la huelga explotó el 28 de mayo de 1937 y duró trece días, los que semiparalizaron a la Ciudad. El 7 de junio, el sindicato llevó ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el conflicto y levantaron su huelga para el día 9 del mismo mes. "Ese mismo día empezaron a circular en la ciudad de México, carrostanque para abastecer los expendios de combustible. Las industrias, los comercios, los servicios y la circulación de carros privados, ruleteros, camiones de carga y de pasajeros, fueron restableciendo sus actividades, tanto en la capital como en el interior del país". (38)

(38) Celia Salgado. op. cit. t.I. p. 348.

El 18 de diciembre de 1937, los tribunales pronunciaron el laudo contrario a las empresas, confirmado por la Suprema Corte el 1 de marzo de 1938, señalando la obligación de pagar salarios caídos y de cumplir las prestaciones que indicaron los peritos oficiales.

Las compañías demandadas fueron las siguientes :

- 1.- Compañía Mexicana de Petróleo El Aguila, S.A.
- 2.- Huasteca Petroleum Company.
- 3.- California Standar Oil Company of México.
- 4.- Pierce Oil Company.
- 5.- Petróleos de México, S.A.
- 6.- Compañía Petrolera Agwi, S.A.
- 7.- Penn Mex Fuel Oil Company.
- 8.- Stanford and Company.
- 9.- Richmond Petroleum Company of México.
- 10.- Explotadora de Petróleo La Imperial de México, S.A.
- 11.- Sábalo Transportation Company.
- 12.- Compañía de Gas y Combustible Imperio.
- 13.- Mexican Gulf Oil Company.
- 14.- Mexican Sinclair Petroleum Corporation.
- 15.- Consolidate Oil Company of México, S.A.
- 16.- Compañía Naviera San Cristobal, S.A.
- 17.- Compañía Naviera San Ricardo, S.A.
- 18.- Compañía Naviera San Antonio, S.A."(39)

(39) *ibidem*, p. 348



A continuación, tomado del libro "La Industria Petrolera en México", Tomo I, páginas 379 a 382, se citan algunos sucesos de antes y durante la lectura presidencial del Decreto expropiatorio.

Primeramente, "...desde las once de la mañana hasta las cuatro de la tarde..." , el General Cárdenas, "...estuvo reunido con su Gabinete, hablando sobre la conveniencia de realizar la expropiación... algunos estuvieron a favor otros expresaron dudas y temores... al fin de la reunión todos llegaron al acuerdo de que la expropiación era la única solución al problema..."

"...Aquel mismo día la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje... declaró.. terminado el contrato colectivo..".

Los funcionarios "...de alto rango concurrieron a Palacio Nacional a las siete de la noche... Todos le manifestaron su respaldo y firmaron el documento que Cárdenas había preparado... La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Congreso de la Unión hacían público su respaldo.. poco antes del comunicado radiofónico, entre las nueve y nueve y media de la noche... recibí a los apoderados ... que deseaban cumplir con la sentencia de la Suprema Corte... Lázaro Cárdenas les respondió han llegado demasiado tarde..."

"...A las diez de la noche... las radiodifusoras... se encadenaron. Tras oír los acordes del Himno Nacional, les anunciaban su decisión de expropiar la industria petrolera..."

El presidente, manifestó a la Nación los motivos político, legales y económicos que motivaron su decisión. Se refirió al incumplimiento de las empresas de los fallos de la Suprema Corte de Justicia, así como a su campaña de desprestigio internacional. Por otra parte se refirió a la terminación del contrato colectivo, con lo cual quedaría paralizada la industria, situación que no se debía permitir, puesto que ocasionaría "...incalculables daños económicos y en consecuencia políticos al país..."

"...Lázaro Cárdenas regresó al despacho en donde, desde las ocho de la noche... una comisión se encontraba elaborando el Decreto Expropiatorio.."

Dicho documento se terminó el 19 de marzo de 1938, y fué rubricado después de las cuatro de la mañana. Este señaló "...Se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, Refinerías, Tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros tanques, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles, propiedad de...", en total de diecisiete compañías rebeldes; sin embargo, no es muy conocido que quedaron sin afectarse muchas más, situación que se comentará en un apartado posterior.

Después del anuncio, los trabajadores tomaron las instalaciones, mientras tanto, las empresas buscaron apoyo de sus países. El Gobierno inglés, pidió la reconsideración de la decisión por considerarla arbitraria; el Gobierno americano en un principio

**mostró una posición de intervención; sin embargo, posteriormente simplemente solicitó que el pago fuese justo y rápido.**

**En su informe presidencial de ese año Lázaro Cárdenas, hizo un análisis de lo acontecido y reiteró que los pagos no se harían por el petróleo, ni por los demás hidrocarburos del subsuelo, ya que estos pertenecían a la Nación.**

**El gasto por la indemnización fué enorme, en 1940 se convino con el grupo Sinclair, en el pago de 8 millones 500 mil dólares; en 1942, se convino con el resto de compañías americanas el pago por 23 millones 995 mil dólares y por último el grupo inglés, recibió la cantidad de 81 millones 250 mil dólares, haciendo un total de 1,606 millones 819 mil 827 pesos .**

### **C.- COMPAÑÍAS Y BIENES NO CONSIDERADOS EN EL DECRETO EXPROPIATORIO**

**Como en líneas anteriores se ha expresado, no todas las compañías se negaron a obedecer los laudos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, razón por la cual no fueron tocados en el Decreto de expropiación; sin embargo estaban condenadas a desaparecer, en virtud de que el artículo 28 Constitucional prohibía los monopolios, además de que reservó a la Nación el dominio directo de los bienes del subsuelo con lo que logró impedir que las empresas no expropiadas intervinieran en la actividad petrolera que ya se consideraba nacional.**

Aunque no se sabe la cantidad exacta de las compañías, se conoce que "...veintiseis de ellas, poseían 890 mil Hectáreas de terrenos petroleros, de las cuales 275 mil estaban en explotación, mientras que las 17 firmas expropiadas habían contado con 850 mil Hectáreas y explotado únicamente 120 mil".(40)

Se debió ampliar el Decreto, lo que no se hizo porque se detectó que las no nombradas eran clientes, accionistas o proveedores de las expropiadas, en consecuencia "implícitamente" estaban citadas en el documento, situación jurídica que hasta el día de hoy podría ser discutible.

En su tiempo esta interpretación suscitó que los dueños de los negocios "implícitos" se ampararan y buscaran alianza. Cuando menos se unieron 2 Mil 552 titulares de concesiones de bienes petroleros, dados por el propio Gobierno, estos últimos, poseían una superficie aproximada de 7 Millones 600 Mil Hectáreas. Además coexistían acreedores de las compañías expropiadas, que recibían rentas y regalías por sus terrenos.

El Gobierno les prometió cumplir los compromisos y pagos contraídos, reservándose el derecho de investigar la juridicidad de las concesiones, así como cancelar o renovarlas.

(40) Ruiz Naufal Victor, La Industria Petrolera en México, t.II, Petróleos Mexicanos, México, 1988, p. 123.

La Nación afianzó definitivamente la industria, con los artículos 27 y 28 Constitucionales en que señaló que en materia de hidrocarburos no existirían concesiones. Con ello se permitió a los Gobiernos posteriores ir recuperando poco a poco los terrenos que amparaban las concesiones que iban venciendo y aquellos que no habían sido nombrados en el Decreto de expropiación de 1938.

Para 1940, se anunció la recuperación de una superficie de 4 Millones 209 Mil 250 Hectáreas. En cuanto a los propietarios de terrenos que percibían rentas y/o regalías de las compañías expropiadas se iniciaron procedimientos de expropiación u ocupación a través de contratos inominados, con la debida indemnización, o bien con la compraventa de los derechos.

Existieron una serie de decretos, poco conocidos que van ligados estrechamente con el de expropiación de 1938, los que a continuación se mencionarán :

1 - Decreto que aprueba el Convenio celebrado entre México y los Estados Unidos de América sobre el problema del petróleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1942.

2.- Decreto que aprueba las normas que fijan la forma del pago que hará nuestro País a las compañías petroleras norteamericanas cuyos bienes les fueron expropiados, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de noviembre de 1944.

**3.- Decreto que delega en Petróleos Mexicanos la obligación de cubrir las indemnizaciones por concepto de la expropiación de las empresas petroleras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 1944.**

**4.- Decreto que promulga el convenio celebrado con los Estados Unidos de América, para el pago de indemnizaciones a las compañías petroleras norteamericanas, cuyos bienes les fueron expropiados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1945.**

**5.- Dictamen emitido por los peritos nombrados por México y los Estados Unidos de América sobre el valor de las propiedades petroleras expropiadas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 diciembre de 1945.**

**6.- Convenio entre México y diversas compañías petroleras del grupo "Águila", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1947.**

**7.- Convenio celebrado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y las Compañías Petroleras The México Texas Petroleum and Asphalt Co., Sabino Gordo Petroleum Corp. y otras, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de mayo de 1948.**

**Con estos Decretos se puede ver el avance del Gobierno y después de Petróleos Mexicanos, en cuanto al pago de las**

indemnizaciones a las compañías expropiadas, incluyendo aquellas que expresamente no habían sido mencionadas.

Así fué como hasta el año de 1947, se recuperaron en favor de la Nación la totalidad de bienes de la empresas petroleras incluidos los no considerados en el Decreto expropiatorio de 1938.

#### **D.- CREACION DE PETROLEOS MEXICANOS Y DESARROLLO DE LA INDUSTRIA ANALIZADO A TRAVES DE LOS INFORMES DE GESTION DE LOS DIRECTORES GENERALES Y DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES.**

El contenido del presente apartado ha sido elaborado, primero en base al análisis del Decreto que dió origen a la Institución Petróleos Mexicanos y segundo del análisis de las declaraciones cronológicas que los primeros mandatarios y los directores de la citada empresa, han hecho a partir de la expropiación y hasta el año de 1994.

Como breve introducción se mencionará que una vez consumado el acto de expropiación, los petroleros extranjeros abandonaron las instalaciones, en algunos casos pacíficamente y en otros sabotando o tirando piezas insustituibles de momento. El Gobierno sabedor que la producción no podía detenerse, con suerte e ingenio de los trabajadores logró su propósito; sin embargo, la existencia de un boicot para no adquirir el producto mexicano, el cobro de impuestos por exportación y la negativa de suministro de refacciones por parte de los países de origen de las compañías afectadas, obligó a la recién nacionalizada industria a reducir la

producción. Para salir adelante, se vendió petróleo a Alemania, Japón e Italia quienes a cambio enviaron técnicos y refacciones.

El presidente, consciente que la industria petrolera ya no debería salir del Dominio de la Nación, ordenó substituir al Consejo Administrativo del Petróleo, que a partir del 19 de marzo de 1938 continuó las operaciones inherentes, por lo que hoy es Petróleos Mexicanos.

El documento de creación fué breve ya que solo constó de 10 artículos, dos de ellos transitorios y no se mencionaron considerandos de su creación, simplemente en sus artículos 1 y 2 se redactó que su aparición obedecía a "...encargarse del manejo de los bienes muebles e inmuebles que por Decreto de 18 de marzo último, se expropiaron a diversas empresas petroleras...";(41) también este documento describe cual fué el objeto de dicha institución, en que consistió su personalidad y patrimonio, cuales serían sus funcionarios y órganos colegiados, asimismo las remuneraciones de estos y las aprobaciones a los gastos que se efectuaran, así como el destino de sus ingresos.

La situación económica por la recesión mundial era mala, no había créditos, la deuda externa era altísima y no existían ventas importantes de hidrocarburos, además, fueron bajas las cosechas. Cárdenas tuvo que solicitar apoyo a los trabajadores y a la dirección de la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, para que unieran esfuerzos y sacaran adelante al recién creado organismo.

(41) Tomado del Decreto que creó la Institución Petróleos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de julio de 1938.



**La Administración de Petróleos Mexicanos entregó un programa que reduciría gastos y personal, fué entonces que el sindicato petrolero amenazó con ir a huelga y además acusó a la directiva del fracaso.**

**Con lo anterior, se pueden apreciar las condiciones de la industria que prevalecían cuando Manuel Avila Camacho fué presidente; sin embargo, todo esto quedó atrás gracias a nuevos descubrimientos de yacimientos con lo que se reactivó y consolidó Petróleos Mexicanos.**

**De 1940 a 1946, en Petróleos Mexicanos, su Director Efraín Buenrostro Ochoa, participante directo en la redacción y firma del Decreto expropiatorio, impulsó la refinación ya que era el momento en que se daba la Segunda Guerra Mundial y el aumento internacional de la actividad industrial, por lo que se construyeron las refineries de Ciudad Madero, Tamp. en 1945, Poza Rica, Ver. y la ampliación de Azcapotzalco, D. F. ambas en 1946 y la de Salamanca, Gto. en 1947.**

**Efraín Buenrostro, el 18 de marzo de 1946, rindió su último informe de gestión, señaló que el inicio fue desfavorable por carecerse de capacitación, de refacciones y por el mal estado de las instalaciones, lo que no impidió que se realizaran los trabajos.**

**Resaltó que en 1940 habían solo 4 grupos de exploración, mientras que en 1945 eran 29, compuestos de 100 personas entre geólogos y geofísicos; asimismo, citó también que para 1946, se perforarían 51 pozos.**

**Respecto a los oleoductos, señaló que la extensión en metros lineales era ya de 1,665 Kilómetros, actualmente no son menos de 25,000 Kilómetros.**

**En lo referente a la relación laboral, enfatizó el mal manejo del sindicato que presionaba con huelgas para incrementar salarios, así como por evitar que se realizaran labores conexas a las obligaciones normales; en consecuencia se pagaron excesivas horas extras; asimismo narró la exagerada división del trabajo por el aumento de puestos y la disminución del rendimiento de los empleados; hizo el recuento de que en 1938, las plazas eran 13 Mil 120 cuyo costo anual era de 56 Millones de pesos, mientras que en 1945, habían crecido a 17 Mil 513 y su costo a 162 Millones de pesos.**

**Al respecto recalcó que el principio de la recuperación de la industria fué servir a la Nación y no al grupo sindical, que como se vería más tarde resultó verdad.**

**El presidente en el periodo de 1947 a 1952, fué Miguel Alemán Valdéz, que señaló que su programa nacional "...estaría soportado en el petróleo...". La relación con el sindicato petrolero tampoco fué cordial, ya que de inmediato hubo un paro, razón por la cual el también nuevo Director de Petróleos Mexicanos, Antonio J. Bermúdez, notificó el despido a 48 empleados. El ejército, al igual que en el año de 1989, cuando se detuvo al líder sindical Joaquín Hernández Galicia, tomó las instalaciones y por su cuenta las**

manejó; asimismo, acompañó a los choferes que transportaban producto a sus destinos.

En su primer informe del 18 de marzo de 1947, el Director dió éxitos entre los que destacaron la localización de 150 puntos susceptibles de explorar en la zona noreste de México y en el extremo sur de la famosa Faja de Oro, así como el Estado de Tabasco y Tepezintla, Veracruz.

En cuanto a las exportaciones en 1946 fueron 10 Millones de barriles, mientras que en 1947, ascendieron a 14 Millones.

En relación al pago de impuestos en 1946 estos fueron de 124 Millones de pesos aproximadamente, mientras que en 1947 fueron de 254 Millones de pesos.

Importante mención hizo al señalar la falta de pago, en favor de los aún propietarios, rentistas o regalistas de bienes y derechos derivados de contratos pactados directamente con las empresas expropiadas, por lo que buscó conciliar con los afectados la venta de sus derechos, sin que estos se reservaran ninguna acción o derecho y previo el pago de una remuneración justa.

En 1948, de 1000 reclamaciones de particulares con derechos derivados de contratos celebrados con las empresas expropiadas, se adquirieron 210, con lo cual Petróleos Mexicanos, ingresó a su patrimonio diversos bienes y derechos.

En ese año la venta de producto al extranjero disminuyó a 13 Millones de barriles aproximadamente, debido a que la oferta

mundial superó a la demanda. Sin embargo, con todo y eso, el pago al fisco ascendió a 330 Millones aproximadamente.

En 1949, Petróleos Mexicanos en terrenos que había adquirido, tenía trabajando a 81 equipos de exploración y perforación de pozos. Razón por la que las reservas se incrementaron hasta llegar a 1, 270 Millones de barriles, gracias a nuevas áreas descubiertas en el Sureste de Poza Rica, Ver y en Reynosa Tamaulipas, además de que ya se extraía producto de los Estados de San Luis Potosí; Norte y Noroeste de Poza Rica, Chavarrillo Apazapan, San Andrés Tuxtla, San Ignacio de la Llave, El Guayabo, Acontitla, Cazonas, Tancoco, Moraillo, Palma Sola, Tihuatlán, El Salto, Chapacao e Isla de Tancamichapa en Veracruz; Chapopote, Bochil Simojovel, Comitán Villa de Allende, Zacate Largo, Tuxtla Gutierrez, Berriozabal, Chiapa de Corzo, en Chiapas; Tierra Colorada, Tamulté, Laguna de Santa Ana, Guaytalpa, Macultepec, Jesús María, Atasta, Tenosique, y Macuspana, en Tabasco, así como en las cercanías de la Ciudad de Campeche.

J. Bermúdez, "... abrió las puertas del petróleo a los extranjeros, al firmar convenios con empresas... para que estas hicieran trabajos de exploración y explotación de los nuevos pozos... este giro del gobierno alemanista causó inquietud no solo entre los trabajadores petroleros sino también en aquellos que pensaban que tras la expropiación el petróleo debía ser manejado únicamente por los mexicanos ..." (42); según se dice, esto fué debido a la necesidad financiera que permitiera activar la industria mexicana. además de

(42) Petróleos Mexicanos, *El Petróleo*, ed. Conmemorativa, rev. Hugo Covantes, México, 1988, p. 56.

que el propio Lázaro Cárdenas, comentó que no rechazaba la inversión extranjera si se ajustaba a las leyes del país.

Por otra parte, el pago fiscal, ascendió a 336 Millones de pesos.

De los terrenos que se han comentado hasta aquí, Petróleos Mexicanos, en 1950 era casi en su totalidad propietario o poseedor legítimo. En ese año, se perforaron 219 nuevos pozos y se cubrió al fisco la suma de 430 Millones de pesos aproximadamente.

El 18 de marzo de 1952, fué ratificado Antonio J. Bermúdez como Director por el presidente Adolfo Ruíz Cortines, éste último señaló que México no podía "alcanzar su progreso sin industrializarse; mientras siga como simple exportador de materias primas, estará sujeto a la inferioridad económica...",(43) dicho mandatario buscó la expansión de la industria, por su parte el Director señaló que en 1951 los barriles exportados fueron 22 Millones aproximadamente; asimismo, por impuestos se cubrió al fisco la cantidad de 473 Millones de pesos, lo cual cumplía el objetivo primordial de la expropiación.

También dijo que la adquisición de derechos de titulares de rentas y regalías contratadas en razón de sus inmuebles con las empresas expropiadas, ascendieron de 1946 a ese año a 585 Millones de pesos y que "...dichos pagos fueron hechos entre otros, a las familias Valladares, Peralta, Barberena, Phillips, Nuñez, Ramírez y Chena".

(43) Ruíz Naufal, op. cit. t.II, p. 273

**Se trabajó en terrenos de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, San Luis Potosí, Hidalgo, Puebla, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán, Baja California y Quintana Roo, que adquirieron a través de diversas modalidades.**

**Así mismo, informó de la construcción de la Planta de Lubricantes en Salamanca; de la ampliación de las instalaciones de Poza Rica, Oleoducto José Colomo a El Plan; Planta de Embarques y Reparto de Azcapotzalco, D.F. y de Icacos, Arriaga y Tapachula, Hermosillo, Puebla y Tepic; de la terminación de las planta de Almacenamiento en Sabinas, Coahuila, Lagos de Moreno, Jalisco, Cd. Juárez y Chihuahua, Chihuahua, Apatzingán y Uruapan, Michoacán y Villahermosa, Tabasco.**

**Petróleos Mexicanos cubrió de impuestos, 522 Millones de pesos.**

**También se adquirieron de particulares, derechos del subsuelo en 29 operaciones; asimismo, anunció J. Bermúdez que estaba próxima la fecha en que se recuperarían la totalidad de estos.**

**Posteriormente la exposición de triunfos decreció ya que en los informes de gestión, se trataban pocas cosas diferentes a las ya citadas, por ejemplo se comentó que el pago de impuestos al fisco en 1953 había sido por 454 Millones de Pesos, mientras que en 1954, la cantidad casi no varió; asimismo, se mencionó la continuación de las obras de construcción ya comentadas.**

**En 1956, creció la instalación de ductos, principalmente en la zona norte del país; en 1957, fueron descubiertos 14 nuevos yacimientos.**

**En el último informe de 1958, compara la situación que prevalecía en 1938 con relación a ese año y hace un pequeño resumen :**

**"...Petróleos Mexicanos ha logrado un crecimiento impresionante en la industria en todos sus ramos.**

**Ha pagado con sus propios recursos las indemnizaciones vencidas a las compañías extranjeras.**

**Ha llegado a ser el primer contribuyente de la Nación, aportando al erario público sumas cada vez mayores..."**

**En el periodo presidencial de Adolfo López Mateos de 1958 a 1964, se exentó a la industria petrolera del pago de impuestos, además en 1959, se promulgó el Reglamento de la Ley Orgánica del artículo 27 Constitucional del ramo, determinando el campo de acción de la Nación y las modalidades de participación de los particulares en la industria petroquímica. Este presidente, evitó que los intereses extranjeros intervinieran de nueva cuenta en la industria.**

**El titular de Petróleos Mexicanos en este periodo fué el Ing. Pascual Gutiérrez Roldán, quien reorganizó las operaciones y obtuvo préstamos internacionales que aplicó a las exploraciones, que en 1959, tuvieron éxito pues se encontraron nuevos campos, en el Río Bravo y la Laguna de Términos.**

En el informe presidencial de 1960, se indica la perforación de 591 pozos, 106 correspondían a zonas recién descubiertas y 485 a zonas ya productoras.

Entre las obras están la Refinería 18 de Marzo, la Planta de Etileno, la de Polietileno y la de Fuerza y Torres de Enfriamiento en la Refinería de Madero; las Plantas de integración Catalítica, Polimerización, Azufre y los Gasoductos de Cd. Pemex a Minatitlán y al Distrito Federal y otro del Distrito Federal a Salamanca.

Se enfatizó en que los inversionistas privados estaban autorizados para realizar proyectos dentro de la rama petroquímica, con la condición de que cuando menos el 60 por ciento de su capital social, estuviera en manos mexicanas.

En 1963, el presidente informó a la Nación que se estaban utilizando créditos provenientes del extranjero, asimismo que no existía importación de productos al país, ya que el abasto era suficiente.

En 1964, durante su último informe presidencial, López Mateos, publica que "...las reservas y el consumo nacional tienen una relación de 20 a 1...", por otro lado hace un recuento de los logros, entre los que destaca que "La capacidad de refinación al día es de 578 Mil barriles..." y que "...El sistema de ductos era de 13 Mil Kilómetros ..."

En su sexenio se descubrieron 67 nuevos campos productores, se perforaron 3605 pozos y se construyeron los gasoductos Ciudad Pemex a Minatitlán a Distrito Federal, Venta de Carpio a



Salamanca, Monterrey a Torreón, Monterrey a Monclova, Torreón a Chihuahua, México a Querétaro, también la nueva Refinería de Ciudad Madero, las Plantas Petroquímicas de Azcapotzalco, Salamanca, Minatitlán y de absorción de gas de La Venta, Tabasco.

De 1964 a 1970, el presidente Gustavo Díaz Ordáz dirigió al país y designó a Jesús Reyes Heróles, como director de Petróleos Mexicanos. En su gestión nuevamente se impulsó la exploración y perforación de pozos, principalmente en Chiapas, Tabasco, el campo Arenque en el Estado de México y en diversas plataformas marinas, las cuales desde 1961 ya se trabajaban las primeras 10.

Durante 1964 y 1965, los proyectos petroleros, fueron financiados por créditos de Alemania Occidental, Francia y Japón, así como de la banca oficial y privada de Norteamérica.

Debido al crecimiento interno, a partir de 1966 el país disminuyó la exportación del petróleo a pesar de que la producción iba en aumento.

En su informe presidencial de 1966, el presidente informó el inicio de operaciones del Instituto Mexicano del Petróleo.

En 1967, anunció que el incremento del consumo nacional fué de 8.5 por ciento al año anterior; por otra parte, nuevamente redefinió la petroquímica básica y la secundaria, a fin de evitar que "...un producto básico se encuentre sin mercado o que uno derivado no disponga de la materia prima nacional...".

Los estudios geológicos continuaron en 1968 y hubo éxitos, como la plataforma marina Atún, en la Plataforma Continental, que

producía 8000 barriles diarios de crudo, los cuales eran transportados a tierra por tubería submarina.

Continuaron los financiamientos externos como los del Banco de Importaciones de Washington por un monto de 13 Millones 600 Mil Dls; del Banco de América por 17 Millones 500 Mil Dls; de la Banca Europea 60 Millones de Marcos Alemanes y del Gobierno y Bancos Franceses 169 Millones de Francos.

Para 1969, Petróleos Mexicanos a través de un convenio de rescisión voluntaria, tomó posesión de instalaciones y equipos de compañías contratistas, que habían celebrado de 1946 a 1951, contratos de riesgo, cobrando por ello diversas y significativas regalías. Entre lo más importante, se rescató una franja de 2 Mil Kilómetros Cuadrados en la costa del Golfo de México.

En diciembre de ese año, se rescindieron contratos con las empresas Sharmex, que vencía en julio de 1975 y que poseían una superficie de terreno de 317 Mil 800 Kilómetros Cuadrados; asimismo, los celebrados con Isthmus Development Company que vencían en marzo de 1976 y que recuperó 161 Kilómetros Cuadrados.

Para 1970 las reservas probadas eran de más de 574 Millones de barriles. Se hicieron exploraciones en Campeche, Nuevo León, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas, en aproximadamente 639 Mil Kilómetros Cuadrados.

En el Golfo de México, se instalaron 7 nuevas plataformas marinas y se iniciaron trabajos en el Golfo de Tehuantepec, Oax.

En este año también, se recuperaron, mediante la rescisión voluntaria, los últimos contratos con Edwin W. Pauley, que abarcaba 923 Kilómetros Cuadrados y que vencía en 1975.

En el sexenio de Luis Echeverría Alvarez, 1970 a 1976, fué nombrado Director General de Petróleos Mexicanos Antonio Dovali Jaime.

En 1970, las deudas interna y externa eran altísimas, esta última llegó a 4 Mil 200 Millones de Dólares. Se buscaron nuevamente créditos en el extranjero así como préstamos de bancos privados y la impresión de papel moneda, lo que elevó la deuda en 1976, hasta 19 Mil Millones de Dólares.

Dovali Jaime se preocupó por destinar recursos a la exploración y multiplicó los procesos de refinación y petroquímica. Gracias a la productividad del área de Chiapas, se volvió a exportar, llegando en 1976, a 34 Millones y medio de barriles anuales.

En su primer informe el presidente Echeverría Alvarez, señaló la dependencia excesiva del país a los hidrocarburos y ordenó la explotación de la energía nuclear.

En su informe presidencial de 1972, apenas se refirió en cuatro párrafos a la industria, señalando que Petróleos satisfacía el 90 por ciento de las necesidades internas, así como la necesidad de que la industria en general se expandiera a toda la provincia mexicana.

En 1973, informó que aún el petróleo era la principal fuente de energía y que la expansión industrial había acarreado grandes

**aumentos en su demanda, existiendo deficiencias en el aprovisionamiento; asimismo, se informó que estaba concluido la segunda línea del gasoducto de Cd. Pemex a Cd. de México.**

**Para 1974, el informe que rindió, en lo referente al petróleo, se refirió básicamente a dos puntos, el primero era justificar el aumento de precios a los hidrocarburos, según se indica debido a que se operaba por muchos años con deficit y el segundo la restructuración financiera de la Industria.**

**En 1975, se intensificaron los trabajos de exploración y se descubrieron áreas en la zona de Cotaxtla en Veracruz y Chac en Campeche. También en Nuevo Laredo Tamaulipas se ocuparon terrenos para explotación de pozos y para líneas de productos.**

**El presidente ordenó a la Comisión Nacional de Energéticos presentar programas de substitucion de hidrocarburos como energéticos.**

**En el siguiente sexenio dirigido por José López Portillo durante el periodo de 1976 a 1982, fué nombrado el Ing. Jorge Díaz Serrano como director de la Paraestatal.**

**"Al iniciar su administración López Portillo se enfrentó a una seria crisis económica que se había empezado a gestar desde el sexenio anterior. Para ello dictó una serie de medidas que se basaron primordialmente en el aprovechamiento del petróleo nacional, puesto que en esa época la infraestructura de PEMEX estaba en**

plena expansión y el hidrocarburo altamente cotizado en el mercado internacional..”(44)

El Ingeniero Jorge Díaz Serrano, ordenó capacitar al personal e introducir tecnología de primera. Para entonces el petróleo era el principal generador de divisas, siendo considerado México en el mundo como una potencia.

Las inversiones para extraer petróleo ascendieron a 20 Mil Millones de Dólares que aumentaron la deuda Pública y Privada a 85 Mil Millones de Dólares, que posteriormente fué declarada como impagable.

Acontecimiento significativo fué el descubrimiento de los yacimientos en la Sonda de Campeche, cuya producción aportó el 65 por ciento de la producción.

El primer mandatario anunció que en 1976 la producción diaria de barriles era de 894 Mil y que para el fin de su sexenio, llegaría a 2 Millones 250 Mil barriles. Esto se cumplió en 1980 y llegó a ser en 1982 una producción diaria de 2 Millones 750 Mil barriles.

En su informe a la Nación, puntualizó la necesidad de explotar racionalmente los hidrocarburos y buscar alternativas de energía.

En 1978 y 1979, se informó de la existencia de producto en la mayor parte de la República, lo cual dijo "...en un mundo ávido de energéticos y económicamente desordenado, nos coloca en posición prominente para impulsar nuestro crecimiento...".

(44) SEMIP, La industria Paraestatal en México, ed. Fondo de Cultura Económica, S.A., México, 1988, p. 299.

**En ese último año las reservas probadas de petróleo, líquidos y gas ascendieron a casi 46 Mil Millones de barriles, con lo que se calculó que México tendría futuro hasta por los siguientes sesenta años.**

**En el informe que se comenta, el presidente López Portillo, se refirió al Pozo Ixtoc, justificando la probabilidad de los accidentes y que el mundo había un promedio de 60 pozos descontrolados, de los cuales aproximadamente 15 ocurren en el mar y el resto en la tierra.**

**En su informe de 1980 dijo que México propuso a la Organización de la Naciones Unidas un Plan Mundial de Energía, el cual decía "...que los energéticos son una responsabilidad compartida de la cual sustentada con un aprovechamiento racional, ordenado y progresivo... pueda disfrutar toda la humanidad..."**

**En 1981, informó que las reservas probadas, ascendían a casi 68 Mil Millones de barriles, lo cual en ese mismo año fué superado a 72 Mil Millones de barriles. Las ventas al exterior fueron de 1 Millón de barriles diarios, 40 por ciento más que en 1980.**

**En 1982, la caída del precio, detuvo la exportación y afectó a las demás industrias nacionales. Sin embargo el presidente insistió que nuestra economía no era petrolizada y puso como ejemplo que la agricultura estaba "revitalizada", que el resto de la industria aumentó al doble de su capacidad y que la población disponía de mejores niveles de alimentación, salud y educación.**

**"...López Portillo tuvo un serio problema cuando el petróleo sostén de la economía del país, bajó de precio en el mercado**

internacional. Esto provocó en la economía nacional un desorden que aún sigue causando estragos..."(45)

Miguel de la Madrid Hurtado, presidente de 1982 a 1988, puso como director de Petróleos Mexicanos a Mario Ramón Beteta, éste, durante su gestión redujo la importación de bienes y servicios gracias al grado tecnológico que se logró en la administración petrolera anterior.

Ejemplo de lo anterior, fué la construcción en territorio nacional de plataformas marinas y de gigantescas embarcaciones.

En su informe a la Nación en 1983, señaló que la producción de crudo ascendió a 2 Millones 661 Mil barriles al día. Por otra parte, reafirmó su compromiso de sanear la administración de la Institución.

Para 1984, las exportaciones se mantuvieron en 1 Millón y medio de barriles diarios, lo que representó el 76 por ciento de las exportaciones nacionales. Ese año, Petróleos Mexicanos entregó al fisco, 1.7 Billones de pesos.

Para 1985 y 1986, descendieron los precios del petróleo en el mundo. En esos años, se perdió la mitad del mercado internacional, las divisas disminuyeron en una tercera parte y se renegoció la deuda externa.

Para 1987, el precio del petróleo se empezó a estabilizar; se reclasificaron 36 productos básicos como secundarios, para alentar

(45) *ibidem*, p.299.

la inversión privada en la rama petroquímica, la cual se estimó en 600 Millones de Dólares.

Petróleos Mexicanos enteró más de 14 Billones en impuestos, ello justificaba, el propósito del Gobierno en apoyar a la industria.

Ese año Francisco Rojas Gutiérrez suple a Mario Ramón Beteta, e impulsa las terminales portuarias, de almacenamiento, de transporte marítimo y por ductos.

En 1988, último año del sexenio de Lopez Portillo, éste informó a la Nación de los acontecimientos ocurridos durante su gobierno y en el siguiente dato se puede resumir la situación de Petróleos Mexicanos y de la economía nacional. El precio del barril en 1982 era de 28.23 Dólares, en tanto que en esa fecha el precio solo era de 12.50.

A partir de 1988, Carlos Salinas de Gortari asume la presidencia y ratifica como Director de la Institución a Francisco Rojas Gutiérrez. En su primer informe de gobierno en el año de 1989, reitera como irreversible la propiedad y control sobre la petroquímica básica. Al arribar al Poder ejecutivo, se encontró con un fuerte obstáculo en la cúpula sindical, a la cual abatió en enero de 1989.

En su informe presidencial de 1990, reitera que la Nación mantendría la propiedad y el dominio sobre los hidrocarburos. Hizo muchos viajes a centroamerica para promover el comercio y en relación a la crisis provocada por la guerra del Golfo Pérsico, que originó una enorme desestabilización de los precios, indicó que las ganancias eran momentáneas por ello no se destinaron a



programas permanentes sino que se destinaron a obras y los excedentes fueron aportados a los programas petroleros.

En 1991, señaló haber tenido la razón en las predicciones hechas el año anterior, puesto que una vez concluida la Guerra del Golfo Pérsico, los precios de venta de petróleo disminuyeron y se estabilizaron, sin embargo no afectó esto a su programa económico.

Se refirió también a la apertura del mercado interno petrolero a la inversión extranjera con objeto de lograr la intervención en los suyos; sin embargo reiteró que la propiedad de los energéticos seguiría siendo Nacional, por lo cual no habría enmiendas a la Constitución.

Hizo mención que la exploración se había venido realizando con contratistas particulares sin comprometer los recursos del subsuelo; asimismo, se agilizaron los trámites para conceder permisos a los inversionistas en la petroquímica secundaria.

Respecto a la ex-refinería de Azcapotzalco, dijo que sería destinada para instalar un parque "...espacio de recreación para los habitantes y nuevo pulmón para la ciudad..."; sin embargo, aunque a la fecha no existe el decreto que desincorpore del Dominio Público de la Federación este bien, ya se está construyendo.

Para 1992, se llegó al acuerdo con Canadá y los Estados Unidos de establecer la zona de libre comercio. En este sentido categóricamente, el presidente de la República, reiteró que el

**tratado, era congruente con nuestra Carta Magna y que en él la Nación conservaba íntegros sus derechos sobre los hidrocarburos.**

**Por otra parte informó que la paraestatal, había dividido sus actividades en las cuatro áreas comentadas, por otra parte se actualizó la clasificación de petroquímicos básicos y secundarios.**

**La producción de crudo se elevó a 2 Millones y medio de barriles diarios y las exportaciones a 1 Millón 400 Mil barriles por día.**

**Las reservas comprobadas ascendieron a 65 Mil Millones de barriles, con lo cual se garantizó, en ese entonces, 50 años de abasto.**

**En los años de 1993 y 1994, el presidente ordenó la salida al interior de la República de los sectores que integran a los organismos descentralizados Pemex-Petroquímica y Pemex-Exploración y Producción, principalmente; asimismo, manifestó que la economía de México ya no dependía de la localización de yacimientos ni de su comercialización, puesto que durante su gestión se habían activado diversos mercados en el extranjero que recibían otros productos.**

#### **IV.- COMENTARIOS A LA LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS DE 1992.**

Desde hace aproximadamente cuatro años, se inició el cambio hacia lo que es en la actualidad Petróleos Mexicanos, corrieron rumores de una privatización total de la industria, se disminuyeron gastos de operación y a las inversiones se les buscó el máximo provecho y resultados; también se optó por ayudar a la ecología a través del mejoramiento de productos y de cerrar instalaciones contaminantes, hubo gran cantidad de trabajadores despedidos, reubicados a otros centros de trabajo o en el menor número de casos separados por jubilaciones. Por otra parte se intentó negociar con el sindicato el cambio de mentalidad que imperaba y que obstaculizaba el logro de los objetivos; asimismo, se impartieron pláticas a los trabajadores y funcionarios, entre cuyos títulos se recuerdan, "El orgullo de ser mexicano" y "Sensibilización al cambio".

Al iniciar el año de 1989, por orden presidencial, se eliminó el "obstáculo" que representaba el sindicato de trabajadores petroleros, dirigido por sus líderes Joaquín Hernández Galicia y Salvador Barragan Camacho, principalmente.

Por fin, el 16 de julio de 1992, salió publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, la cual entorpeció al momento de su aplicación, las funciones normales que se desarrollaban; asimismo, como ley administrativa respetó la Constitución Política al conservar

a los hidrocarburos como bienes bajo el Dominio Directo de la Nación.

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

En estos términos la ley que se comenta, inicia su referencia a la actividad petrolera. En su extensa Exposición de Motivos, hace un resumen de la nacionalización de la industria y de las actitudes asumidas por las empresas extranjeras en 1938; asimismo, reitera que el crecimiento nacional se logró gracias a que los bienes de la industria fueron puestos bajo el Dominio Directo de la Nación.

Aclara además que Petróleos Mexicanos cumplió satisfactoriamente la misión para la cual se creó, sin embargo, por los motivos antes expresados fué necesario crear Organismos Descentralizados de dicha paraestatal.

Se refiere a varios temas entre los que resaltan los siguientes :

1.-Los Objetivos de la Reforma son a).- Mantener la propiedad y control Estatal de los hidrocarburos y b).- Conservar la conducción central desde la exploración hasta la comercialización, a través de la creación de los Organismos Descentralizados Pemex Exploración y Producción, Pemex Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica y Pemex Petroquímica, en los cuales la regla general es la no intervención de la iniciativa privada.

**2.- Respecto a la Integración de la Industria Petrolera, hace una breve narración de algunas normas que la han regido destacando en su texto a la Constitución y a las leyes reglamentarias del art. 27 Constitucional en el ramo del petróleo de 1940, 1941 y la vigente de 1958; asimismo refuerza la idea de que es necesario crear a los organismos subsidiarios.**

**3.- Con respecto a la Conducción Central, ésta es tratada con amplitud en la propia Exposición de Motivos y se desarrollará en cuanto se trate en que consisten los objetos de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios.**

**Es interesante observar que la propia ley confiere a Petróleos Mexicanos, la facultad de amoldarse a las situaciones que le convengan, puesto que puede "...adoptar fórmulas de desempeño administrativo, financiero y técnico, que se aproximen en lo general a los métodos practicados por otras grandes empresas nacionales e internacionales, petroleras y de otras ramas, sin menoscabo de la existencia de vínculos de mando..."**

**Dicha ley además consta de dos capítulos titulados Disposiciones Generales y Organización y Funcionamiento; contiene 26 artículos y dentro de estos, 11 transitorios.**

## **A.- PERSONALIDAD JURIDICA.**

A manera de introducción se citará lo que el Lic. Gutiérrez y González, dice en relación al concepto de Personalidad "... es la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones y ejercerlos..."(46) asimismo, agrega que "...la personalidad no puede ser sino "jurídica", pues no hay otra clase de personalidad que la que deriva de la ley, de donde resulta que decir "personalidad jurídica, es un pleonasma jurídico no permitido..."(47)

El concepto Personalidad Jurídica, es manejado en la ley desde la Exposición de Motivos, al señalar que los Organismos Subsidiarios surgen para apoyar y robustecer a Petróleos Mexicanos en el desarrollo integral de la Industria Petrolera Estatal y ese apoyo solo puede darse a través de una personalidad propia y de un representante.

También la ley indica que los organismos descentralizados "...tendrán libertad de gestión en el manejo y explotación de su patrimonio y en su organización y funcionamiento, en virtud de la personalidad propia..."

Concretamente el artículo 3, señala "... Se crean los siguientes organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonios propios, con domicilio en..."

(46) Gutiérrez y González E., Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, ed. Porrúa, S.A., México, 1994, p. 518.

(47) Gutiérrez y González E., El Patrimonio, ed. Porrúa, S.A., México, 1993, p. 526.

Para el caso de los Organismos Subsidiarios, su personalidad se basa en un órgano que lo representa, llamado Consejo de Administración, el cual está presidido por el Director General de Petróleos Mexicanos, por ejemplo, el artículo 8 transitorio señala que los Organismos serán responsablemente subsidiarios de las obligaciones de pago contraídas por Petróleos Mexicanos, esto significa que responderán por el incumplimiento de este, pero solo a partir de la imposibilidad de pagar las prestaciones debidas, en otras palabras, el representante del organismo que ostente la personalidad tendrá la obligación de proveer los medios necesarios para el pago que se adeude.

Por otra parte el artículo 10 reserva al Organismo de Gobierno (Consejo de Administración) de Petróleos Mexicanos "...las facultades que requiera la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades...; Asimismo, se reserva... el establecer políticas y lineamientos necesarios...".

El artículo 13, faculta al director general de Petróleos Mexicanos a "...la supervisión, coordinación y control de los organismos subsidiarios...".

En consecuencia, es correcto decir que "...el carácter subsidiario de los organismos creados radica en el hecho de que el consejo de administración de cada uno de ellos es presidido por el Director General de Petróleos Mexicanos...".(48)

(48) Citado por el Dr. Zorrilla Martínez Pedro, Conferencia en el I.I.J.de la UNAM, reprod. de la Revista Pemex-Lex, No. 61-62, julio-agosto, México, 1993 p. 25

Comentado lo anterior y visto que la personalidad de los Organismos Subsidiarios, implica la representación, se puede concluir lo que preceptúa el artículo 11 "...Será obligación de los directores generales las siguientes :I.- Administrar y representar legalmente a los organismos...".

## **B.- PATRIMONIO**

Para hablar del patrimonio inmobiliario de Petróleos Mexicanos, primero hay que precisar que son las entidades paraestatales y para ello es necesario citar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que determina la existencia de dos tipos de administraciones, la primera es la administración pública centralizada y la segunda, objeto de estos comentarios, es la **administración paraestatal**. Esta última está integrada por entidades tales como a) los **organismos descentralizados**, b) empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas y c) los fideicomisos.

Los organismos descentralizados son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Poder ejecutivo y tienen personalidad jurídica y patrimonio propios cuyos objetos son los siguientes: a) **realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias**,



b) prestación de un servicio público o social y c) la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Ahora bien este patrimonio de las entidades paraestatales está normado más concretamente por la Ley Federal de Entidades Paraestatales y por la Ley General de Bienes Nacionales, cuyo análisis se efectuará en el capítulo cuatro del presente.

Por lo que respecta al patrimonio inicial que le fué conferido por el Gobierno a Petróleos Mexicanos, derivado del Decreto de 1938 promulgado por el presidente Cárdenas, se puede comentar lo que señala el artículo 2 del Decreto de creación "...El objeto de la organización .. será encargarse del manejo de los bienes muebles e inmuebles que por Decreto de 18 de marzo último se expropiaron a diversas empresas petroleras...".

Se ha dicho que la entrega que efectuó el Gobierno, fue virtual y no real, puesto que los bienes expropiados a las compañías, en esos momentos aún no eran pagados, ya que como se ha manifestado esto ocurrió hasta el año de 1947.

En 1959, el periodista Vargas Mac Donald escribió el libro Hacia una Nueva Política Petrolera en que reunió diversos escritos que publicó en los periódicos Novedades y The News de México señalando de Petróleos Mexicanos que "... el patrimonio está presente en sus modernas instalaciones, las que sustituyeron el equipo desgastado y obsoleto que recibió hace veinte años y las muy importantes que se han construido con posterioridad... La inversión total se estima a la fecha en cerca de once mil millones de pesos, valor en libros y en más de quince mil millones valor de

reposición... El pasivo de nuestra industria petrolera -industria de alta rentabilidad por su índole, dueña de equipo moderno en su mayor parte, establecida sobre reservas naturales cada año mayores- no pueden amenazar gravemente su estabilidad... El cálculo más aproximado que he conseguido hacer, sitúa al pasivo alrededor de los tres mil ochocientos ochenta y cinco millones de pesos..."(49)

La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, abrogada en el año de 1992, citaba en su artículo 1 que el organismo tendría carácter técnico, industrial y comercial con personalidad jurídica y **patrimonio propio**, el cual según el artículo 3 de la ley que se comenta lo constituyen "... los bienes y derechos que haya adquirido o que le hayan sido asignados o adjudicados; incluyendo las reservas para exploración y declinación de campos, y los que se le asignen, adjudiquen o adquiera por cualquier título jurídico; las subvenciones, subsidios y donaciones que le otorguen y los rendimientos que obtenga en virtud de sus operaciones."

La nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios de 1992, señala en su artículo 5 que "...El patrimonio de Petróleos Mexicanos y de cada uno de los organismos subsidiarios, estará constituido por los bienes, derechos y obligaciones que hayan adquirido o que les asignen o adjudiquen y los que adquieran por cualquier título jurídico..."

(49) Vargas Mac Donald Antonio, Hacia una Nueva Política Petrolera, ed. Promoción, México, 1959, p 104

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

**El artículo primero transitorio ordenó que "...Los bienes inmuebles, el personal, los recursos presupuestales, financieros, y materiales... se transferirán a dichas entidades subsidiarias para constituir su patrimonio y cumplir con su objeto... Las transferencias de bienes inmuebles no implicarán cambio de destino."**

**Además de lo anterior, entre las disposiciones que se refieren a Petróleos Mexicanos y que actualmente afectan el manejo del patrimonio se pueden citar :**

**De la Constitución los artículos 27, 28 y 73;**

**De la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, los artículos 5, 7 y 8, 10 y primero transitorio.**

**Del Reglamento de la ley anterior, los artículos 5, 6, 8, 10, 13 a 16, 18, 20, 37, 38 a 45, 53 y primero a tercero transitorios.**

**De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal los artículos 1, 3, 31, 32, 33 y 37.**

**De la Ley Federal de las Entidades Paraestatales los artículos 1, 15, 52, 58 y 59.**

## **C.- OBJETO Y RELACION DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.**

Puede decirse que el objeto de la industria petrolera y en general de la Administración Pública es el fin por el cual surgen los diferentes entes de la misma Administración.

Según el Decreto de 7 de junio de 1938, que creó a la Institución, dice en su artículo 2, " El objeto será encargarse del manejo de los bienes muebles e inmuebles... que... se expropiaron a diversas empresas petroleras... pudiendo efectuar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, como exploración, explotación, refinación y almacenamiento... también operaciones de distribución de los productos relativos... y celebrar contratos y actos jurídicos que se requieran en el ejercicio de sus fines..."

El objeto fué ampliado en la propia Ley Orgánica de esta industria del 23 de enero de 1971, abrogada en 1992, que en su artículo 2, decía lo siguiente "...Es objeto de Petróleos Mexicanos, la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, el gas natural y los productos que se obtengan de la terminación de estos; la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del gas artificial; la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, es decir, todas las actividades de orden técnico, industrial y comercial que constituyen la industria petrolera

y petroquímica... así como todas aquellas otras actividades que directa o indirectamente se relacionen con las mismas industrias, o sirvan para el mejor logro de sus objetivos..."

En esto último estaba también el fundamento por el cual la industria petrolera era exceptuada de cubrir el impuesto predial aún por inmuebles que utiliza como oficinas, lo cual chocaba con la interpretación que da el artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales, situación que posteriormente será comentada.

La nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, en sus artículos 2, 3 y 4 señala los objetos individuales "Artículo 2. Petróleos Mexicanos... tiene por objeto, conforme a lo dispuesto en esta Ley, ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del petróleo."

La relación se dá a través del concepto conducción central el cual es tratado ampliamente por la ley en su parte de Exposición de Motivos y la define como "... el establecimiento de un régimen que confiere el mando estratégico general de la industria a Petróleos Mexicanos, y que descentraliza la operación técnica en organismos, dentro de un esquema de colaboración unitaria y coordinada."

Los objetos que actualmente tienen los órganos que integran a la industria del petróleo son según la ley que se comenta los definidos en el artículo 3 que dice "...Se crean los siguientes organismos... que tendrán los siguientes objetos :

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

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

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

IV. Pemex-Petroquímica: procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica; así como su almacenamiento, distribución y comercialización."

"Petróleos Mexicanos y los organismos descritos estarán facultados para realizar las operaciones relacionadas directa o indirectamente con su objeto..."

"Artículo 4 Petróleos Mexicanos y sus organismos descentralizados, de acuerdo con sus respectivos objetos podrán celebrar toda clase de actos, convenios y contratos y suscribir títulos de crédito..."

**Ampliando lo anterior la Ley en la referida Exposición de Motivos indica que "También será objeto de estos organismos todas aquellas actividades que directa o indirectamente se relacionan a la industria petrolera, o sirvan para el mejor logro de sus objetivos."**

**Como se puede observar el objeto que se conocía hasta 1992 subsiste, solo que ahora está repartido entre los Organismos Subsidiarios, agregándose además otro elemento llamado "conducción central" en favor de Petróleos Mexicanos Corporativo.**

**Por último, el 22 de diciembre de 1993, el Diario Oficial de la Federación, publicó una reforma al artículo 14 de la Ley que se comenta, relativa a la competencia de los tribunales nacionales Federales en casos de controversias internacionales y su aceptación del derecho extranjero.**

**CAPITULO 3**

**EL PATRIMONIO INMOBILIARIO DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS  
SUBSIDIARIOS**

**CONFORMACION DEL PATRIMONIO Y APORTACION INMOBILIARIA CON QUE PETROLEOS  
MEXICANOS INICIA SU FORMACION EN LOS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS EN 1983**

**PROBLEMAS A LOS QUE SE ENFRENTAN LOS ORGANISMOS RECEPTORES**

**MECANISMOS DE ADQUISICION Y ENAJENACION DE INMUEBLES**

**EXPROPIACION**

**COMPRAVENTA**

**DONACION**

**PERMUTA**

**ADJUDICACION JUDICIAL Y PRESCRIPCION**

**INMUEBLES ADMINISTRADOS**

**CONTRATOS DE OCUPACION SUPERFICIAL CON PARTICULARES Y EJIDATARIOS**

**PERMISOS**

**CONCESIONES**

**ACUERDO DE DESTINO**

**DECLARATORIAS DE OCUPACION**

**LA INSCRIPCION DE ACTOS EN EL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL Y  
LOCAL**



### CAPITULO 3

## EL PATRIMONIO INMOBILIARIO DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS

### **I.-CONFORMACION DEL PATRIMONIO Y APORTACION INMOBILIARIA CON QUE PETROLEOS MEXICANOS INICIA SU FORMACION EN LOS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS EN 1993.**

Ha quedado establecido que el patrimonio inmobiliario de Petróleos Mexicanos se conformó con los bienes expropiados en 1938 y puesto en conocimiento general a través del Diario Oficial de la Federación del 19 de marzo de ese año, soportado dicho acto en "...lo que disponen los Artículos 27 de la Constitución y 10 y 20 de la Ley de Expropiación... en efectivo y en un plazo que no excederá de diez años. Los fondos para hacer el pago los tomará la propia Secretaría de Hacienda del tanto por ciento que se determinará posteriormente de la producción del petróleo..."(50)

Ahora la obligación de conformar un patrimonio inmobiliario a cada organismo subsidiario derivó del texto del artículo sexto transitorio de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios que señaló que el patrimonio de Petróleos Mexicanos se transferiría para constituir los otros en un plazo no mayor de un año, a partir de la vigencia de la ley, es decir, el plazo fué hasta el 17 de julio de 1993.

(50) Gobierno de México, La Verdad sobre la Expropiación de los Bienes de las Empresas Petroleras, 1940, reimp. Petróleos Mexicanos, México, 1988, p. 50

**El 18 de agosto de 1992, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, autorizó al director general a determinar los procedimientos a que se sujetarían las referidas transferencias y a los funcionarios responsables de efectuarlas; asimismo dicho órgano manifestó la importancia de proteger dentro de estas aportaciones, a las instalaciones de telecomunicación.**

**En 1976, Antonio J. Bermúdez, director de Petróleos Mexicanos durante doce años desde 1947, escribió el libro La Política Petrolera Mexicana, en el cual comenta lo siguiente en relación al patrimonio:**

**"...No cabe duda que Petróleos Mexicanos ha estado siempre subcapitalizado... Cuando fué constituido en 1938, a raíz de la expropiación, se le asignó como patrimonio... el conjunto de bienes que fueron expropiados a las empresas petroleras. Asimismo se le obligó a redimir el valor de este patrimonio : 324 millones de pesos, mediante el pago de la deuda.**

**Esta resultó a la postre de mayor valor que la cifra del patrimonio, debido a la valuación más realista y justa... y a la devaluación de la moneda ."**

**"La misma pequeña cifra original de patrimonio con muy pequeñas variantes, se conservó hasta fines de 1958." (51)**

**Dicho comentario, sin embargo, tampoco distinguió el valor de los bienes inmuebles expropiados y que como se ha visto, la cantidad de terrenos que poseyeron las compañías así como los consorcios a los que pertenecían o sus filiales, eran inmensos.**

**(51) J. Bermúdez Antonio, La Política Petrolera Mexicana, 1976, reimp. Petróleos Mexicanos, México, 1988, p. 73.**

**El número de inmuebles que ocupaban éstas y que fueron adquiridos por la Nación a través del decreto de expropiación de 1938 eran desconocidos aún en 1992 en Petróleos Mexicanos, en virtud de no haber tenido la documentación casi movimiento desde dicho acto de Gobierno, a pesar de que las actas de toma de posesión y los inventarios de los bienes fueron documentados por los organismos que inmediatamente el presidente Lázaro Cárdenas había designado para ello.**

**Dicha documentación actualmente se guarda cuando menos en tres partes, en el archivo de Petróleos Mexicanos, en el de la Secretaría de Desarrollo Social, este último transferido a la actual Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y posiblemente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, los organismos y el propio Corporativo, obligados por el plazo de la ley y los primeros deseos de conformar su activo, coordinadamente comenzaron a validar la propiedad de aquellos inmuebles, sobre los que existía alguna duda.**

**A pesar de lo anterior, los bienes inmuebles cuya propiedad si se conocía por medio de diversa documentación, ya fuera que estuvieran a nombre de las compañías expropiadas o a nombre de Petróleos Mexicanos, paralelamente fueron aportándose en diversas etapas a través de 13 actas de transferencia.**

**Para efectuar las aportaciones iniciales a los organismos subsidiarios, se idearon criterios de asignación de los que se citarán los principales:**

a) por la naturaleza de las funciones operativas o el objeto b) por la preponderancia en las regiones, c) se deslindarían terrenos en que se encuentren dos o más subsidiarias, o se asignaría el bien a la que posea una superficie mayor, d) los terrenos baldíos y los de las filiales como servicios médicos y telecomunicaciones serían del Corporativo y, e) por pedimento, en virtud de resultar de utilidad

Las primeras actas de transferencia de inmuebles fueron firmadas el 13 de julio de 1993, por los representantes de cada uno de los organismos y del propio Corporativo de Petróleos Mexicanos, asignándose el siguiente número de bienes :

203 a Pemex-Gas y Petroquímica Básica.

86 a Pemex-Petroquímica.

491 a Pemex-Refinación.

1751 a Pemex-Exploración y Producción.

Las posteriores actas de transferencia, se hicieron fundamentalmente con inmuebles que se encontraban en validación, redactándose nuevos instrumentos que aclararon la situación de algunos inmuebles recibidos y que era necesario sacar de los patrimonios, por diversas causas tales como por no ser propiedad de la institución, por estar en proceso de desincorporación, por pertenecer a otros organismos, etc.

A la fecha de realización de este trabajo, el patrimonio inmobiliario individual de las empresas descentralizadas es el siguiente :

**238 de Pemex-Gas y Petroquímica Básica.**

**291 de Pemex-Petroquímica.**

**529 de Pemex-Refinación.**

**1712 de Pemex-Exploración y Producción.**

**En relación al patrimonio inmobiliario que pertenece al Corporativo de Petróleos Mexicanos, éste se haya formado principalmente por oficinas, bodegas, talleres y estacionamientos ubicados en el Distrito Federal, instalaciones de telecomunicaciones y de servicios médicos, algunos también en esta ciudad y en su mayoría en el interior de la República y por aquellos bienes (gasolineras, escuelas, baldíos, etc.) que están en proceso de desincorporación por diversos títulos o que no resultaron de utilidad a los organismos.**

**La suma actual aproximada de estos bienes es de 802 inmuebles, desglosándose a continuación.**

- 47 Escuelas próximas a donar al Gobierno Federal y que en su mayoría están en espera de que los respectivos Gobiernos Estatales las acepten.**
- 25 Inmuebles con diversos usos (oficinas, estacionamientos, instalaciones médicas y de telecomunicación, etc.), cuya documentación está incompleta o a nombre de compañías expropiadas y que se deben regularizar.**
- 30 Gasolineras próximas a formalizarse su desincorporación.**
- 700 Inmuebles los cuales se busca enajenar a título oneroso, a través de una Unidad especialmente creada para ello.**

## **II.-PROBLEMAS A LOS QUE SE ENFRENTAN LOS ORGANISMOS RECEPTORES.**

La redistribución de funcionarios y empleados, entre los diferentes organismos a raíz de la aplicación de la nueva ley, originó mayor descontrol en la administración del patrimonio inmobiliario, ya que el personal que tenía la experiencia en su manejo, realizaba nuevas funciones; asimismo, muchos de los antecedentes de propiedad estaban "extraviados" por los mismos trabajadores quienes no sabían a quien entregar la documentación; en tal sentido, se desconocían que inmuebles deberían conformar el patrimonio de cada nuevo organismo.

En consecuencia, se ignoraba el universo patrimonial inmobiliario de la industria que había que repartir, por lo que el análisis se hizo inicialmente en la documentación del archivo central de Petróleos Mexicanos y en el de la Secretaría de Desarrollo Social, hoy de Contraloría y Desarrollo Administrativo, teniendo los organismos que designar personal, para la investigación.

Además, los representantes foráneos de los organismos subsidiarios, efectuaron trabajos de investigación de los archivos de cada una de las zonas, en las Notarías locales correspondientes, en los Registros Públicos de la Propiedad o con los propios poseedores, para obtener los mayores antecedentes que permitieran determinar si un bien pertenecía o no a la industria.

Gracias a esta depuración, se detectaron nuevos inmuebles y se localizó documentación que correspondían en algunos casos a bienes que ya estaban enajenados o próximos a desincorporar, o bien que hasta ese momento se supo que eran propiedad de la industria.

A partir de la primera aportación, el organismo Pemex-Petroquímica, se dió a la tarea de legalizar el traspaso de sus bienes y obtuvo la primer protocolización notarial a su nombre, esta fué a través de la escritura No. 20350 del 23 de marzo de 1994, por el inmueble denominado Rancho Alegre en Coatzacoalcos, Ver., además de este mérito, consiguió evitar el pago del impuesto por traslado de dominio, en base al término que la Ley Orgánica que se comenta señaló, es decir la llamada "transferencia" no implicó tal carga fiscal ni el pago de derechos por su inscripción, cubriéndose únicamente los honorarios notariales correspondientes. Para el resto de organismos, este tipo de escrituraciones no ha sido posible, debido a que otros notarios, que no han comprendido el término "transferencia" referido en la nueva Ley Orgánica Petrolera, han requerido la constancia del pago del referido impuesto.

Conjuntamente con lo anterior, es importante hacer referencia que la mayoría de inmuebles adquiridos por el decreto expropiatorio de 1938, se encuentran a la fecha a nombre de las compañías petroleras expropiadas o de sus filiales, tanto en los testimonios de propiedad como en los Registros Públicos de la Propiedad de los diversos Estados Federativos.

Sobre el particular se efectuó un análisis individual de la documentación que se entregó como soporte del patrimonio de los organismos y se sugirieron diversas acciones tendientes a que tanto el Corporativo como los primeros regularizaran la propiedad. Uno de los casos que más podrían repetirse es la protocolización notarial para acreditar la propiedad. En este procedimiento, se debe contar con la documentación que acredite la propiedad o posesión para documentar al notario, decretos de expropiación u otras publicaciones del Diario Oficial de la Federación, actas de tomas de posesión, planos, poderes, etc., a efecto de que éste último, emita un instrumento que pueda ser inscribible en el Registro de la Propiedad Local y en su caso en el Federal.

Otro problema al que se enfrentan es la clasificación de que bienes deberían ingresar a sus patrimonios como del dominio público o privado de la Federación.

Esto se ha resuelto a medias basándose la clasificación en el uso actual de cada uno de los predios asignados, por ejemplo, una refinería, se consideró como un bien del dominio público, lo mismo que las oficinas o instalaciones médicas que se encontraran en el interior del perímetro.

Como se conoce, la fracción VI del artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales, señala expresamente que las oficinas, no pueden considerarse dentro del régimen de dominio público de la Federación, sin embargo, que otra razón de ser tendría la construcción de estas oficinas si no fuera para atender también



necesidades de la industria, es decir para coadyuvar en el cumplimiento de su objeto.

Es por esto y por lo enunciado en el artículo 115 de la Constitución, relativo al cobro de impuestos, el fundamento por el cual, se ha negado el pago del impuesto predial de muchos inmuebles que han sido considerados dentro del régimen público de la Federación.

Independientemente de la definición de que tipo de régimen le corresponde a cada inmueble, está también la obligación de obtener de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el Registro Federal Inmobiliario, como un inventario general de los bienes que conforman el patrimonio de la paraestatal.

En estos casos, la Secretaría de Desarrollo Social que venía desempeñando hasta el mes de diciembre pasado estas funciones, se vió imposibilitada para atender la demanda de registro, por lo que el problema lo resolvió al proporcionar dicha Secretaría 1000 registros provisionales por Organismo. Dicho Registro es diferente al Registro Público de la Propiedad Federal que también manejaba esta Secretaría.

Un problema más ha sido el que los bienes que fueron transferidos, a la fecha no coinciden contra los registros contables que se distribuyeron entre las áreas de la industria, esto a pesar de que desde 1984, el entonces Director de la Paraestatal Mario Ramón Beteta "... sostuvo haber creado un nuevo sistema contable que

hacia posible la contabilidad con la presupuestación..." (52), de lo que se observa el olvido en la conciliación a que se hace referencia.

Actualmente los valores del activo por bienes inmuebles de cada organismo, no se conoce, por lo que los organismos no podrían ser sujetos de préstamos para financiar sus proyectos, si se tomara como base el valor de sus inmuebles. Una fórmula que se intenta aplicar para conocer el monto del patrimonio inmobiliario consiste en ir actualizando valores, es decir se verificarán cuales fueron los precios que las compañías petroleras expropiadas pagaron en su oportunidad por los inmuebles y a esa cantidad se le aplicarán alzas y deméritos hasta llegar a su precio aproximado actual.

Esto sería posible siempre y cuando los valores iniciales fueran reales, sin embargo, como ha quedado establecido, los precios que los empresarios petroleros pagaron, en muchas ocasiones fueron irreales debido a las prácticas intimidatorias que comunmente realizaban, para adquirir bienes de los campesinos mexicanos, lo cual por ejemplo es citado en uno de los pasajes del libro Episodios Petroleros que dice "... en la década de los años 10 empezó una fiebre de lucro tremenda, las compañías luchaban unas contra otras... a veces luchaban entre sí las subsidiarias de una misma gran matriz... La historia de esos años está llena de chicanas, de incendios, de asesinatos... De incendios de juzgados pueblerinos para hacer desaparecer las escrituras de los

(52) Lozada Javier, Temple y Destello, Petróleos Mexicanos, México, 1988, p. 407.

terrenos petrolíferos; de asesinatos de aquellos propietarios que se negaban a vender sus terrenos a las grandes compañías...". (53)

Otra posibilidad sería valuar a precios actuales los bienes recién transfendos, dicha labor sería por conducto de la Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales, que dicho sea de paso, pudiera considerarse como un monopolio; sin embargo, no se ha realizado debido a que el gasto no es aún cuantificable, aunque se estima sería muy alto y en consecuencia poco conveniente. Posiblemente, esta última sea la solución más apropiada, siempre y cuando se negocie con la citada Comisión el pago y esta última valore los inmuebles a través de un procedimiento no exhaustivo (avalúo maestro) que sin embargo permita conocer el monto aproximado de los valores.

Una situación interesante es respecto a la guarda y conservación de la documentación, que ampara tanto propiedades como posesiones e incluso del llamado archivo histórico. Al respecto los organismos no cuentan con instalaciones para el efecto, por lo que el Corporativo la efectúa en el archivo general de las oficinas de esta ciudad. Esto es debido entre otras cosas a que su traslado por ejemplo, a las ciudades de Coatzacoalcos, Ver. o Villahermosa, Tab. sedes de los organismos Pemex-Petroquímica y Pemex-Exploración y Producción respectivamente, perjudicarían a la misma por su antigüedad, así como el excesivo calor y humedad que en ambos lugares existen.

(53) Santos Llorente Javier, *Episodios Petroleros*, Petróleos Mexicanos, México 1988, p. 49

Otra razón para conservar los antecedentes de propiedad de los inmuebles de cada uno de los organismos y del propio Corporativo concentrados en un solo lugar, es debido a que se cuenta con un lugar especial en un sótano ( por razones de peso), con un clima ideal y con un sistema especializado de detección de incendios.

Además de lo anterior, se está concertando con el Archivo General de la Nación el apoyo para el inventario, clasificación y conservación, con lo cual más adelante se podría conformar un archivo de consulta al público.

Esto último, se refiere al citado archivo histórico, que consta de los documentos que fueron recogidos durante el acto de expropiación y toma de posesión. Se pretende que el servicio de consulta sea similar a los que el archivo Nacional tiene, además de que estaría apoyado por un sistema informático que permite la localización de cualquier documento y su consulta por medio de scanner.

Por último, la documentación se conserva en poder del Corporativo, porque se pretende, sin lesionar las autonomías de los organismos descentralizados, llevar el control de cada bien inmueble que ingrese o salga de estos, a pesar de que al surgir dichas empresas descentralizadas fué con patrimonio propio.

### **III.- MECANISMOS DE ADQUISICION Y ENAJENACION DE INMUEBLES.**

Como ha quedado establecido, Petróleos Mexicanos es parte de la Administración Pública Federal y efectúa sus contratos de inmuebles de manera similar, en lo que a sus cláusulas se refiere, a los nominados en el Código Civil, pero con diferencias esenciales, por ejemplo, utiliza Notarios Públicos especiales, no puede fijar unilateralmente los precios con que adquiera o enajene, al seguir las reglas de bienes del dominio público o privado de la Federación se necesitará en su caso, una autorización presidencial, etc. Dichas diferencias, serán analizadas a continuación al comentar de manera breve, cuales son los contratos que mayormente se efectúan en Petróleos Mexicanos y ahora también dentro de los organismos subsidiarios, estos últimos basados en la misma normatividad.

Es importante citar que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994, varias reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, asumiendo la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el nombre de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y adquiriendo nuevas responsabilidades en cuanto al manejo del patrimonio inmobiliario, que antes de la publicación, le competían a la de Desarrollo Social, con lo cual parece complicarse aún más el manejo de los recursos inmobiliarios tanto de los organismos descentralizados como del Gobierno Federal.

## **A.-EXPROPIACION**

Los sujetos que intervienen en esta relación son tres el expropiante, el expropiado y el beneficiario.(54) A continuación se mencionarán algunas definiciones de tratadistas mexicanos; asimismo, se comentará la situación que existe en el procedimiento que efectúa Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

El Maestro Acosta Romero señala que "...es un acto jurídico de Derecho público por medio del cual el Estado le impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y exista una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por esa transferencia".(55)

El Lic. Serra Rojas señala que " ...es un procedimiento administrativo de Derecho público, en virtud del cual el Estado -y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos-unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente y en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa".(56)

(54) Cruz Jiménez Manuel, *La Expropiación en México y sus Instituciones*, Petróleos Mexicanos, México, 1990, pp. 16, 17

(55) Gutiérrez y González E. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, ed. Porrúa, S.A., México, 1993, p. 798.

(56) *ibidem*, p. 801.

La definición que dá el Lic. Gutiérrez y González es "... el acto de Estado, unilateral y soberano, por conducto del funcionario competente, de su órgano Ejecutivo o administrativo, por medio del cual priva, para si o para un tercero, a una persona de un bien de su propiedad, mediante el pago de una retribución o indemnización, para destinarlo a la satisfacción de una necesidad pública, directamente por él, o indirectamente para un tercero, y que solo con ese bién puede ser satisfecha , en todo o en parte".(57)

Las definiciones anteriores coinciden en señalar que el afectado no puede evitar el acto, si existe la llamada utilidad pública, aunque puede implementar el procedimiento de revocación y posteriormente el amparo para intentar evitar la separación de su patrimonio del bien sujeto al procedimiento, dicha afectación tendrá que ser decretada por el propio Presidente de la República o por los Gobernadores Estatales, en su caso.

La expropiación es una forma que tiene la industria petrolera para allegarse de bienes inmuebles con el fin de cumplir su objeto; es decir, "Existen bienes aptos para la satisfacción de necesidades públicas, por esa razón la ley los declara de uso público y no es factible por naturaleza o por disposición legal, que estén sujetos a propiedad privada."(58)

(57) Gutiérrez y González E., El Patrimonio, ed. Porrúa, S.A., México, 1993,p. 280  
(58) Cruz Jiménez, op. cit. p. 13.

**Cuando Petróleos Mexicanos y sus organismos descentralizados deseen adquirir terrenos para sus actividades, primeramente procuran celebrar con el propietario o poseedor legítimo algún convenio y de no lograrlo o cuando no se le conozca, se buscará este procedimiento. Ese tipo de adquisición, puede ser ejercido por cada uno de los organismos subsidiarios, principalmente, y por el propio Corporativo en menor medida, este último, por ejemplo, cuando tenga la necesidad de instalaciones o derechos de vía de telecomunicaciones.**

**La figura se encuentra contemplada en el artículo 27 de la Constitución, al citar que únicamente procederá por causa de utilidad pública y mediante indemnización, así como en la propia Ley de Expropiación publicada el 25 de noviembre de 1936 y reformada el 22 de diciembre de 1993. También el Código Civil, en su artículo 831, señala lo anterior y abunda al respecto en su artículo 836, donde indica que la autoridad puede deteriorar o destruir la propiedad de acuerdo a ciertas circunstancias de prevención, emergencia o de beneficio colectivo. La Ley Agraria contempla la expropiación de bienes ejidales y comunales; asimismo, en las ocho fracciones del artículo 93, dá algunos ejemplos de causas de utilidad pública.**

**Petróleos Mexicanos, adquiere mayormente sus inmuebles en el interior de la República Mexicana, donde sospecha que existe petróleo o donde desea poner un ducto o una instalación mayor como una Refinería o una Planta Petroquímica o menor como una torre de telecomunicaciones.**



Como se ha mencionado, dichas adquisiciones se intentan primeramente por medio de contratos de compraventa u otros innominados, que posteriormente se comentarán; sin embargo, debido principalmente a la negativa de los propietarios, ya sean particulares o ejidatarios, se gestiona como última alternativa el procedimiento expropiatorio, el cual generalmente se logra por ser la industria un área estratégica de la Nación, ya que al ser de utilidad pública, es prioritaria sobre cualquier aprovechamiento en superficie y subsuelo de cualquier terreno nacional.

Para la expropiación de un inmueble, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Energía o de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a petición oficial de la industria, tramitará el expediente, el cual será publicado en el Diario Oficial de la Federación, además se notificará personalmente al afectado y en caso de no conocersele, se hará mediante otra publicación.

El precio de las indemnizaciones, por ley está dado por la Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales. Por otra parte, de acuerdo a las reformas a la Ley de Expropiación, que se dieron a conocer en el Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1993, el pago a los afectados ya no es durante el transcurso de 10 años, sino que ahora es de contado y en moneda nacional, o en especie si se conviene, en el plazo de un año, tomándose como base, ya no valores catastrales sino comerciales, esto último aparece en la nueva Legislación Agraria en su artículo 94.

**Estas reformas permiten cumplir de manera más justa con el afectado, a pesar de la inconstitucionalidad, por no haberse modificado la Constitución que en su fracción sexta del artículo 27, sigue hablando de valor catastral; sin embargo, nadie posiblemente va a reclamarla, ya que el Gobierno es el que decreta estas modificaciones y menos aún el afectado intentaría alguna acción.**

**El pago por la indemnización no puede ser mayor al que dictamine la citada Comisión de Avalúos, pero la industria petrolera de requerir la ocupación anticipada del bien, incluso antes de iniciarse la expropiación y previo convenio con los afectados, entrega el pago del 50 % y el resto durante el procedimiento. Hasta hace poco el precio se entregaba al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, lo cual aún, según la actual Ley Agraria, debe hacerse de preferencia, no obligatoriamente. Sin embargo este organismo tiene un rezago en pagos a los campesinos por tres años por lo que no se les deposita el precio a no ser que exista una petición expresa de los afectados. Generalmente, el cheque que se expide se les entrega personalmente a estos últimos.**

**Además del dictámen a que se hace referencia, existen tabuladores regionales, que la citada Comisión Valuadora emite de manera trimestral, para cuantificar el pago de los bienes distintos a la tierra, como pueden ser los diversos plantíos, con lo cual se garantiza la liquidación de todos aquellos bienes que sean expropiados.**

**Ligado con esto último, está el programa de titulación de tierras comunales y ejidales PROCEDE que actualmente coordina el**

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, con lo que se tendrán identificados plenamente a los titulares, de manera individual, facilitándose así su indemnización.

Dicho programa es vigilado por la industria petrolera con objeto de evitar que terrenos que ya fueron debidamente ocupados por Petróleos Mexicanos, previos pagos, sean nuevamente titulados por el Gobierno y sin limitación alguna, en favor del propietario.

Existe también la figura de la reversión para el caso de bienes expropiados por Petróleos Mexicanos, por medio de la cual si en el plazo de 5 años, el bien no se utiliza para el fin a que se destinó y que le dió causa a este acto, puede ser recuperado, a través de un procedimiento ante la autoridad competente para que ingrese nuevamente al patrimonio del afectado, para el caso de ejidos por ley le corresponde recuperar el bien al Fideicomiso antes citado.

Conforme las últimas reformas, es obligación del expropiado devolver el pago recibido, en caso de proceder la reversión. Este procedimiento deberá iniciarse dentro de un plazo de 2 años a partir de que sea exigible. Por otra parte, la ley no marca que pasa con el inmueble cuando el expropiado no invoca su reversión, por lo cual se asume que los inmuebles no pueden quedar "muertos", razón por la que entrarían de nuevo al comercio, esto sin perjuicio de que posteriormente el citado afectado demande la reversión, en cuyo caso la autoridad competente resolvería su procedencia.

**Se dan también los casos en que Petróleos Mexicanos, posee por cualquier título superficies de terrenos mayores a lo requerido y ese excedente sea ocupado por diversas comunidades, o sea de utilidad a algún órgano del Gobierno, es entonces que el propio Gobierno Federal o el Estatal, promueven la expropiación de estos terrenos principalmente para satisfacer necesidades de vivienda.**

## **B.-COMPRAVENTA**

**A partir de este apartado cobra nuevamente importancia el clasificar correctamente un inmueble como del dominio público o privado de la Federación, ya que atendiendo a esto se efectuarán los procedimientos de desincorporación a que se harán referencia.**

**Doctrinalmente en nuestro Derecho Civil Mexicano, las siguientes son las características del contrato de compraventa : Es principal porque existe por si mismo; bilateral porque engendra derechos y obligaciones para las partes; oneroso porque confiere derechos y gravámenes recíprocos; generalmente conmutativo por cuanto que las prestaciones son ciertas y determinadas al celebrarse el contrato y excepcionalmente como una modalidad es aleatorio, por ejemplo la compra de esperanza; puede ser instantáneo o de tracto sucesivo, esto es, se puede pactar el pago inmediato o en abonos; y es consensual, es decir no necesita la entrega del objeto para su formación.**

Además, cuenta para su existencia con elementos esenciales tales como el consentimiento y el objeto y para su validez cuenta con elementos tales como capacidad, forma, ausencia de vicios y licitud en el objeto, motivo y fin. El Código Civil define en sus artículos 2248 y 2249 que existirá este contrato cuando una de las partes se obligue a transferir la propiedad de una cosa o derecho y el otro un precio cierto y en dinero; asimismo, la venta será perfecta cuando se convenga cual es el bien y cual es el precio aunque no exista la entrega.

Lo anterior, es en su mayoría aplicable al contexto de los contratos de este tipo que celebran Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios aunque la ley sustantiva es la de Bienes Nacionales y supletoriamente se utiliza el Código Civil.

Como se ha mencionado, este tipo de contratos es el que primeramente pretende realizar la industria petrolera ya sea con particulares u órganos del Gobierno, para ello deberán contar con la aprobación de su Consejo de Administración, que es su máximo órgano de decisión. Sin embargo las adquisiciones únicamente serán por los bienes estrictamente indispensables para el cumplimiento de los respectivos objetos, es decir, ni Petróleos Mexicanos Corporativo ni sus organismos descentralizados tienen por finalidad convertirse en terratenientes y en consecuencia no pueden especular en la compra de inmuebles para después destinarlos a la venta a mayores precios.

En tal sentido, aunque la Ley General de Bienes Nacionales señala la obligación a las Dependencias y no entidades, se elabora una relación de necesidades inmobiliarias anual que apruebe tanto la Secretaría de Energía como la de Hacienda y Crédito Público; asimismo, se debe contar con la partida presupuestal correspondiente. Además de lo expuesto las áreas que integran a la industria petrolera, deberán contar con el visto favorable de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, función que antes fué competencia de la de Desarrollo Social, en el aspecto de un estudio al impacto ambiental que podrían ocasionar las obras proyectadas y como se evitaría; por ejemplo, si se pretende instalar una refinería o planta petroquímica o almacenadora cerca de alguna población o incluso un ducto que atraviese una reserva ecológica, dicha Secretaría de Estado podría negar la autorización de la obra, fundada en el daño ecológico, por lo que en ese caso no tendría objeto adquirir un terreno.

Otra diferencia con los contratos de compraventa que hay en el derecho privado es que " ...enajenado un bien del dominio público..." , (se supone que una vez desincorporado), conforme el texto del artículo 10 de la Ley General de Bienes Nacionales, se paga a la Tesorería de la Federación el uno al millar sobre el monto de la adquisición o enajenación, para integrar "... un fondo que se aplicará al financiamiento de los programas de desarrollo inmobiliario... especialmente ... constitución de reservas territoriales para el servicio directo de dependencias y entidades paraestatales, así como para la realización de programas de interés social."; lo

**cual, aunque la industria petrolera lo cubre, no ha sido posible ver su aplicación.**

**Así mismo, el precio que pague la industria petrolera, no debe exceder del dictámen vigente que para el efecto señala la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o la Institución Nacional de Crédito que se elija, esto es por un principio de "transparencia"; también, este tipo de actos puede celebrarse ante los notarios que se elijan incluyendo aquellos habilitados como del Patrimonio Inmobiliario Federal y se llega al caso de que cuando el vendedor sea el propio Gobierno Federal, por conducto del representante de cualesquiera de sus órganos, no existe la necesidad de protocolización notarial, bastando únicamente el contrato que se elabore, pasado este a la revisión de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo antes función de la Secretaría de Desarrollo Social cuyo representante firma como vendedor y sirviendo este documento como escritura pública, con todas las características.**

**Los protocolos que se elaboran por los referidos notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal, no existe la obligación de entregarlos a ninguna autoridad, sino que son conservados en su poder.**

**Ahora bien, las enajenaciones de inmuebles que hace la industria petrolera a través de este tipo de contrato, son susceptibles de darse en principio únicamente por bienes de su patrimonio considerados dentro del régimen privado de la Federación.**

**Estos bienes son aquellos que no se encuentran contemplados como del dominio público de la Federación o sea los que no se destinan a infraestructura, reservas, unidades industriales o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que se utilicen en actividades específicas encomendadas, es decir en sus objetos, en relación a la explotación de recursos naturales y a la prestación de servicios.**

**Como se ha comentado la propia Ley General de Bienes Nacionales, señala que los inmuebles que se utilicen como oficinas administrativas o con propósitos distintos al objeto no son considerados dentro de este régimen de propiedad, por lo tanto deben considerarse del dominio privado de la Federación y por lo tanto susceptibles de venta.**

**En tal clasificación de bien del dominio privado entrarían también los siguientes inmuebles de la industria petrolera: hospitales, escuelas, conjuntos habitacionales, guarderías, bibliotecas, etc., aunque como ya se ha establecido, únicamente aquellos inmuebles que se encuentren fuera del perímetro de alguna instalación, ya que los que se encuentran dentro se conceptúan en la industria, como del dominio público de la Federación.**

**Debe comentarse que en una reciente administración, en la Secretaría de Desarrollo Social se optó por permitir que la definición de bien del dominio público o privado de la Federación, la diera inicialmente la propia paraestatal; es decir, aunque el inmueble que se pretendiera enajenar, hubiese sido adquirido en la explotación**



de 1938 e incluso por expropiación o compra reciente y con destino a la construcción de una refinería o planta petroquímica, si este uso no le fué dado o se había agotado o no existían programas para la utilización del bien en ninguna de las áreas, mediante un oficio Petróleos Mexicanos se lo informaba a dicha Secretaría y señalaba su propósito de enajenar.

La respuesta era también mediante un oficio en el cual se decía que fundamentado en el uso actual del inmueble, éste pertenecía al dominio privado y en consecuencia era susceptible de enajenarse con el simple acuerdo del Consejo de Administración. Lo anterior, permitió agilidad en la desincorporación de los inmuebles ociosos que, dicho sea de paso, generalmente se encontraban invadidos; sin embargo lo ortodoxo hubiera sido que los inmuebles que por hecho o por declaración pública hubieren ingresado al patrimonio de Petróleos Mexicanos como bienes del dominio público de la Federación, requirieran también una declaratoria del Poder ejecutivo que los desincorporara de este régimen de inalienabilidad y en consecuencia pudieran venderse.

A la fecha, la política de la Secretaría es considerar los bienes petroleros como del Dominio Público de la Federación y verificar caso por caso la procedencia de la venta de cualquier inmueble que no se requiera para el cumplimiento de los objetos. Esto implicará un considerable retraso en las enajenaciones, incluso en la formalización de las ya pactadas, ya que aunque un inmueble no haya sido destinado a cumplir el objeto, habrá que esperarse el

**decreto presidencial desincorporatorio, que se publique en el Diario Oficial de la Federación.**

**Actualmente, por instrucciones de la Dirección General, los organismos subsidiarios no pueden vender de manera directa los bienes que no les resulten de utilidad ya que existe una área denominada Unidad de Racionalización de Activos, que es la encargada dentro del Corporativo de Petróleos Mexicanos, de enajenar, a través de licitación, a aquellos bienes inmuebles que no representen utilidad en los planes presentes ni futuros. A la fecha tiene en proceso de venta cerca de 700 bienes inmuebles, pero con la política que se comenta, las enajenaciones de bienes que no son de utilidad a las áreas de la industria no podrán verificarse con la debida celeridad, pudiendo surgir nuevos problemas tales como destrucción e invasiones.**

**En estas operaciones, como ya se ha mencionado, la determinación del precio de venta de los inmuebles petroleros, la hacen la Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales o las Sociedades Nacionales de Crédito y sigue las mismas reglas que la adquisición en relación a la intervención de los notarios o de la Secretaría de Desarrollo Social cuando el adquirente es el Gobierno Federal.**

**Además, es importante establecer que por una ficción jurídica, cuando el inmueble es clasificado como dentro del dominio público de la Federación, para su enajenación debe salir de dicho régimen, ya que una de las características de estos bienes es la**

**inalienabilidad, por lo cual posteriormente tendría que regresar a ese régimen, cuando el propio gobierno como adquirente emplee el bién de hecho o por derecho en un fin público.**

**Dichas reglas de apreciación en estos bienes petroleros son aplicables a cada uno de los contratos que en el desarrollo de este trabajo se comentarán. Además de lo anterior existen preferencia para la venta a los poseedores y a los colindantes del predio**

**Por último, se comentará el caso de la venta de las estaciones de servicio o gasolineras, administradas por la extinguida filial de Petróleos Mexicanos llamada CODESSA.**

**El Gobierno Federal, interesado en extinguir las parastatales que no le resultaran indispensables señaló la desaparición, entre otras, de la mencionada filial, para lo cual debería liquidar los compromisos que se tuvieran, estando entre ellos la administración de 30 gasolineras.**

**Se efectuó una venta en favor de una empresa llamada HIDROSINA, S.A., enajenación en la cual la industria petrolera, a pesar de ser la propietaria no intervino, sino que la gestión fué por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de un Banco agente. Posteriormente se solicitó a Petróleos Mexicanos la gestión de la desincorporación para estar en aptitud de escriturar los inmuebles en favor de la adquirente; sin embargo por tratarse de inmuebles adquiridos por medio del decreto de expropiación de 1938, los bienes ingresaron al régimen del dominio público de la**

**Federación, razón por la cual, por ley, es menester obtener un decreto del Poder ejecutivo que desincorpore del citado régimen los inmuebles y autorice la venta.**

**Han transcurrido más de dos años de gestiones ante la Secretaría de Desarrollo Social para obtener el decreto o acuerdo secretarial que permita la enajenación; sin embargo, recientemente, desde el punto de vista del área jurídica de la presidencia de la República, no es necesario este trámite, justificando su razonamiento por el artículo 34 fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales, de donde interpreta que las gasolineras no están directamente afectas a la prestación del servicio, no son ventas de primera mano, no las operaba directamente el organismo, ni lo justifica su actual uso; además, considera que los inmuebles fueron aportados al patrimonio de Petróleos Mexicanos y que las reformas de 1987 a la ley referida, en que se establece la modalidad de bien de dominio público y privado, se define para efectos del artículo 115 Constitucional, cuales son los primeros y cuales son bienes del organismo, en tal virtud, cambiaría la situación legal de los inmuebles ya que las citadas reformas tuvieron efectos derogatorios sobre la calidad de los que se adquirieron por la expropiación de 1938, dado lo cual, ya son bienes de Petróleos Mexicanos y dependería del uso que se les dé, su incorporación al respectivo régimen.**

**Sin embargo, la opinión más sólida del porque deben considerarse bienes del dominio público de la Federación las gasolineras vendidas, sigue siendo por su forma de adquisición, es decir por la**

expropiación de 1938. En tal sentido, se incurrirían en actos clasificados por la propia Ley General de Bienes Nacionales como investidos de nulidad absoluta; sin embargo, aunque la Secretaría de la Contraloría, es la encargada de dirigir la política inmobiliaria, es de suponerse que la decisión del área jurídica presidencial citada será la que prevalezca.

Ahora bien se considera que mientras las partes estén satisfechas con el acto, nadie reclamaría esa nulidad; sin embargo como una simple suposición, podría suceder que un nuevo Gobierno o los representantes del pueblo, es decir la Cámara de Diputados, podrían invocar la nulidad basados en el interés público que existe en virtud de ser la industria petrolera propiedad de la Nación.

### **C.-DONACION**

El concepto generalmente aceptado en nuestro derecho es el siguiente "La donación es un contrato por el cual una persona, llamada donante, transmite gratuitamente una parte o la totalidad de sus bienes presentes (reservándose solo los bienes necesarios para subsistir), a otra llamada donatario." (59) La anterior definición se encuentra también en el artículo 2332, del Código Civil y en su artículo 2333, limita el mismo a la imposibilidad de donar bienes futuros; asimismo, en los artículos 2335 y 2336 se mencionan que este contrato puede ser puro u oneroso.

(59) *Rojina Villegas op. cit.*, t. IV, p. 172.

La adquisición de bienes petroleros a través de esta figura, no es común, ya que casi nadie está dispuesto a regalar sus bienes a una empresa de esta magnitud, a no ser el propio Gobierno Federal y este último para actividades muy específicas.

Por el contrario, este tipo de contrato es muy común pero tratándose de desincorporaciones de bienes. Ya sea que no representen utilidad a la industria o que aún siéndolo, surja la instrucción de alguna autoridad superior.

Continuamente en los periódicos locales, es publicado que Petróleos Mexicanos benefició a una comunidad al donar terrenos para iglesias, campos deportivos, uniones de trabajadores, universidades, preparatorias, primarias, kinderes, sindicatos; o bien a diversas Secretarías de Estado, tales como de Educación Pública, de Marina, de la Defensa Nacional, etc.

A la fecha de realización de este trabajo, las donaciones de inmuebles que se encuentran en proceso suman 18, además los organismos subsidiarios, tienen la facultad de donar directamente, a diferencia de la venta que, como se ha mencionado, es competencia, a la fecha, exclusivamente del Corporativo.

Estas enajenaciones a título gratuito en Petróleos Mexicanos y sus organismos descentralizados, no son permitidas en favor de particulares y menos aún cuando estos tengan fines de lucro, el procedimiento de desincorporación solo ocurre cuando el donatario sea alguna institución pública que resuelva problemas

habitacionales colectivos, o bien cuando el beneficiario sea algún Gobierno Estatal o Municipal, siempre que utilicen el bien en servicios públicos locales, de educación y asistencia social.

También procede este contrato cuando el donatario sea una asociación privada que efectúe actividades de interés social, siempre y cuando no persiga el lucro con motivo de éstas.

Para poder celebrar estos actos jurídicos, el donante, ya sea Petróleos Mexicanos o sus organismos, deberán contar con los siguientes elementos: una partida presupuestal autorizada; anuencia del respectivo Consejo de Administración; anuencia de la Coordinadora de Sector; Decreto presidencial de desincorporación, en caso de ser un bien del Dominio Público de la Federación y; un dictámen vigente de la Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales.

La regla es la escrituración notarial; sin embargo, no se necesitará ésta cuando las donaciones se produzcan en favor del Gobierno Federal o cuando el donatario sea una persona de escasos recursos; asimismo, tampoco se requerirá notario cuando el objetivo de la donación sea el resolver necesidades de vivienda de interés social.

Lo antes enunciado requerirá necesariamente de la intervención de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con objeto de que el contrato que se elabore adquiera carácter de escritura pública.

**Por otra parte, el contenido de los documentos que se elaboren, ya sean notariales o en forma de contrato entre las partes, deberían contener sin excepción, cláusulas que limiten la donación pura; es decir, en el momento que el donatario incumpla con la construcción de una obra, por ejemplo, o dé un uso diverso al que motivó la enajenación, el bién donado deberá "revertir" nuevamente al patrimonio de la institución donante, previo juicio que ésta siga ante las autoridades federales correspondientes.**

**La política que tenía la Secretaría de Desarrollo Social expresada anteriormente, en el sentido de que todos los bienes de la industria petrolera pertenecen en principio al régimen del dominio público de la Federación, hasta que no se acredite lo contrario, obviamente influirá en la disminución de este tipo de desincorporaciones a título gratuito.**

**Por último, se comentará la situación que existe en cuanto a la Ex-refinería 18 de marzo, de esta ciudad, en donde la propiedad de sus terrenos se encuentra amparada con aproximadamente 60 Testimonios de Propiedad y fué transferida al organismo Pemex-Refinación.**

**Por el uso que se le dió, todos estos terrenos ingresaron al régimen del dominio público de la Federación; sin embargo, a través de un acto conmemorativo político relativo a la expropiación de la industria en 1938, el presidente Salinas de Gortari en el año1991, declaró el cierre de la refinería y la creación de un parque ecológico que controlará el Departamento del Distrito Federal.**



**Es necesario señalar que esta declaración presidencial no surte más efectos que el cierre de la instalación, pero en cuanto al cambio del uso y la enajenación del bien, se deberá cumplir con lo que previene principalmente la Ley General de Bienes Nacionales. Previamente deberá desincorporarse del régimen en que se encuentra, es decir, por una ficción jurídica deberá ingresar al comercio (pérdida de la inalienabilidad), para poder salir del patrimonio de Petroleos Mexicanos e ingresar al patrimonio de un tercero.**

#### **D.-PERMUTA**

**El artículo 2327 del Código Civil define a la permuta como un contrato por el cual cada parte se obliga a dar una cosa por otra; asimismo, en su artículo 2331, señala que en lo no establecido expresamente, es aplicable las reglas de la compraventa.**

**En la doctrina mexicana, el contrato de permuta tiene las siguientes características : Es principal, bilateral, oneroso, conmutativo y excepcionalmente aleatorio para una o ambas partes, generalmente instantáneo y a veces de tracto sucesivo.**

**La permuta es un contrato, que la Ley General de Bienes Nacionales permite celebrar a la industria petrolera con Gobiernos Estatales y entidades paraestatales en base al artículo 58. La elección de un inmueble se dá por motivo de la ubicación y**

características y excepcionalmente se hace de una manera un poco más obligada con los particulares, cuando a estos se les ha afectado con motivo de alguna obra. Generalmente es a la industria petrolera a quien se le pide la celebración de este tipo de contratos.

Respecto a la intervención notarial, ésta al igual que los contratos antes expresados, no es necesaria cuando una de las partes sea el Gobierno Federal.

También para la celebración de estos contratos, Petróleos Mexicanos y sus organismos deben contar con una partida presupuestal autorizada; anuencia del respectivo Consejo de Administración; anuencia de la Coordinadora de Sector; Decreto presidencial de desincorporación, en caso de ser un bien del Dominio Público de la Federación y; un dictámen vigente de la Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales.

A la fecha de elaboración del presente trabajo se encontraban próximas a finiquitar las dos únicas permutas que existen.

## **E.- ADJUDICACION JUDICIAL Y PRESCRIPCION**

Se pudo constatar que el Lic. Gutiérrez y González, en dos de sus obras ha señalado que la adjudicación es:

"...el acto jurídico unilateral, de autoridad del Estado, por el cuál éste hace ingresar a su patrimonio o al de otra persona, un derecho patrimonial pecuniario, real, personal o de otra índole y que era

antes titularidad de otra persona, mediante un procedimiento establecido en la ley."(60)(61)

En este sentido la idea de la adjudicación trasladada al terreno de la autoridad judicial va ligada a la sentencia que dicta y por la cual el juez señala que el inmueble que se prescribe es propiedad a partir de ese momento del poseedor.

El artículo 1135 del Código Civil, señala que la prescripción (o usucapión) "...es un medio para adquirir bienes... mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley." Las condiciones son el poseer el bien en concepto o a título de dueño, de manera pacífica, continua y pública.

El artículo 1152, señala : " Los bienes inmuebles se prescriben:

I.- En cinco años, cuando se poseen en concepto de propietario, con buena fé, pacífica, continua y públicamente;

II.- En cinco años, cuando los inmuebles hayan sido objeto de una inscripción de posesión;

III.- En diez años, cuando se poseen de mala fé, si la posesión es en concepto de propietario, pacífica, continua y pública;

IV.- Se aumentará en una tercera parte el tiempo señalado en las fracciones I y III, si se demuestra, por quien tenga interés jurídico en ello, que el poseedor de finca rústica..."

(60) Gutiérrez y González E., El Patrimonio, ed. Porrúa, S.A., México, 1993,p. 486

(61) Gutiérrez y González E., Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, ed. Porrúa, S.A., México, 1993,p. 913

**La prescripción o usucapion se inicia a través de una jurisdicción voluntaria, presentada ante la autoridad federal en la cual se pide se dicte una sentencia en el sentido de que cierto bien, el cual se ha poseído con las condiciones que impone la ley, es propiedad por el transcurso del tiempo del poseedor promovente.**

**Para el caso de Petróleos Mexicanos, con motivo de no contarse en algunos casos con la documentación que amparó en su tiempo, la propiedad de inmuebles de las empresas petroleras expropiadas en 1938, se inició ante la autoridad competente, el procedimiento de prescribir diversos bienes en su favor, obteniendo una sentencia que posteriormente protocolizó ante Notarios Públicos y llevó a su inscripción en los Registros Públicos de la Propiedad, correspondientes.**

**Puede considerarse que al ser Petróleos Mexicanos parte de la Administración Pública Federal, sus actos, estén investidos también del principio de legalidad; es decir, en ese sentido no podrían existir procedimientos de prescripciones de mala fé por parte de dicha paraestatal ni de sus organismos subsidiarios, ni sus adjudicaciones judiciales sustentadas en dicha condición.**

**Así mismo, los bienes del dominio público y privado de la Federación, que pertenecen a la industria petrolera, tienen como una característica inseparable la imprescriptibilidad, lo que quiere decir que sin importar que un poseedor particular u otro ente de la administración pública, diverso a la paraestatal, hubiere cumplido los requisitos que líneas antes se han citado, su intento por**

prescribir de manera judicial el bien, ya sea de buena o de mala fé, no procedería por disposición expresa de la Ley General de Bienes Nacionales.

### **III.-INMUEBLES ADMINISTRADOS**

Además de la administración y cuidado normal que hacen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios del patrimonio inmobiliario que les fué transferido y que ahora es propio, existen en esta industria bienes inmuebles que sin ser de su propiedad, efectúan en ellos trabajos de diversa índole, las cuales protege, aprovecha y administra como si se tratase del dueño del terreno también. Por estos inmuebles, se han celebrado, para garantizar su posesión, gran cantidad de contratos inominados, es decir los actos celebrados podrían tener semejanza con un contrato de compraventa por haberse liquidado un solo precio o con un arrendamiento por tener como característica la devolución del bien una vez que deje de tener utilidad, o bien podría tratarse de una especie de comodato actuando como comodante el propio Gobierno Federal, por lo que de estas situaciones, que no produjeron el traslado de dominio, se deriva el título de "Inmuebles Administrados" de este apartado; asimismo, las maneras de su adquisición son muy diversas y se comentarán algunos ejemplos.

## **A.-CONTRATOS DE OCUPACION SUPERFICIAL CON PARTICULARES Y EJIDATARIOS**

Este es una especie que como se mencionó, bien podría tener semejanza con un contrato de compraventa y uno de arrendamiento, pero sin que medien el traslado de dominio en favor de Petróleos Mexicanos, ni el pago periódico de una renta en favor del propietario, es decir la propiedad será conservada por este último, quedando la posesión a la industria petrolera.

El uso que se da a los terrenos así contratados es para algún derecho de vía que se utilizará en la instalación de corredores de ductos transportadores de hidrocarburos, los cuales atraviesan propiedades terrestres, el mar a partir de las diversas plataformas marinas, e incluso del norte al sur de la República Mexicana con 25,000 Kilómetros aproximados de derechos de vía, que se encuentran controlados en aproximadamente 18 Mil expedientes concentrados en el Archivo Central de Petróleos Mexicanos.

Su celebración es muy importante porque garantizan el traslado de productos en el interior del país y el beneficio que esto produce se refleja en la economía; además, la consecuente seguridad que se deriva en la posesión legal de las tierras, permite que los técnicos desarrollen sin problemas legales, el trazo definitivo, el allanamiento del camino, el cavado de zanjas, el tendido de la tubería y su soldadura, etc.

**Sin embargo, la celebración de los contratos puede verse afectada por diversos factores, por ejemplo la posible negativa del propietario o la obtención de permisos o anuencias que deben otorgar diversos entes de la Administración Pública, lo cual posteriormente será comentado.**

**El contrato se considera inominado, debido a que no se encuentra tipificado en la ley, por lo que la voluntad de las partes es lo que prevalece. En su celebración, interviene por parte de la industria un apoderado y por la otra el legítimo propietario del terreno o el titular de los derechos posesorios; a estos últimos se les paga por una sola ocasión la superficie que se utilizará.**

**El precio lo señala la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y el dictámen que ésta emite es similar al precio que se pagaría por una compraventa; sin embargo, en la mayoría de los casos se permite al propietario seguir transitando, aunque sin vehículos pesados, e incluso sembrar árboles de raíces poco profundas, en los terrenos que fueron objeto de los contratos.**

**Quizás la situación más importante está en que al dejar de ser útil a la industria petrolera el inmueble, éste debe ser devuelto a su dueño. A pesar de que muchos terrenos poseídos a través de estos contratos, actualmente han dejado de prestar su servicio en el alojamiento de ductos para el traslado de hidrocarburos y en su zona de protección del derecho de vía e incluso se hayan abandonados, estos no han "revertido" en beneficio de los**

particulares, debido a que no ha habido gestión por su parte, posiblemente gracias a que lo han venido utilizando.

Como se ha mencionado, ser terrateniente no es objeto de Petróleos Mexicanos ni de sus organismos subsidiarios, por lo que se deberá efectuar un estudio que señale que inmuebles están en esa situación de inutilidad, para que de ser el caso sean devueltos a sus propietarios aun y cuando no exista gestión de parte de estos últimos, que en la mayoría de casos son campesinos de pocos recursos.

Los contratos privados que se celebran, han sido en una parte protocolizados ante un Notario Público local e inscrito el documento en el Registro Público de la Propiedad, para hacer pública ésta limitación.

Del artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales, se desprende que deberían inscribirse también en el Registro Público de la Propiedad Federal, por existir limitaciones de dominio en favor de la institución; sin embargo, sería poco práctico considerar que los diversos terrenos utilizados como derechos de vía, ingresaran al Dominio Público de la Federación y necesitaran un acuerdo de desincorporación de éste régimen.

Lo anterior primeramente porque el Registro no tendría la capacidad de respuesta, es decir no podría asentar en sus registros, la información de cada uno de los contratos que se celebren ni podría expedir los Folios Reales, esto sin considerar el



resto de contratos que han celebrado las demás entidades y dependencias Federales como la Secretaría de Comunicaciones y Transporte y los Ferrocarriles Nacionales de México y en segundo lugar porque sería necesario un Decreto desincorporatorio del Poder ejecutivo, para poder devolver cada uno de los predios a sus propietarios.

Por resultar oportuno, se pueden mencionar los contratos de arrendamiento, que se tienen celebrados con la filial de Petr6leos Mexicanos llamada Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A., la cual es propietaria de los terrenos en que se encuentran las instalaciones del Complejo Petroquímico en Pajaritos, Ver.

En este caso, independientemente de que las instalaciones sean consideradas inmuebles por destino, la simple instalación de esta obra es suficiente para considerar el bien como del dominio público de la Federación y por la importancia que tiene, sería por lo tanto inscribible en el Registro Público de la Propiedad Federal y desde luego en el Registro Federal Inmobiliario.

## **B.-PERMISOS**

Con respecto al término permiso, este es muy genérico y a veces la propia ley lo cita para referirse a una concesión; sin embargo, se puede decir que el permiso es un derecho otorgado por el Poder ejecutivo en favor de particulares u otros entes de la Administración para que estos usen zonas federales.

**A continuación se manejarán algunos conceptos respecto a los permisos que deben obtener Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, para estar en aptitud de contratar los derechos de vía enunciados en el apartado anterior.**

**Los citados derechos de tránsito, además de pasar por propiedades ganaderas y de cultivo de particulares y ejidatarios, corren también en zonas denominadas Federales ya que cruzan por vialidades, a través de pantanos, reservas ecológicas, corrientes submarinas de aguas, zonas rocosas en general o derechos de vías de otras dependencias oficiales como por ejemplo de Ferrocarriles Nacionales, la propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de Teléfonos de México, zonas cercanas a monumentos históricos protegidas por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, etc.**

**Al respecto, no existe uniformidad sobre cuales son las autoridades ante las cuales Petróleos Mexicanos debe obtener los permisos previos que permitan la celebración de los contratos, sin embargo se pueden distinguir las siguientes:**

**A nivel Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, otorga a partir de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 28 de diciembre de 1994, el permiso a las obras siempre que el estudio del impacto ecológico sea favorable dictaminado por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.**

**En el Distrito Federal, por ejemplo, para el tendido de ductos, se debe obtener también la anuencia de las Delegaciones Políticas, por donde pasen las líneas conductoras.**

**En las diversas entidades geográficas, las anuencias, las otorgan los Estados por conducto de áreas específicas de los Gobiernos Estatales o Municipales.**

**Cuando se pretenda cruzar por derechos de vía que poseen otras dependencias o entidades de la Administración Pública, se obtiene la anuencia de estos entes con la presentación de un documento y de un estudio que explique la necesidad y permita identificar la zona de protección que se debe respetar para no interferir con las actividades respectivas.**

**Es decir, cuando los terrenos sean propiedad Federal, incluyendo a los órganos centrales y descentralizados, de los Estados y de los Municipios, los permisos para su utilización, se obtienen de muchas maneras, pudiendo ser a través de la presentación de un estudio que demuestre cuáles son los beneficios que acarreará la obra y cuáles los efectos negativos; del llenado de un formato o la presentación de un oficio, sin presentarse, desde luego, en ningún caso fianza.**

**Cuando el Gobierno Federal, faculte mediante algún permiso a Petróleos Mexicanos para que explore y explote terrenos de su propiedad, ese permiso no constituirá tampoco una transmisión de propiedad, ni le creará a la paraestatal derechos reales y**

obviamente le imposibilita a dar otro uso que no sea el que originó el permiso.

Sin embargo, cabe la posibilidad de que se origine alguna operación inmobiliaria que transmita el pleno dominio del bien, aunque esto sería remoto puesto que si la industria petrolera está aprovechando un bien gratuita e indefinidamente, no le convendría pagar por él.

Los permisos para construir tuberías son otorgados por las Agencias Técnicas del Petróleo, siempre y cuando, no exceda la longitud de 30 Kilómetros, si excediese, el permiso lo otorgaría la Dirección General de Hidrocarburos, ambas áreas están adscritas a la Secretaría de Energía. Toda esta serie de permisos, desde luego lleva obligaciones para el permisionario, puesto que implica la facultad de que se supervisen sus trabajos, que se le impongan sanciones por descuidos e incluso el pago de daños y perjuicios en favor de terceros afectados, así como la cancelación de la anuencia.

Por lo que respecta a permisos que la industria petrolera puede otorgar a terceros, conforme a la legislación vigente existen las siguientes posibilidades tanto en ..." el sector privado nacional como extranjero, puede participar mediante licitación, contratación y otros mecanismos, vrg. arrendamiento financiero o proyecto llave en mano; en el financiamiento construcción y adquisición de equipo en actividades tales como :

-Construcción de ductos de petróleo y sus derivados.

**-Elaboración de petroquímicos secundarios.**

**-Perforación de pozos de petróleo y de gas."(62)**

**Por lo demás, la función petrolera es considerada como una área estratégica y aún es reservada al Estado para que sea manejada por la industria petrolera, lo cual por ley no constituye monopolio.**

**Abundando sobre el tema de reserva estatal, respecto a la privatización se puede mencionar la opinión del economista Luis Pazos quien señala que la única forma de hacer que el país progrese es mediante la apertura a capitales en la industria petrolera. Destinando un 30 por ciento de ésta paraestatal a la bolsa, otro 30 por ciento a la venta para los inversionistas nacionales y el resto destinado a beneficiar a la población considerada dentro de la miseria extrema. De esto lo que se sabe es que únicamente la actividad petroquímica secundaria tendrá una enorme apertura a la inversión privada.**

### **C.-CONCESIONES**

**La concesión es también un derecho que otorga el Poder ejecutivo, para usar, aprovechar o explotar zonas Federales. Esta figura se dá exclusivamente sobre bienes considerados dentro del régimen de dominio público de la Federación, sin que se creen en favor del**

**(62) Castillo Costa Rafael, La Modernización del Derecho Mexicano, ed. Porrúa, México, 1994, 2a. Edición, p. 392.**

**concesionario derechos reales, conforme las reglas que establecen las diversas leyes que tratan la figura y el propio convenio o título de la concesión que se celebre.**

**Las concesiones no pueden ser objeto de subconcesión, arrendamiento, comodato, gravámen o cualquier otro acto o contrato por el cual otra persona diferente al titular de la concesión, goce de los derechos que esta le otorga. En la industria petrolera como se ha visto el Gobierno Federal, no otorga concesiones a particulares más que sobre la Petroquímica Secundaria, lo cual como se ha comentado tendrá una gran apertura.**

**Por otra parte, es interesante citar que en las llamadas asignaciones petroleras que otorga el Poder ejecutivo, a través de la Secretaría de Energía, pueden coexistir otras concesiones, asignaciones diferentes o autorizaciones para que terceros estén posibilitados para explotar substancias que no tengan relación con el petróleo.**

**Esto último puede representar un riesgo, puesto que concesiones mineras pueden poner en peligro la seguridad de un pozo o de una excavación petrolera y obviamente de los trabajadores, pobladores cercanos y del entorno ecológico.**

## **D.-ACUERDO DE DESTINO**

**Conforme a la Ley General de Bienes Nacionales, el destino es una figura jurídica por medio de la cual Dependencias, Entidades de la Administración Pública Federal, así como Gobiernos Estatales y Municipales, pueden utilizar gratuitamente inmuebles Federales.**

**Para el otorgamiento de un acuerdo de destino sobre un inmueble Federal, es necesario que el solicitante presente un escrito, ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, precisando el bien y la superficie, así como el uso que le va a dar y los datos del proyecto de la obra, sus planos o croquis. Además en caso de que se vayan a efectuar construcciones le corresponde al solicitante, la obtención de los permisos, ante las respectivas autoridades del lugar en que se encuentre el bien.**

**El artículo 37 de la Ley General de Bienes Nacionales, indica que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ahora debe interpretarse que es la de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuando sea requerida y se justifique, expedirá un acuerdo que formalice el destino del inmueble Federal.**

**Acordado el destino de un inmueble, éste deberá ser utilizado por el solicitante, en un plazo no mayor de 6 meses, a partir de que lo tenga a su disposición. Si no se utiliza en este plazo, o si se deja de necesitar o se dá un uso distinto al proyectado, el bien revierte en favor de la Federación, ya sea por devolución del destinatario o por**

ocupación administrativa, es necesario citar que se puede modificar o ampliar el uso, con la anuencia de la Secretaría citada.

Los inmuebles adquiridos por la industria petrolera a través de un acuerdo de destino, tampoco le transmiten la propiedad, ni le otorgan derechos reales, asimismo, durante esta especie de "préstamo" o de "comodato", los inmuebles Federales, conforme el artículo 42 de la Ley General de Bienes Nacionales, nunca pierden su calidad de bienes del dominio público de la Federación.

Esto es importante, puesto que aunque un inmueble se destine, por ejemplo, para almacén o bodega de materiales, papelería, oficinas, etc., la autoridad hacendaria no puede requerir el pago de impuesto predial por no haber salido el inmueble del régimen de referencia.

En Petróleos Mexicanos, específicamente en el Corporativo, existe únicamente un inmueble destinado para su uso por el Gobierno Federal que se utiliza como bodega y taller.

## **E.-DECLARATORIAS DE OCUPACION**

Esta figura, también emana de un acto administrativo del Estado, es decir del Poder ejecutivo que lo realiza por conducto de uno de sus órganos, la Secretaría de Energía.



**Es importante mencionar, que conforme el artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, se menciona que "...La industria petrolera, es de utilidad pública prioritaria sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia de ejidos y comunidades y procederá la declaratoria de ocupación provisional, la definitiva o la expropiación de los mismos, mediante la indemnización legal, en todos los casos que lo requieran la Nación o su industria petrolera."**

**El Gobierno Federal, puede establecer zonas de reservas petroleras, a través de declaratorias publicadas en el Diario Oficial de la Federación y si se pretenden asignar estas reservas a la industria petrolera, deberá existir un decreto de desincorporación.**

**En la industria petrolera, se dan también este tipo de ocupaciones a través de una figura denominada asignación de terrenos o asignaciones petroleras. Dichas asignaciones, como se ha mencionado, son otorgadas a juicio del Poder ejecutivo a través de la Secretaría de Energía o a petición expresa únicamente del organismo subsidiario Pemex-Exploración y Producción, quien tiene por objeto la localización de petróleo en el territorio nacional. Aún cuando la propiedad pertenezca a un ejido y exista oposición, la citada Secretaría puede otorgar un permiso para la ocupación, desde luego reconociendo la industria petrolera el pago de una indemnización. En caso de haber oposición de particulares, por excepción a la regla de no otorgar garantías, se deberá otorgar una fianza que proteja al particular de posibles daños.**

**El artículo 37 del Reglamento citado, expresa la necesidad de que la industria petrolera celebre con los propietarios o poseedores de los terrenos que le interesen, los convenios necesarios y solo en caso de no ser posible, se deberá solicitar a la Secretaría de Energía, la declaratoria de ocupación temporal.**

**El Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, señala que las asignaciones, en el territorio nacional pueden ser ilimitadas, con lo cual no queda a salvo ninguna propiedad, ya sea del propio Gobierno o de los particulares; asimismo, la asignación no excederá de una superficie continua de 100,000 hectáreas y su duración deberá ser de 30 años prorrogables a petición de Petróleos Mexicanos.**

**Al respecto, se puede comentar que las primeras asignaciones empezaron en el año de 1942 y hasta 1958, se otorgaron 244 títulos; de 1961 a 1979, se otorgaron 189 títulos y a partir de 1980, se han autorizado más de 1513.**

**Como se puede observar las asignaciones iniciales han vencido y no fueron prorrogadas; sin embargo, en la realidad y con conocimiento de la Secretaría de Energía, se sigue en posesión de éstas. Al respecto, se encuentra en firma un convenio que autorice a Petróleos Mexicanos a continuar con las asignaciones, así como a aplicar un nuevo sistema de distribución; es decir, las primeras entregas se hicieron por superficies irregulares. Actualmente, aprovechando la facilidad de los posicionamientos por satélite y la**

información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, se ha cuadrículado el territorio nacional en 2404 partes, para que estas y las futuras asignaciones guarden una forma cuadrada. Con respecto a las 1513 asignaciones, las cuales representan una superficie de 131'805, 379 Hectáreas, su vencimiento será en el año 2010.

Por Ley estas asignaciones deben constar en un registro petrolero, que depende de la Secretaría enunciada, en donde el registrador estampará su firma y será responsable de los libros, en los cuales se anotarán cronológicamente las asignaciones y su cancelación; además es obligación de la industria, informar a la Dependencia, el inicio y término de las obras así como el uso de los bienes asignados

Poco conocido es el Reglamento de Trabajos Petroleros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 1974. En él se contempla en su artículo 1 una serie de obras exclusivas de Petróleos Mexicanos, por las cuales se debe obtener permiso de la Secretaría de Energía. Estos permisos obligan a tomar todo tipo de precauciones para evitar contaminaciones al medio ambiente y señalan al permisionario la responsabilidad del pago de daños y perjuicios.

Respecto a la inspección y vigilancia de los trabajos que se desarrollen, el citado Reglamento ordena que habrán visitas rutinarias del personal de las Agencias Técnicas del Petróleo que verificarán la ejecución, funcionamiento y operación, así como del

personal de la Secretaría de Salud quien efectuará inspecciones sanitarias.

Por último, es necesario comentar que se instrumenta con la Secretaría de Energía un proyecto de este Reglamento que considera situaciones tales como la disminución de la inspección que efectúa la Secretaría de Energía, debido al grado de desarrollo tecnológico que se ha alcanzado y que supera por mucho a la normatividad técnica que contempla hasta la fecha dicho documento; asimismo, el Reglamento citado no contempla la realidad actual en relación a los diferentes trabajos que a la fecha se realizan en las áreas operativas, por lo que es necesario una reforma general.

#### **IV.-LA INSCRIPCIÓN DE ACTOS EN EL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL Y LOCAL.**

El término Catastro, deriva de *Katástikhon*, voz grecolatina que significa lista o relación, " El Catastro es un registro, padrón, catálogo, o inventario de la riqueza territorial de un país, en el que se determinan las fincas, rústicas o urbanas, del mismo, mediante su descripción o expresión gráfica, así como su evaluación o estimación económico, administrativa, social y civil."(63)

(63) Colín Sánchez Guillermo. Procedimiento Registral de la Propiedad, ed. Porrúa, S.A., México, 1979, 2a. Edición, p.339.

Con la acumulación de bienes, el hombre tuvo necesidad de llevar un registro, el Código de Hamurabi, ya contenía inscripciones de inmuebles; asimismo, los egipcios, griegos y romanos también emplean el catastro.

En México, según el Códice Mendocino, la división geográfica se basó en los mapas que representaban cuales eran las tierras comunales y las de los nobles.

Después de la conquista se elaboró otro levantamiento o "Traza de Cortéz", debido a ser el conquistador quien ordenó verificar los repartimientos dados por la Corona. En 1607, 1628 y 1790, se hacen nuevos levantamientos, resultando en este último "...los siguientes datos: la Ciudad de México tiene por aquel entonces, 130,602 habitantes y cuenta con 355 calles, 146 callejuelas, 12 barrios, 60 espacios libres que cubren plazas y plazuelas, 19 mesones, 20 posadas provistas de corrales, 3,389 casa-habitación incluyendo vecindades...". (64)

Como puede observarse, estos fueron los primeros registros de la propiedad, posteriormente en 1882 y 1883, durante el período de Benito Juárez, se ordenó la elaboración de dos Reglamentos Catastrales. A partir de entonces se han emitido gran número de reglamentos, que han ido ampliando el registro, por ejemplo se incluyeron la extensión y límites, los usos y la renta.

(64) *ibidem*, p. 343.

**Porfirio Díaz, en 1896, expide un Decreto ordenando la formulación de un catastro "geométrico" que incluye la necesidad de conocer los cambios que sufra la propiedad para efectos fiscales.**

**A partir de 1917 la Secretaría de Hacienda, empieza a dar las base sobre las cuales se habrán de percibir los cobros por el movimiento inmobiliario; en 1924 y 1930, por medio de nuevas leyes, ésta Secretaría incluye a la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.**

**El actual Reglamento de la institución denominada Registro Público de la Propiedad Federal, fué expedido el 18 de agosto de 1978, por el entonces presidente de México José López Portillo, poniéndolo bajo el control de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.**

**El Registro Público de la Propiedad Federal, adscrito actualmente a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, está alimentado primeramente por la información del Registro Federal Inmobiliario y en segundo plano por la información de los órganos de la administración pública. En dicho Registro desde el año de 1902 y hasta el año de 1977, se autorizaron 203 libros en los cuales se registraban los inmuebles estatales y sus actos, 68 de fincas urbanas, 74 de templos, 32 de predios rústicos, 6 de decretos presidenciales, 33 de organismos descentralizados y otros.**

A partir de 1977, en que se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se expide también el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal. Desde entonces se abandonó el sistema de registro por libros cronológicos, que era muy difícil de controlar, iniciándose el de Folio Real

En esta dependencia Petróleos Mexicanos inscribe los actos por medio de los cuales se adquieren o enajenan bienes inmuebles, considerados en principio como dentro del régimen del dominio público de la Federación, es decir, tal como lo establece el artículo 3 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, "...se inscribirán los títulos y documentos en que se consignent cualquiera de los actos o contratos a que se refiere el capítulo V de la Ley General de Bienes Nacionales. ... declaratorias de provisiones, usos, reservas o destinos sobre áreas o predios de propiedad federal... decretos presidenciales expropiatorios, destinos, concesiones, permisos y autorizaciones ...".

En este orden de ideas no hay que olvidar las sentencias judiciales, los contratos privados de adquisición y las construcciones.

Dicha inscripción, permite que Petróleos Mexicanos, evite el pago del impuesto predial, ya que como ha quedado establecido, los ingresos que percibe son remitidos en su mayor parte al Gobierno Federal, por lo que se considera justo este apoyo.

**El Notario que intervenga en operaciones inmobiliarias petroleras, tiene un plazo de sesenta días naturales, contados a partir de la autorización definitiva, para solicitar el registro.**

**Por su parte el registrador tiene un plazo de quince días a partir de la fecha de recepción, lo cual difícilmente se cumple debido a la falta de personal y a la cantidad de actos por inscribir.**

**Conforme al artículo 70 de la Ley General de Bienes Nacionales, se cancelará total o parcialmente las inscripciones, cuando se desincorporen del dominio publico bienes inmuebles que pertenezcan a organismos descentralizados, como es el caso de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.**

**En relación al sistema de control inmobiliario que se tiene en Petróleos Mexicanos Corporativo, es oportuno comentar la situación que se tiene en relación al Sistema de Información Inmobiliario o inventario de los bienes de la Nación. Al respecto se puede comentar que se diseño y puso a disposición de los organismos subsidiarios un sistema de administración patrimonial por computadora, en donde se lleva el inventario, control y registro tanto de inmuebles propios como de inmuebles que sin serlo, estén a su servicio y sean administrados por la industria. Dicho registro informatico tiene la facilidad de proporcionar datos por diversas posibilidades, o sea, puede permitir información: por organismo subsidiario, por Estado o Municipios, superficies, denominaciones de calles, colonias y poblados, etc. Así mismo, de antecedentes**



de propiedad tales como: número, fecha, notario que intervino e inscripción en el Registro Público de la Propiedad tanto Local como Federal; asimismo, proporciona datos que permiten la identificación de la ubicación, del tipo de instalación, su valor e incluso de su régimen de dominio público o privado.

Es importante señalar que la consolidación para emitir información al exterior de la industria petrolera hacia dependencias como la Secretaría de Desarrollo Social, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Energía, etc., le corresponde al Corporativo de Petróleos Mexicanos, por lo que ésto no debe considerarse como una intervención en el patrimonio propio de los organismos subsidiarios, sino una cuestión de orden, por haberse establecido la conducción central en favor de Petróleos Mexicanos Corporativo.

Lo anterior es importante, por ejemplo, para definir un responsable que se encargue de mantener la actualización del inventario inmobiliario que ordena la Ley General de Bienes Nacionales y más aún, es muy importante para que el Gobierno Federal conozca cuales son los recursos inmobiliarios con que cuenta. Al respecto merece mencionarse, que la Secretaría de Desarrollo Social, por carecer de recursos internos, proporcionó a la industria petrolera 1000 registros para que ésta, fuese numerando sus inmuebles con un número de Registro federal inmobiliario, que es único.

La inscripción en el Registro Federal Inmobiliario no es lo mismo que la inscripción del Registro Público de la Propiedad Federal que ya se ha comentado, sino que a diferencia de éste último, el

**Registro Federal Inmobiliario se otorga tanto a bienes considerados como dentro del régimen de dominio público como del privado de la Federación e incluso se despliega a todos aquellos bienes que por alguna circunstancia, se posean por el Gobierno y sus órganos; es decir, basta que exista una limitación de dominio en los terrenos, en favor de la industria, para que sean estos susceptibles de registrarse.**

**Dicho Sistema Nacional de Información Inmobiliaria, que ahora controla la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente tiene un avance de 400 mil inmuebles registrados de un universo aún desconocido, puesto que está instrumentándose entre los órganos de la administración pública el inventario. Por ejemplo, en la industria petrolera, están pendientes de mandarse a registro del Sistema referido, los terrenos, propiedad de particulares y de ejidatarios, por donde cruzan los derechos de vía en que se tienen alojados los ductos. A manera de recordatorio, se reitera que en Petróleos Mexicanos se tienen aproximadamente 25 mil Kilómetros de derechos de vía, que cruzan terrenos, aún no cuantificados.**

**Este inventario general de los bienes inmuebles de la Nación, a la fecha contempla ya casi la totalidad de bienes inmuebles que tiene en propiedad la industria petrolera, no así el del resto de entidades y dependencias. A cada bien que se dá de alta se le otorga un Registro Federal Inmobiliario, con el cual se le identifica. Este registro, aunque controlado en la Secretaría a que se hace referencia, no debe confundirse con el de la Propiedad Federal.**

El Sistema Nacional de Información Inmobiliaria, seguramente cobrará gran importancia, sobre todo en estos momentos, en los cuales el Gobierno Federal se encuentra obteniendo préstamos en el extranjero por lo que necesitará conocer y controlar el patrimonio inmobiliario con que cuenta, así como saber en que porcentaje está aprovechado. Como dato curioso, las oficinas donde se encuentra ubicada la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, se encuentran ocupadas bajo un contrato de arrendamiento.

Respecto al Derecho Registral Privado, se puede decir que es una de las materias que surgieron indudablemente de la necesidad de satisfacer la seguridad de la propiedad. En México, en el Derecho privado se tiene que "El Registro Público de la Propiedad, es una Institución Administrativa, encargada de prestar un servicio público consistente en dar publicidad oficial del estado jurídico de la propiedad y posesión de los bienes inmuebles..." (65)

Por otra parte, en relación a la inscripción de los actos de adquisición de inmuebles en los Registros Públicos de la Propiedad de las diversas entidades, se puede comentar que la finalidad " ... es la de proporcionar seguridad jurídica al tráfico de inmuebles, mediante la publicidad de la constitución, declaración, transmisión, modificación, extinción y gravámen de los derechos reales y posesión de bienes inmuebles, dándole una apariencia jurídica de legitimidad y fé pública a lo que aparece asentado..."(66).

(65) Pérez Fernández del Castillo Bernardo, Derecho Registral, ed. Porrúa, S.A., México, 1992, 3a. Edición, p. 61

(66) ibidem, p.65

**Esta inscripción es sumamente importante por el principio de prelación que señala la preferencia de considerar dueño de un inmueble a aquel que primeramente haya dado aviso para el asiento correspondiente. El Código Civil, señala en su artículo 2266, el anterior derecho prioritario.**

**En la industria Petrolera, la mayor parte de los inmuebles que fueron adquiridos por la vía de la expropiación en 1938, continúan inscritos en los diferentes Registros locales, a nombre de las compañías expropiadas y de sus filiales, es decir no han existido correcciones en los Folios Reales.**

**Sin embargo se espera que los organismos subsidiarios, inicien las protocolizaciones de la documentación con que se cuente para obtener un testimonio de propiedad que sea inscribible, de acuerdo a los principios de calificación, conforme los artículos 3021, 3042 y 3045 del Código Civil, así como el artículo 14 del Reglamento del propio Registro.**

**La totalidad de actos en que se adquieran inmuebles y que participe la industria, deben inscribirse en los Registros Públicos de la Propiedad, sin importar si el uso es directamente afecto al objeto y en consecuencia se incorpora de hecho o por derecho al régimen del dominio público de la Federación, o bien si se tratase por ejemplo para satisfacer necesidades de oficinas o habitacionales.**

**Una vez inscrito el bien en el Registro Público de la Propiedad, el registrador expide un Folio Real, el cual es una hoja en que se**

asienta toda la historia de una finca. Actualmente se puede mencionar que en nuestro Derecho los actos que se inscriben en los Registros Públicos de la Propiedad no crean o constituyen derechos sino que únicamente los declaran; asimismo, se deben inscribir los títulos por los cuales se adquiera, transmita, grave, modifique o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales de los bienes inmuebles del dominio público o privado, según corresponda y que estén al servicio o sean propiedad de Petróleos Mexicanos o de sus organismos subsidiarios, debiendo ser responsabilidad de estos últimos la vigilancia de la inscripción independientemente de que el Notario la solicite o no.

**CAPITULO 4**

**ANALISIS DEL MARCO JURIDICO APLICABLE  
A LA ADQUISICION Y ENAJENACION DE BIENES DE PROPIEDAD DE PETROLEOS  
MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS**

**CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

**LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES**

**LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES**

**LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS**

**LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO Y  
SU REGLAMENTO**

**LEY AGRARIA**

**LEY DE EXPROPIACION**

**CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL**

**REGLAMENTO DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL**

## **CAPITULO 4**

### **ANALISIS DEL MARCO JURIDICO APLICABLE A LA ADQUISICION Y ENAJENACION DE INMUEBLES PROPIEDAD DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS**

De entre las diversas leyes que han pretendido controlar los bienes Federales se pueden mencionar las siguientes:

Ley de Bienes Inmuebles de la Nación de 1902.

Ley General de Bienes Nacionales de 1942, refrendada en 1944.

Ley General de Bienes Nacionales de 1969.

Ley General de Bienes Nacionales de 1982.

Como se ha mencionado en el presente trabajo actualmente la normatividad que se tiene para el control de los bienes inmuebles que se poseen o se tienen en propiedad en las Dependencias y Entidades de la administración pública, como es el caso de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios es muy extensa y no por ello en muchos aspectos confusa u omisa, además de que se encuentra dispersa en diversos ordenamientos, yendo desde la Constitución, diversas leyes y decretos, hasta lineamientos y oficios circulares, con lo cual se origina la interpretación por parte de quienes la deben aplicar.

Como ejemplos diversos a la Constitución y a las leyes que en apartados posteriores se comentarán, brevemente se enunciará que dentro del contexto de normas que en el párrafo anterior se han citado están entre otros: "Lineamientos para la Adquisición y Enajenación de inmuebles por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal" del 5 de octubre de 1993, los cuales pretenden normar adquisiciones y enajenaciones de bienes del dominio público de la Federación; "Lineamientos para dependencias de la Administración Pública Federal en materia de arrendamiento cuando se tenga el carácter de arrendador o arrendatario" del 4 de julio de 1988, en los cuales se sugiere que junto con las entidades se forme un frente común en contra de los arrendadores y se diseña un contrato tipo; oficios circulares anuales en los cuales la anterior Secretaría de Desarrollo Social, por conducto de la Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales, emite porcentajes de incremento en rentas de inmuebles; los diversos Decretos de Presupuestos de Egresos de la Federación, etc.

Dentro de esta situación de dispersión de normas que regulan el patrimonio nacional, incluyendo desde luego el de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, se enunciarán las partes torales que en la Constitución, leyes y reglamentos que en su contexto, afectan a la industria petrolera en el manejo de su patrimonio inmobiliario y que de su aplicación e interpretación permiten incorporar o desincorporar con mayor o menor facilidad, así como ser controlados por entes externos, los bienes inmuebles, propiedad de la Federación entre los que se encuentran inmersos los de la industria petrolera.



## **I.-CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**El artículo 25 señala "... El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional... El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos..."**

**Dentro de las llamadas áreas estratégicas, se encuentra desde luego la riqueza del petróleo, la cual al representar mayor importancia al desarrollo nacional, no es susceptible a la fecha de que se pierda la propiedad ni el control, a pesar de los recientes esfuerzos del Congreso Norteamericano, motivados por los respaldos financieros otorgados al país.**

**El artículo 27 señala que "...La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional corresponde originalmente a la Nación.... Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales... el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos... En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible... Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos... no se otorgarán concesiones ni contratos..."**

**Este artículo regula la propiedad pública y describe sus modalidades. De esta propiedad, una parte corresponde a la Federación y dentro de ella se encuentran la totalidad de bienes inmuebles petroleros, es decir, no se cuentan dentro de la industria bienes diferentes a los regímenes de dominio público y privado, que pudieran ser susceptibles de administrarse como patrimonio privado de la paraestatal, lo cual dificulta el manejo del patrimonio. La ley que vino a complementar el régimen de control de estos inmuebles, es la General de Bienes Nacionales, la cual se comentará posteriormente.**

**El artículo 28 señala "...No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas... petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica..."**

**Esta declaración plasmada en la Constitución, surge el 9 de noviembre de 1940, dos años después de que Lázaro Cárdenas decretó la nacionalización de la industria petrolera y la expropiación de los bienes de las empresas. Aunque la Constitución señale que no es un monopolio el control exclusivo de los hidrocarburos, puede mencionarse que si se trata de uno pero de tipo legal.**

**El artículo 73, señala las facultades del Congreso siendo algunas de ellas "...legislar en toda la República sobre hidrocarburos..." y establecer contribuciones sobre "... Gasolina y otros productos derivados del petróleo..."**

**Este artículo es importante por ser el sustento legal de las defensas que la industria petrolera hace por requerimientos fiscales estatales, en relación a inmuebles localizados en diversas entidades federativas.**

**El artículo 90, señala que "...La administración pública federal será centralizada y paraestatal... Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos". Este artículo es la base sobre la cual se organiza la administración pública, en el se aprecia la existencia de entidades paraestatales dentro de las que se encuentran los diferentes organismos petroleros. Debido a la actividad estratégica que tiene el petróleo, a pesar de tener la industria cuatro organismos descentralizados, con patrimonio y personalidad propia, el Estado tiene una gran intervención en el patrimonio. Es importante comentar que este precepto constitucional emanó de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo que posteriormente se comentará.**

**El artículo 115 señala que "... Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos... Percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles..."**

**"Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones..."**

**Es de hacerse notar la autonomía y mayor poder que se pretende otorgar a los Municipios en materia fiscal y con ello se motivan los nuevos requerimientos de pagos por el impuesto predial. Por lo cual la industria petrolera se prepara para negociar el menor pago posible; además, con este artículo se complementa al 73 ya citado, en el sentido de que las leyes llamadas Federales, ya no limitan a los Municipios para gravar los bienes inmuebles propiedad de Petróleos Mexicanos, salvo los que se pueda demostrar, pertenezcan al dominio público de la Federación.**

**El artículo 121, señala que "...los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación..."**

**Este principio es reconocido incluso internacionalmente; sin embargo, por tratarse de bienes petroleros, su manejo se dá por la aplicación de la Ley General de Bienes Nacionales, la cual se faculta más que la propia Constitución, al darle a la autoridad local una respuesta positiva ficta en caso de no resolver en 45 días.**

**Complemento de esto el el artículo 132, que señala "...y demás bienes inmuebles destinados... al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales... dentro del territorio de algún Estado será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva..."**

Si bien los inmuebles denominados del dominio público de la Federación, solo se rigen por leyes federales, los considerados como del dominio privado de la federación, deberían estar sujetos expresamente a la jurisdicción de los poderes locales. En este sentido, ya no se cumple la máxima *lex rei sitae*.

El artículo 134, señala que "...los recursos económicos... de las ...respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que están destinados... Las enajenaciones de todo tipo de bienes... se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas... Cuando las licitaciones... no sean idóneas... las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos..."

Esta situación se dá con objeto de transparentar las negociaciones que hacen las dependencias y entidades del Gobierno. Actualmente en las ventas de inmuebles que hace Petróleos Mexicanos, la mayoría de veces se realiza a través de una subasta; excepcionalmente, las ventas se hacen de manera directa por ejemplo a los arrendatarios, a propietarios de predios cautivos, a poseedores o invasores en general, etc.

## **II.-LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

Esta ley fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 y tuvo en el mes de diciembre de 1994, sus más recientes reformas, adiciones y modificaciones que puede

considerarse, complican más el conocer y llevar un adecuado control del patrimonio inmobiliario Federal, principalmente por la cantidad de entes de la administración que intervienen.

Como se conoce esta ley abrogó a la de Secretarías y Departamentos de Estado, que era reglamentaria del artículo 90 Constitucional e indebidamente incluyó a la administración pública paraestatal, lo cual fué también más allá de lo que la propia Constitución señalaba por lo cual se consideró inconstitucional durante mas de 4 años, hasta que se reformó el artículo 90 que se comenta. Además dicha Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no fue refrendada conforme el texto del artículo 92 Constitucional.

El artículo 1 señala que la ley "...establece las bases de organización de la administración Pública Federal, centralizada y paraestatal..."

El artículo 3 señala "El poder ejecutivo se auxiliará... de las siguientes entidades...

!.- Organismos Descentralizados..."

De la lectura de estos artículos se desprende que Petróleos Mexicanos, no está considerado como una dependencia de la administración pública Federal, sino como una entidad. En tal sentido, a no ser que de manera expresa en las leyes se haga referencia a obligaciones de las entidades, queda a criterio de las autoridades de la industria petrolera su seguimiento.

**El artículo 20, reformado en diciembre pasado, señala "Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:**

**"...**

**Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca  
Secretaría de Energía**

**...**

**Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo..."**

**En el presente trabajo, se hace referencia a estas tres Secretarías, porque principalmente de ellas la industria petrolera obtiene las políticas para efectuar el control del patrimonio inmobiliario y en especial de la última mencionada, debido a que en ella recayó la mayor parte del control del patrimonio inmobiliario Federal, que anteriormente, era responsabilidad de la de Desarrollo Social.**

**De las dos últimas Secretarías citadas, se ha mencionado la necesidad de su desaparición por considerarse necesario el recorte presupuestal del propio Gobierno, en tal virtud sus funciones, según se ha comentado, quedarían a cargo del propio Petróleos Mexicanos y de la Secretaría de Hacienda y Crédito público, respectivamente.**

**El artículo 31 señala que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le compete entre otras nuevas funciones "...Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos..."**

**Esto es interesante, puesto que a la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, al asumir la responsabilidad de dirigir el patrimonio inmobiliario, se le ha puesto una parte revisora de los proyectos de normas en general que emitan relacionados entre otros, a la desincorporación.**

**El artículo 32, referente a las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social, quedó reformado en su mayoría, quitándole entre otras muchas funciones, la conducción de la política general inmobiliaria y repartiéndola entre la de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y de Contraloría y Desarrollo Administrativo; quedándole como principal función a la Secretaría primeramente citada el control de los aspectos de asentamientos humanos y su desarrollo, así como la vivienda.**

**El artículo 32 bis, señala entre otras atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca "XI... Evaluar y dictar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos... resolver sobre los estudios de riesgo ambiental..."**

**De la lectura de este artículo, se desprende que actualmente entre las anuencias que la industria petrolera debe obtener, previamente a la adquisición de un inmueble con objeto de instalar, por ejemplo, una planta refinadora o de petroquímica, se encuentra la de la Secretaria expresada, quien efectuará las funciones de la de Desarrollo Social, contempladas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.**



**El actual artículo 33 señala como responsabilidades de la Secretaría de Energía las siguientes:**

**"...**

- I.- Conducir la política energética del país.**
- II.- Ejercer los derechos de la Nación en materia de petróleo...**
- III.- Conducir la actividad de las Entidades Paraestatales...**
- VI.- ...fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético...**
- XI.- Llevar el Catastro Petrolero..."**

**Además del cambio de nombre de la Secretaría, se depuró el contenido de las responsabilidades de la misma. Es importante resaltar que aunque es una obligación plasmada en la ley y que continuó en las reformas que se señalaron, el catastro petrolero ha permanecido sin movimiento, por no haberle dado la Secretaría mayor interés; sin embargo, dentro de Petróleos Mexicanos, se ha efectuado un análisis que permitirá cumplir con la coordinadora de sector con la fracción XI, comentada.**

**Posiblemente, el artículo 37 es el que cobra mayor importancia en este apartado puesto que aquí se encuentra contemplada la nueva política inmobiliaria de los bienes estatales que conduce ahora la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.**

**La fracción V menciona como responsabilidad "...Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración... materia de ... patrimonio... VI.- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias**

y entidades... a fin de que los recursos... patrimoniales... sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia... VIII.- Inspeccionar... que las... entidades cumplan con las normas y disposiciones en materia de ... conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles..."

Las fracciones XIX y XX, señalan "XIX.- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras... XX.- Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal..."

La fracción XXIII, la faculta para "...Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y en su caso representar el interés de la Federación, así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización sobre los avalúos de dichos bienes que realice la propia Secretaría o bien terceros debidamente autorizados para ello."

Por último, la fracción XXIV señala "Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente..."; esto último implica el ya comentado Sistema Nacional de Información Inmobiliaria o Registro Federal Inmobiliario.

Para finalizar el presente apartado se comentará que hasta antes del 28 de diciembre pasado las actividades referidas eran responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social; sin embargo, las reformas, las cuales no fueron sometidas ni a la opinión de las dependencias, ni de los actuales doctrinarios, entraron por iniciativa presidencial y fueron aprobadas sin modificaciones; asimismo, una de las primeras situaciones laborales que influirán en la prestación de los servicios y que se presentaron con estos cambios se dió en la Secretaría de Desarrollo Social, donde se tiene un sindicato; en tal virtud, se tendrían que respetar los derechos laborales de los trabajadores que pertenecen a las áreas que pasan a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a la de Medio Ambiente y Pesca, conforme el artículo Séptimo Transitorio de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; sin embargo, es conocido que la Secretaría de Contraloría no cuenta con este tipo de personal sino únicamente de confianza, por lo que de no llegarse a un arreglo, podría desde allí no funcionar los cambios descritos.

Por último, el artículo 45, señala que "...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...". Para el caso de Petróleos Mexicanos operó un decreto presidencial, desde el año de 1938, y a partir de julio de 1992, para la creación de sus organismos subsidiarios, operó la nueva Ley Orgánica.

### **III.-LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES**

Respecto a la ley, esta fue publicada el 14 de mayo de 1986, siendo presidente el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, abrogándose la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y al respecto, se pueden comentar los siguientes preceptos.

El artículo 1 señala como objeto de la ley "... regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales..."

El artículo 6 señala que se consideran áreas estratégicas "... las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...", en el cual se determina la actividad petrolera.

En estos artículos se puede apreciar el fundamento del control que existe para Petróleos Mexicanos y por ende de sus organismos descentralizados, así como también se aprecia que el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica constituyen áreas estratégicas, desde luego, más importantes que las llamadas prioritarias.

El artículo 11 señala que las entidades paraestatales "...gozarán de autonomía de gestión, para el cabal cumplimiento de su objeto...", en consecuencia, no debería existir el excesivo control externo; asimismo, esto es ratificado en el artículo 52 que señala que "La

entidad paraestatal manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos..."

La fracción V del artículo 58, señala como obligación del órgano de gobierno (Consejo de Administración):

"Expedir las normas o bases generales con arreglo a las cuales, cuando fuere necesario, el director general pueda disponer de los activos fijos de la entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de la misma..."

Este también es el fundamento por el cual se intenta en muchas ocasiones, evitar pedir permisos a las dependencias para efectuar algún trámite con relación a los inmuebles, por ejemplo:

Solicitar exclusivamente los dictámenes de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, para los casos en que Petróleos Mexicanos o sus organismos sean arrendadores o arrendatarios; o bien, evitar presentar un programa anual de necesidades inmobiliarias que deba ser aprobado por diferentes autoridades.

La fracción XIV del mismo artículo 58, en relación a las atribuciones de los órganos de gobierno ordena " Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquiera otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como del

dominio público de la Federación...". Así mismo, la fracción XVI indica que se podrá "...Acordar con sujeción a las disposiciones legales relativas los donativos o pagos extraordinarios y verificar que los mismos se apliquen precisamente a los fines señalados..."

El artículo 59, fracción IV, señala como obligación del Director General "Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles e inmuebles de la entidad paraestatal..."

La mayor parte de lo aquí expresado marca la autonomía de la que deberían gozar las entidades, como lo es la industria petrolera, ya que se refuerza la actividad independiente que rodea a las entidades en diferencia con las dependencias y que se dá por conducto de sus órganos de gobierno, sin embargo en atención a que la industria petrolera esta considerada como área estratégica la mayor parte de sus bienes están dentro del régimen de dominio público de la Federación y en consecuencia, su tratamiento para efectos de incorporación o desincorporación es especial. Un ejemplo es que por ser área estratégica, el órgano de gobierno lo preside el titular de la la coordinadora de sector, actualmente el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza.

Para finalizar este punto se comentará que la operación de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, está sujeta también a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo y por ende a los programas sectoriales, así como a las asignaciones de gasto. A partir de esto se formulan planes de corto a largo

alcance, que una vez aprobados por el Consejo de Administración se integrarán a los presupuestos anuales.

### **III.-LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES**

La ley que se comenta fué publicada el 8 de enero de 1982 y aunque su intención fué establecer el control, aprovechamiento y vigilancia de los bienes nacionales, en la aplicación, no resultó tan afortunada, aunque no por ello deja de ser la ley que a la fecha, principalmente norma el manejo de éstos y a pesar de que no se expidió, como complemento, su Reglamento.

El artículo 1 inicia la gran clasificación de los bienes nacionales en dos. Aquellos considerados como del dominio público y aquellos considerados como del dominio privado, ambos de la Federación.

El artículo 2, en sus XII fracciones enumera a los primeramente mencionados. En su fracción II hace referencia a los considerados en la Constitución en su artículo 27, los cuales entre otros cita "... el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos...".

Por su parte el artículo 3, señala cuales bienes nacionales pertenecen al dominio privado de la Federación. La fracción I indica que estos son "Las tierras y aguas nacionales no comprendidas en el artículo 2...".

**El artículo 4, describe la incorporación de bienes de dominio privado de la Federación, al régimen de dominio público, por vía de hecho, es decir por su uso. En Petróleos Mexicanos, esto es importante ya que muchos inmuebles han sido adquiridos para algún propósito igual a su objeto y aunque no exista una incorporación expresa, esta se dá por el uso.**

**Sin embargo, bienes así incorporados que dejaron de ser utilizados en los fines industriales, deberán ser desincorporados con decreto presidencial, aunque no exista, como ya se dijo, incorporación por métodos similares.**

**El artículo 5, señala que los bienes de dominio público se rigen por leyes federales y por las legislaturas locales, esto último a excepción de los enunciados en la Constitución en su artículo 27, los cuales entre otros enumera a "...el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos...".**

**Además en este artículo la ley indebidamente, da un reconocimiento tácito por parte de las legislaturas locales de las entidades Federativas, si en un plazo de 45 días a partir de la publicación no manifiesta su parecer. Esto es inconstitucional puesto que la referida ley, que en este caso es secundaria, norma más que la propia Carta Magna.**

**El artículo 6 señala que las leyes supletorias son el Código Civil y las disposiciones de policía y buen Gobierno.**



El artículo 8 menciona en XIII fracciones, las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social, hoy funciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en donde resaltan las siguientes:

"IV.- Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Federación... realizar la construcción, reconstrucción y conservación de los edificios públicos... y las demás que realice la Federación..."

"V.- Determinar las normas ... en las operaciones de compraventa, donación, gravámen, afectación u otras por las que la Federación adquiera o enajene la propiedad, el dominio o cualquier derecho real sobre los inmuebles..".

Es confuso definir que las normas están encaminadas a las dependencias de la administración pública; sin embargo por haber la interpretación, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, por ejemplo, se fundamenta en esto para obligar a las entidades a solicitar sus dictámenes de rentabilidad.

En apoyo de lo anterior, la fracción VI, si se refiere de manera expresa a las entidades y faculta a la Secretaría a autorizar y revisar las operaciones inmobiliarias respecto a bienes del dominio público de la Federación.

**El artículo 10 en su parte final señala que las adquisiciones o enajenaciones onerosas de inmuebles del régimen del dominio público, causarán un pago del uno al millar y que dicho ingreso servirá para programas de desarrollo inmobiliario, lo que hasta la fecha, a pesar de recibirse el pago, no se ha realizado, por lo cual a pesar de estar consignado en la ley, es letra muerta.**

**El artículo 14 señala que el decreto, por ejemplo, de expropiación de un inmueble no necesita protocolizarse ante notario y que su ingreso de estos bienes al patrimonio nacional ocurre desde la publicación.**

**El artículo 16 señala como características de los bienes del dominio público a la inalienabilidad, que por cierto es diferente a lo inenajenable; a la imprescriptibilidad; y el no estar sujetos a acción reivindicatoria o de posesión provisional ni definitiva.**

**El artículo 17 señala como atribuciones del poder ejecutivo incorporar o desincorporar, mediante decreto, bienes considerados como del dominio público. Esta es la vía de derecho que se utiliza para agregar o segregar un inmueble que se haya destinado al objeto de Petróleos Mexicanos.**

**Reforzando lo anterior, el artículo 28 señala que los bienes de dominio público "... que lo sean por disposición de la autoridad, podrán ser enajenados previo decreto . "**

**El artículo 33, señala que cuando se pretenda enajenar un inmueble, el derecho de preferencia o de tanto le corresponde al último propietario de bienes adquiridos por procedimientos de derecho público como puede ser la expropiación.**

**El artículo 34, señala que inmuebles están destinados a un servicio público y por ende pertenecen al dominio público. Al respecto se pueden citar las fracciones III y VI, que a continuación se transcriben en lo conducente:**

**"III.- Los inmuebles destinados a las... entidades..."**

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

**No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto..."**

**Actualmente en Petróleos Mexicanos Corporativo, se ha requerido a los organismos subsidiarios investiguen cuanto podría costar el pagar los impuestos prediales de los inmuebles del dominio privado**

de la Federación incluyendo aquellos que se utilicen como oficinas. Esto debido, a que existen negociaciones con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que al igual que las autoridades locales pretende cobrar el impuesto predial.

A partir del artículo 37 y hasta el 46, se describe el procedimiento para adquirir la posesión de inmuebles federales, considerados como bienes del dominio público, a través de los acuerdos de destino; asimismo se trata sobre las diversas obligaciones que se crean al destinatario. Como se recordará, en el Distrito Federal, Petróleos Mexicanos solo tiene un inmueble destinado.

Es de interpretarse que aunque un inmueble destinado sea utilizado como oficinas, no se pierde la calidad de bien del dominio público, tal y como lo califica el artículo 42, a pesar de lo que preceptúa la fracción VI del artículo 34, antes transcrito. Esto es reforzado con el contenido del artículo 67, que señala que los inmuebles de dominio privado que se destinen a dependencias o entidades deben incorporarse al dominio público.

El artículo 68, detalla en VII fracciones que contratos pueden realizarse y bajo que condiciones, teniendo por objeto bienes del dominio privado. En síntesis, se puede comentar que puede transmitirse el dominio a través de contratos onerosos o gratuitos; permutarse con otros entes de la administración y aunque no se menciona, también con particulares; arrendamientos, comodatos y donaciones.

**Respecto a estos últimos contratos, el artículo 61, señala los casos en que podrá darse la reversión de los bienes, si el donatario incumple con las condiciones que se establecen y que deberán estar pactadas en el contrato o escritura que se levante.**

**A pesar de la descripción de contratos que se dá en la fracción VII del referido artículo 58, se abre la posibilidad de celebrar "...en los demas casos en que se justifique...", esto significa, la procedencia de cualesquiera otros convenios.**

**El artículo 60 señala que los bienes del dominio privado son inembargables e imprescriptibles, en consecuencia es de interpretarse que si son alienables. A diferencia de estos bienes la ley no menciona que los del dominio público sean inembargables, sin embargo por estar fuera del comercio y ser inalienables se identifican con dicha característica.**

**El artículo 63, marca la obligación de las dependencias, no así de las entidades, de sujetarse exclusivamente a los avaluos que dictamine la Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales, para determinar precios en contratos tales como compraventa, permuta, concesión, arrendamiento o expropiación, etc. Al final dicho artículo señala que las entidades deben realizar sus adquisiciones y ventas en base a dictámenes de la citada Comisión o de Sociedades Nacionales de Crédito. Es de suponerse que también los contratos que se celebren en calidad de arrendador o arrendatario, pueden determinarse en su renta, por parte de entes diferentes a la multicitada Comisión valuadora.**

Los artículos 64 y 65, señalan la obligación de las entidades, como Petróleos Mexicanos, de obtener decreto presidencial para desincorporar bienes del dominio público y la posibilidad de enajenarse fuera de subasta.

Los artículos 66, 67 y 68 señalan que los plazos posibles de pago pueden ser de hasta 20 años; asimismo, la necesidad de protocolizar o no una escritura ante notario, dependerá de quien sea la parte compradora y de los recursos económicos que posea, pudiendo rescindirse el contrato por la falta de tres abonos mensuales.

El artículo 69, plantea la posibilidad de declarar nulos estos contratos cuando contravengan a esta ley. Esto es importante, por las consecuencias que acarrearía, sin embargo, difícilmente las partes contratantes invocarían la nulidad, puesto que el negocio jurídico generalmente se conviene de mutuo acuerdo a excepción de la expropiación. Esta tarea le correspondería entonces a las Cámaras de diputados o de senadores, por proteger estas los intereses de la población y los recursos nacionales.

Los artículos 71, 72 y 74 señalan que por los bienes considerados como del dominio privado pueden celebrarse todos los contratos civiles; sin embargo, existe limitación en los contratos de donación y comodato. Así mismo, los actos jurídicos de las entidades, se pueden protocolizar ante Notarios Públicos comunes o ante habilitados como del Patrimonio Inmobiliario Federal, ésta habilitación la otorga la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

**Administrativo; además las excepciones a la intervención notarial pueden ser cuando el enajenante o beneficiario sea el Gobierno Federal; Estatal; Municipal; personas de escasos recursos; entidades paraestatales, como es el caso de Petróleos Mexicanos y ahora también de sus organismos subsidiarios.**

**Los artículos 83 y 84, señalan la existencia del Registro Público de la Propiedad Federal ya comentado y de la obligación de expedir constancias y permitir la consulta.**

**El artículo 85, señala en VIII fracciones, que documentos son inscribibles, resaltando por su importancia las fracciones I y VI que dicen " I.-Los títulos por los cuales se adquiera, transmita, modifique, grave o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales pertenecientes al Gobierno Federal o respecto de los bienes inmuebles del dominio público de los organismos descentralizados" y "IV.-Los decretos que incorporen o desincorporen del dominio público determinados bienes".**

**Así mismo, se señala como una obligación de los notarios obtener la inscripción Federal, dentro de los seis meses de la autorización de la escritura.**

**El artículo 90 señala la consecuencia de la inscripción al mencionar que las constancias que se expidan probarán la autenticidad de los actos en él referidos. En este sentido, la tendencia podría ser de que las inscripciones ante el Registro no solo declararan actos sino también los constituyeran; es decir, por la situación económica que**

se atraviesa, el presupuesto, aún de ésta industria, se está recortando, en tal virtud los gastos por protocolizaciones notariales que los organismos tuvieran que hacer para documentar los inmuebles en su favor, se tendrán que retrasar. Sin embargo, el Registro podría coayudar si permitiera la inscripción o el cambio de titular en favor de los citados organismos, sin requerir una protocolización notarial.

El artículo 93, involucra a tres Secretarías de Estado como encargadas de determinar la elaboración de los catálogos e inventarios generales de los bienes de la Nación. Estas dependencias actualmente son la de Hacienda y Crédito Público, la de Energía y la de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El artículo 94, ordena a las entidades como Petróleos Mexicanos actualizar los inventarios e informar a las Secretarías anteriores, que se lo soliciten. En General dicho capítulo de los recursos nacionales debe ser adecuado ya que algunas de las dependencias que citan ya desaparecieron, se fusionaron o las funciones cambiaron de responsable.

Por último el artículo 100 ordena que la encargada de esclarecer las dudas es la Secretaría de Desarrollo Social, hoy función de la de Contraloría y Desarrollo Administrativo.



#### **IV.-LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS**

Esta ley fué publicada el 16 de abril de 1992, y abrogó la anterior Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, aunque su reglamento se sigue aplicando.

El artículo 3 señala que los cuatro organismos descentralizados que se crean de Petróleos Mexicanos, surgen con patrimonio propio.

El artículo 5 señala que estos patrimonios se constituyen por bienes y derechos u obligaciones que adquieran o se les adjudiquen y que podrán administrarlos conforme a las disposiciones legales aplicables y a los programas que formule y apruebe el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos.

El artículo 10 señala, entre otras atribuciones del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, el establecimiento de políticas y lineamientos para el adecuado control de los bienes que el Gobierno Federal destine a la industria; asimismo, es obligación de los Consejos de Administración de los organismos, llevar al conocimiento del de Petróleos Mexicanos la enajenación de instalaciones industriales, o bien del dominio público.

El artículo 12 señala que dentro de las atribuciones de los directores generales de los organismos descentralizados está la posibilidad de delegar funciones, las cuales están enunciadas en el artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal;

asimismo, refuerza la premisa de que cuando las desincorporaciones sean por bienes del dominio público de la Federación, deberá obtenerse el decreto de desincorporación presidencial.

El artículo 13 señala entre las facultades reservadas al director general de Petróleos Mexicanos, el resolver conflictos inter-organismos, relativos a los ámbitos de su actividad. Esto llevado al campo inmobiliario, resulta benéfico, sobre todo cuando dos organismos, pretenden la transferencia a sus respectivos patrimonios de los mismos bienes.

El artículo 14, reitera que los actos en que intervenga la industria petrolera son regidos por leyes Federales. Este artículo fué reformado el 22 de diciembre de 1993 y amplió la jurisdicción a tribunales extranjeros cuando la controversia sea de carácter internacional.

Por su importancia a continuación se transcribe el artículo **Sexto Transitorio** : "Los bienes inmuebles, el personal, los recursos presupuestales, financieros, materiales, incluidos mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y en general el equipo e instalaciones cuya administración y manejo tiene encargados Petróleos Mexicanos, previo acuerdo de su Consejo de Administración, se transferirán a dichas entidades subsidiarias para constituir su patrimonio y cumplir con su objeto en los términos de esta Ley. Dicha transferencia se llevará a cabo conforme las disposiciones legales aplicables, en un lapso no

mayor de un año a partir de la vigencia de esta ley. Las transferencias de bienes inmuebles no implicarán cambios de destino".

Al respecto se puede comentar que el término transferencia se ha interpretado como una figura que no acarrea el pago de traslado de dominio por no existir. Es decir de la gran mayoría de inmuebles transferidos a los organismos, estos se encontraban aún a nombre de las empresas petroleras expropiadas, por lo que las transferencias documentales se hicieron en las condiciones que se tenían. En este sentido, puede considerarse correcto que el propio Registro Público de la Propiedad, inscriba los inmuebles a nombre de los organismos, sin necesidad de que estos exhiban un testimonio de propiedad a su nombre.

Por otro lado, aunque la ley marcó como plazo el 17 de julio de 1993 para la conformación de los patrimonios, ésto se empezó a dar hasta el 13 de julio de ese año, por los motivos expuestos en el capítulo anterior; pero puede decirse que aún no se ha concluido, aunque como ya se mencionó han existido 13 actas de transferencia.

## **V.-LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO Y SU REGLAMENTO**

Esta Ley fué publicada el 29 de noviembre de 1958 y deroga a la del 3 de mayo de 1941.

**En el artículo 5 se expresa que a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, hoy de Energía, le corresponde la asignación de terrenos que la industria petrolera o el ejecutivo Federal le soliciten para ésta.**

**El artículo 7 establece la posibilidad de que Petróleos Mexicanos ocupe, aún con oposición del propietario, los terrenos que le sean indispensables para la exploración. Otorgándole la Secretaría indicada el permiso de ocupación siempre que la industria reconozca el pago de daños y perjuicios.**

**Los artículos 8, 9 y 10, señalan que la incorporación de reservas territoriales y su desincorporación es a través de decreto presidencial; además, reitera que la industria es exclusivamente de jurisdicción Federal y solo el Gobierno Federal puede imponer gravámenes a la misma; asimismo, señala que la industria es prioritaria sobre cualquier otra actividad en la superficie y subsuelo aun cuando pertenezcan a ejidos y comunidades.**

**Por su parte, el Reglamento de esta Ley fué publicado el 25 de agosto de 1959 y regula los siguientes aspectos petroleros en materia inmobiliaria.**

**Los artículos 5 y 6, señalan que la exploración y explotación del petróleo se hará en terrenos asignados por la Secretaría de Energía. Dichas asignaciones son ilimitadas y tendrán una superficie continua que no excederá de 100,000 hectáreas, con duración prorrogable de 30 años.**

**Los artículos 37 y 45, señalan como premisa fundamental de la industria, celebrar convenios con los propietarios, sean estos Federales, particulares, ejidos o comunidades, Estados y Municipios, para la ocupación de sus terrenos, y solo en caso de no lograrse se puede recurrir a la comentada ocupación o incluso a la expropiación.**

## **VI.-LEY AGRARIA**

**Esta ley se derivada de la promulgación de las reformas al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, consta de 208 artículos, siendo los últimos 8 transitorios. De ella básicamente se mencionarán los aspectos relativos a la titulación de tierras a favor de los ejidatarios, así como la facultad de enajenar estas a terceros una vez cubiertas las necesidades del ejido así como de la expropiación de tierras ejidales.**

**La nueva Ley Agraria permite que por acuerdo común de los ejidatarios, se cambie el tipo de propiedad que se tenía a otra de dominio pleno a través de la expedición de certificados y títulos. Actualmente brigadas del Instituto Nacional del Instituto de Estadística Geografía e Informática efectúan mediciones para levantar planos definitivos y que de estar de acuerdo los ejidatarios, son base para expedir dichos certificados de derechos agrarios comunes e individuales y el reconocimiento de los solares para su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.**

**Esto no traería mayor consecuencia a la industria petrolera, si no le hubiera pagado a los ejidatarios la utilización de sus tierras para la instalación de derechos de vía. En tal sentido el programa denominado PROCEDE, es vigilado por la industria para proteger los derechos que le asisten y evitar que una vez titulados los predios en favor de sus poseedores, éstos intenten cobrar nuevamente por la utilización de estos.**

**Por lo que toca a la expropiación de tierras ejidales, la Ley que se comenta toca algunos aspectos, los cuales en Petróleos Mexicanos, también se vigilan.**

**El artículo 93 señala como causas de utilidad pública las siguientes:**

**"I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos;**

**II.- ...así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para... la industria;..."**

**"...IV.- Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción..."**

**El artículo 94, señala que el pago de la indemnización se hará de preferencia en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal; asimismo, el artículo 96, señala que el pago se hará a los ejidatarios.**

En la realidad Petróleos Mexicanos ya no deposita los pagos al fideicomiso referido, toda vez que este, no lleva un control estricto de los ingresos, además que tiene un rezago de pagos a ejidos afectados.

Por último, el artículo 97 señala la posibilidad de revertir los bienes expropiados. Esto se hace por conducto del fideicomiso mencionado y de proceder la reversión las tierras ingresan al patrimonio de este, no al de los ejidatarios.

## **VII.-LEY DE EXPROPIACION**

Esta ley también es emanada del artículo 27 Constitucional y en ella la industria petrolera basa la adquisición de gran parte de terrenos que utiliza en las diferentes plantas de refinerías y petroquímicas.

En sus artículos 1 y 2 se hace también un recuento de lo que se considera como causas de utilidad pública y cómo de ellas procede la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial o alguna limitación a los derechos de dominio del afectado.

El artículo 9 confirma el derecho de pedir la reversión que tiene el sujeto pasivo, cuando el bien no se utilizó en un plazo de cinco años en la causa que le dió origen.

**El 22 de diciembre de 1993, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, publicó diversas reformas a leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Entre ellas se reformó la Ley de Expropiación, en sus artículos 3, 4, 5, 9, 10, 20 y 21.**

**Actualmente, los artículos 3 y 4 señalan que las declaratorias de expropiación y de ocupación temporal o definitiva, se harán en decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación y en notificación personal a los afectados y solo en caso de ignorarse el domicilio, surtirá efectos de declaración personal una segunda publicación, en el referido Diario.**

**El artículo 5 faculta al afectado a interponer un recurso de revocación dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación. Por su parte el artículo 8, reitera la figura de la reversión para el caso de que en 5 años posteriores al acto no se utilicen total o parcialmente los bienes expropiados. Este procedimiento se inicia dentro de los dos años posteriores a los 5 comentados. La autoridad Federal deberá dictar resolución en 45 días. De ser positiva, el promovente deberá también devolver la indemnización recibida.**

**Los artículos 10, 20 y 21, señalan que la indemnización se hará en base a valores comerciales y que deberá hacerse dentro del año a partir de la declaratoria; asimismo, plantea como Federal a la Ley y la excepciona como local en el Distrito Federal.**



## **VIII.-CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL**

**El Código Civil, es utilizado como supletorio para el caso de que la Ley General de Bienes Nacionales sea omisa. Respecto al aspecto inmobiliario, se puede comentar los siguientes artículos.**

**El artículo 750, señala que son bienes inmuebles todo lo que esté unido a un inmueble de manera fija. Por ejemplo, en el Complejo Petroquímico Pajaritos en Veracruz, el terreno no es propiedad de Petróleos Mexicanos; sin embargo las instalaciones aunque en su mayoría por naturaleza son bienes muebles, por destino se consideran inmuebles y en tal sentido tendrían que ser inscritas en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el Registro Federal Inmobiliario.**

**Los artículos 764 y 765, diferencian que los bienes son del poder público o de los particulares, siendo los primeros de la Federación, de los Estados y de los Municipios.**

**Los artículos 766 y 767 señalan que los bienes del poder público se registrarán supletoriamente por el Código Civil; además los divide en bienes de uso común, destinados a un servicio público y propios. En este último comentario, se aprecia la existencia de bienes propios, es decir de bienes que no se deben regular por los procedimientos que rigen a los de dominio público y privado de la Federación, sino por la necesidad que tenga el ente de la administración pública propietario de esos bienes.**

**El artículo 768, señala que los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles.**

**El artículo 831, señala la procedencia de la expropiación contra los particulares, solo por causa de utilidad pública y mediante indemnización.**

## **IX.-REGLAMENTO DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL**

**El presente Reglamento consta de 75 artículos más tres transitorios y fué dada el 18 de agosto de 1978, por el presidente José López Portillo.**

**Los tres primeros artículos señalan a la Dependencia que controlará la función registral de los inmuebles Federales. Actualmente la función rectora es de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y se ejerce a través del Registro Público de la Propiedad Federal, quien procede a inscribir "...los títulos y documentos en que se consignan cualquiera de los actos o contratos a que se refiere el capítulo V de la Ley General de Bienes Nacionales.**

**Así mismo, deberán inscribirse las declaratorias de provisiones, usos, reservas o destinos sobre áreas o predios de propiedad federal, establecidos en los planes de desarrollo urbano respectivos, los decretos presidenciales expropiatorios, destinos, concesiones, permisos y autorizaciones que se relacionen con los**

bienes inmuebles de la propiedad federal, y demás actos que por su naturaleza deban inscribirse."

En este sentido, incluso los contratos que no transmiten la propiedad, celebrados con particulares para instalar, por ejemplo, derechos de vía, citados en el capítulo 3 del presente trabajo como contratos de ocupación superficial, deberían ser inscritos en el Registro.

El artículo 4 reitera la obligación del notario de dar aviso y solicitar la inscripción en 60 días naturales; asimismo, el Registro de oficio inscribe los decretos expropiatorios.

Conforme el artículo 10 el Folio Real consiste "...en una forma impresa, que doblada en tres partes iguales entre si resulte no mayor de 0.30 centímetros de ancho por 0.40 centímetros de largo. Cada una de las partes del folio será de diferente color de manera que sea fácilmente distinguible."

Dicho Folio Real es proporcionado a Petróleos Mexicanos gratuitamente a través de copias certificadas por el mismo Registro.

En el se detalla la historia del inmueble y los motivos que dieron origen a su incorporación o desincorporación del dominio público de la Federación.

**El artículo 21 señala como registrable lo siguiente:**

**Testimonios de escrituras públicas de notarios del Patrimonio inmueble Federal o habilitados o documentos incluso como copias certificadas, sentencias y providencias judiciales. Esto, según el artículo 30, se realiza dentro de los 15 días hábiles siguientes al requerimiento.**

**A partir del artículo 31, se marcan criterios para registrar los inmuebles; por ejemplo, si el testimonio de la escritura detalla varios predios, la inscripción es individual; el registrador no debe corregir datos de los testimonios; cuando debe considerarse uno o varios predios dependiendo de ello el número de inscripciones que se den o bien al fraccionarse o segregarse una superficie ya registrada; la inscripción del predio comprende lo edificado, etc.**

**Los artículos 71, 72 y 73 señalan que es de interés público la existencia del inventario de los bienes nacionales. Dicha labor depende también del Registro Público de la Propiedad Federal; además es obligación de las entidades como Petróleos Mexicanos y sus organismos el mantenerlo actualizado. Actualmente la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la responsable de la integración de esta información.**

**Esta función tenderá a hacerse cada vez más importante, dado el actual momento del país, ya que se necesitan conocer los recursos inmobiliarios con que cuenta la Nación, para en su caso asignarlos a proyectos productivos.**

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.**-Como ha quedado establecido, la industria petrolera es el área estratégica que ha permitido a la Nación alcanzar su actual grado de desarrollo, ya que los financiamientos a los diversos proyectos se obtienen de las ganancias que dan las ventas de los productos; sin embargo, en la búsqueda de mejorar la producción, se crearon, cuatro organismos subsidiarios y un corporativo que a más de dos años del inicio de sus gestiones, no han permitido ver o no han sido expuestos logros significativos. No obstante esto, la industria petrolera continua siendo la empresa mas importante , pero esto pudo llegar a ser, gracias al Presidente Lázaro Cárdenas quien tuvo la decisión de recuperar esta riqueza, que como ya se ha mencionado, trajo consigo una extraordinaria cantidad de inmuebles destinados a la extracción y a procesos administrativos y comerciales. Aunque este acto de Gobierno no agotó la totalidad de inmuebles de las empresas, inició su proceso de recuperación. Lo ideal hubiera sido la promulgación de un decreto complementario al del 18 de marzo de 1938, que mencionara a las compañías no citadas en él.

**SEGUNDA.**- Los inmuebles y la documentación que ampara la propiedad, fueron entregados a los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos, en cumplimiento al mandato de la nueva ley orgánica, lo cual por circunstancias ya expresadas en el presente trabajo, no se culminó en tiempo; pero dentro del contexto petrolero que se ha analizado, se considera que la Conducción Central del Corporativo, debe entenderse también para el control inmobiliario y

no por ello dichas subsidiarias, deben considerar que las autonomías y la configuración de sus patrimonios se viola. Esto se comprende debido a que al pertenecer a una corporación, deben acatarse las directrices que se indiquen.

**TERCERA.-** Ahora es el momento para que los organismos subsidiarios de la Parastatal y ésta última, regularicen ante los Notarios, los Registros Públicos de la Propiedad tanto locales como el Federal, así como en el Sistema Nacional de Información Inmobiliaria, la documentación de los inmuebles que les fueron transferidos, ya sean propiedades o solo posesiones y que por más de 50 años no habían tenido movimiento. Es importante comentar que las transferencias de los citados inmuebles para la conformación de los patrimonios, no originan la obligación de cubrir el impuesto por traslado de dominio, razón por la cual los Notarios no deberán exigirlo al momento de que se pretenda protocolizar una escritura. Además, para evitar extravíos de información, los Notarios habilitados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como del Patrimonio Inmobiliario Federal, deberán ser sujetos a la obligación de entregar a dicha dependencia, los libros de su protocolo especial, de manera similar a la forma de trabajar con el Departamento del Distrito Federal.

**CUARTA.-** En relación al Registro Público de la Propiedad Federal, éste podría ser una fuente no solo declarativa de actos sino incluso constitutiva de estos, es decir, dado que las transferencias no implicaron pagos por traslación de dominio, y considerando que el ingreso al dominio publico de la Federación se hace incluso por

vías de hecho, no sería erróneo, que la declaración del Registro, constituyera también una forma de inclusión formal al dominio referido.

**QUINTA.-** Dado que la nueva política petrolera es la de obtener recursos por servicios diversos a la venta del petróleo y debido a que en los objetos de los organismos descentralizados de Petróleos Mexicanos, no figura el ser terrateniente, los bienes que se encuentran sin uso, invadidos, afectados por autoridades, arrendados, o adquiridos en exceso, etc., deberán ser desincorporados; sin embargo, con motivo de la tardanza que representan las gestiones de obtención de un decreto de desincorporación presidencial por bienes considerados como del dominio público de la Federación, por situaciones de conveniencia, los conceptos dominio público y dominio privado, son manejados por los inmuebles, conforme las necesidades.

Por ello, es necesario se definan criterios de incorporación de bienes al dominio público de la Federación, debiendo considerarse cuestiones tales como las vías de adquisición, el destino y el uso último, así como la fijación de plazos, lo cual podría caber en los artículos 4, 17 y 28 de la multicitada Ley General de Bienes Nacionales; es decir, estos criterios, servirán en la industria, para que sean correctamente clasificados no solo aquellos bienes adquiridos en la expropiación de 1938, sino también para aquellos que se adquieran por cualquier título con posterioridad para cumplir con el objeto, pero que por alguna causa permanecieron baldíos o que utilizándolos en el objeto, se dejó de hacerlo después de cierto tiempo. Esto además evitaría las controversias que se dan con las

propias dependencias encargadas del control, durante los procesos de enajenación. Respecto a esto último, también sería conveniente plasmar en esta ley, concretamente en los artículos 58 a 61, que las donaciones motivadas por situaciones políticas, deben estar prohibidas.

**SEXTA.-** Aproximadamente 60 centavos es entregado al erario de cada peso ganado por la industria; entonces, es necesaria la definición inmediata del régimen de los bienes petroleros, puesto que resulta muy importante si nos percatamos de la gran cantidad de dinero que la industria petrolera podría erogar por requerimientos Municipales de pago de impuesto predial ya que únicamente los bienes del dominio público de la federación, está exentos. En tal sentido no se está en desacuerdo con que se cumplan las obligaciones fiscales ni con la autonomía prevista para los Municipios en el manejo de sus recursos, consignado en los artículos 32, 115 y 121 Constitucionales.

**SEPTIMA.-** A los preceptos comentados, se deberá ajustar el contenido del artículo 5 de la Ley General de Bienes Nacionales, el cual dá en un término de 45 días, un reconocimiento tácito a las autoridades locales por actos que se celebren en sus respectivas jurisdicciones, legislándose en ésta ley más que en la propia Constitución. Al respecto, la última parte del artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales, señala expresamente que los inmuebles usados como oficinas, pertenecen al régimen del dominio privado de la Federación; sin embargo ha quedado establecido que los bienes destinados al objeto petrolero, son considerados dentro



del régimen del dominio público de la Federación; en tal sentido, se pronuncia la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios que expresamente señala en la Exposición de Motivos "También serán objetos de estos organismos todas aquellas actividades que directa o indirectamente se relacionan a la industria petrolera, o sirvan para el mejor logro de sus objetivos". Además de esto la forma de adquisición de los inmuebles, en su mayoría fué por el decreto de expropiación petrolera de 1938 y en tal virtud, al haber expropiado el Gobierno Federal, su ingreso es al régimen citado y en consecuencia, exentos del pago de impuesto predial.

Como refuerzo a la anterior postura, la exención de pagos de impuesto predial por inmuebles utilizados para oficinas, también es contemplada en la ley para aquellos inmuebles destinados, conforme al artículo 42; asimismo, el 57 señala la incorporación de los bienes del dominio privado al régimen público por el simple hecho de destinarse a "dependencias y entidades".

**OCTAVA.-** Por otra parte, también sería conveniente definir en la ley que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales tiene el monopolio legal para emitir los dictámenes tanto a dependencias como entidades o bien definir expresamente que cuando se cite en su texto a una sola de las mismas no deberá analogarse la obligación para la otra. El dar mayor participación a valuadores externos, traería la competencia que redundaría en mejores precios por honorarios, exactitud de los dictámenes y tiempo de entrega.

**NOVENA.-** Otra posibilidad para permitir el ágil manejo del patrimonio inmobiliario petrolero es que la propia ley señale la posibilidad de que se cuente con un patrimonio propio, es decir, diferente al dominio Federal antes enunciado y que pueda enajenarse de manera similar a las propiedades de los particulares. Para ello deberá reformarse la Constitución en su artículo 27 y el artículo 1 de la referida Ley General de Bienes Nacionales, en este orden, para cumplir con la estructura de las leyes.

**DECIMA.-** Por otra parte, en los inmuebles administrados utilizados en los objetos, donde no hay propiedad pero existe una limitación al dominio, deberán inscribirse en los diversos Registros de la Propiedad, como si se tratasen de bienes del dominio público, incorporados por vías de hecho, pero al momento de revertir a sus propietarios, generalmente campesinos, por este motivo, no deberá recurrirse a un decreto de desincorporación emitido por el presidente. Esto es debido a lo impráctico que resultaría la devolución.

**DECIMA PRIMERA.-** El marco jurídico que regula al patrimonio inmobiliario de la administración pública y desde luego en el contexto petrolero, se encuentra regulado por una gran diversidad de normas ya que puede decirse que cualquier órgano pretende "legislar", es decir, diversas autoridades han emitido demasiadas normas que regulan a los bienes inmuebles. Por lo anterior, es conveniente que de las leyes vigentes se tome lo aplicable y lo seleccionado se concentre en un Código Inmobiliario que derogue las disposiciones obsoletas, pero sobre todo se considera

necesario que se abroge la actual Ley General de Bienes Nacionales y se supla por una nueva. Dicha nueva ley no deberá ser elaborada por los representantes de las Cámaras, ni por el área jurídica presidencial, sino por los funcionarios públicos que se encuentren inmersos en el control del patrimonio inmobiliario federal, quienes escuchando las opiniones de dependencias y entidades, así como de los niveles de Gobierno, estarían en aptitud de elaborar una ley técnica y congruente con la actualidad.

**DECIMA SEGUNDA.-** Para efectuar con éxito la administración del patrimonio inmobiliario en la actual industria petrolera, se deberán hacer leyes congruentes con la actualidad que permitan agilizar los movimientos de los activos que pertenecen a la empresa, ya que no es posible continuar con la profusa, incongruente y lenta legislación que a la fecha la regula.

## **BIBLIOGRAFIA**

**ARCE Y CERVANTES JOSE.-** De los Bienes. Editorial Porrúa, S. A., México, 1994, 155 pp.

**BERMUDEZ J. ANTONIO.-** La Política Petrolera Mexicana. Edición Conmemorativa de Petróleos Mexicanos, México, 1988, 99 pp.

**CAMERON TOWNSEND WILLIAM.-** Lázaro Cardenas. Demócrata Mexicano, Grijalvo, S.A. Traducción de Avelino Ramirez A., Biografías Gandesa, México, 1954, 380 pp.

**CARBAJAL GONZALEZ MANUEL.-** La influencia Social de Petróleos Mexicanos en Centros Urbanos, Impresores A. Mijares y Hermano, S.A. México 1957, 71 pp.

**CARRILLO FLORES ANTONIO.-** Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, U.N.A.M., México, 1987, 286 pp.

**CASTELLANOS CERVERA MANUEL.-** La Modernización del Derecho Mexicano, Porrúa, S.A. México, 1994.

**CASTILLO COSTA RAFAEL.-** La Modernización del Derecho Mexicano, Porrúa, S.A. México, 1994, 822.

**COLIN SANCHEZ GUILLERMO.-** Procedimiento Registral de la Propiedad, Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.

**CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA.** El Petróleo en México y en el Mundo, Imprenta Madero, S.A., México, 1979, 366 pp.

**CRUZ JIMENEZ MANUEL.-** La Expropiación en México y sus Instituciones. Petróleos Mexicanos, México, 1990, 380 pp.

**ESCUELA NACIONAL DE ECONOMIA.-** La Industria Petrolera Mexicana.- Conferencias del XX Aniversario de la Expropiación, U.N.A.M., México, 1958, 117 pp.

**GOBIERNO DE MEXICO.-** La Verdad sobre la Expropiación de los Bienes de las Empresas Petroleras. 1 ed. 1940, Edición Conmemorativa de Petróleos Mexicanos, México, 1988, 127 pp.

**GONZALEZ RAMIREZ MANUEL.-** El Petróleo Mexicano. La Expropiación Petrolera ante el Derecho Internacional, Editorial América, México, 1941, 334 pp.

**GUTIERREZ Y GONZALEZ ERNESTO.-** El Patrimonio. Porrúa, S.A. México, 1993, 1155 pp.

**GUTIERREZ Y GONZALEZ ERNESTO.-** Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa, S.A., México, 1993, 1119 pp.

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.-** Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, S.A., México, 1993.

**LOZADA JAVIER.-** Temple y Destello. Edición Conmemorativa de Petróleos Mexicanos, México, 1988, 439 pp.

**OLIVERA TORO JORGE.-** Manual de Derecho Administrativo, 3a. Edición, Porrúa, S.A., México, 1972, 370 pp.

**PEREZ FERNANDEZ DEL C. BERNARDO.** Derecho Registral, 3a. Edición, Porrúa, S.A., México, 1992, 212 pp.

**PETROLEOS MEXICANOS.-** El Petróleo, rev. Hugo Covantes, México, 1988, 176 pp.

**PETROLEOS MEXICANOS.-** La Industria Petrolera en México. Una Crónica

Tomo I. Los Inicios de la Expropiación. Celis Salgado Lourdes, 451 pp.

Tomo II. Gestación y Consolidación de Petróleos Mexicanos 1938 a 1970. Ruiz Naufal Victor M., 489 pp.

Edición Conmemorativa de Petróleos Mexicanos, México 1988.

**PETROLEOS MEXICANOS.-** La Industria Petrolera de México a través de los Informes Presidenciales 1917-1992, México, 1993, 440 pp.

**ROJINA VILLEGAS RAFAEL.-** Compendio de Derecho Civil, Tomo I, Porrúa, S.A. México, 1984, 509 pp.

**ROJINA VILLEGAS RAFAEL.-** Compendio de Derecho Civil, Tomo IV, Porrúa, S.A. México, 1984, 510 pp.

**SANCHEZ A. JORGE.-** Derecho Civil, U.N.A.M., México, 1983, 134 pp.

**SANTOS LLORENTE JAVIER.-** Episodios Petroleros, Edición Conmemorativa de Petróleos Mexicanos, México, 1988, 192 pp.

**S.E.M.I.P.-** La Industria Paraestatal en México. Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México. Fondo de Cultura Económica, S.A., México, 1988, 476 pp.

**SILVA HERZOG JESUS.-** Historia de la Expropiación de las Empresas Petroleras, Edición Conmemorativa de Petróleos Mexicanos, México, 1988, 117 pp.

**VARGAS MAC DONALD ANTONIO.-** Hacia una nueva política Petrolera, Editorial Promoción, México, 1959, 158 pp.

**ZORRILLA MARTINEZ PEDRO.-** La nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, Revista Jurídica PEMEX LEX Num. 61-62, México, Agosto 1993, 74 pp.

## **MARGO JURIDICO ANALIZADO**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

**Ley Federal de las Entidades Paraestatales**

**Ley General de Bienes Nacionales**

**Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios**

**Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y su Reglamento**

**Ley Agraria**

**Ley de Expropiación**

**Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente**

**Ley del Notariado**

**Código Civil para el Distrito Federal**

**Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal**

**Reglamento de Trabajos Petroleros**

**Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España**

**Decreto que Reglamenta el Laboreo de las Sustancias que no son Metales Preciosos**

**Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos**

**Ley de Minas de los Estados Unidos Mexicanos**

**Ley del Petróleo de los Estados Unidos Mexicanos**

**Decreto que Suspende la Explotación del Petróleo**

**Decreto que Crea un Control de Administración del Petróleo Nacional**

**Decreto que Reforma y Adiciona al que estableció un Control de Administración del Petróleo Nacional**

**Decreto de Expropiación y Manifiesto Presidencial a la Nación**

**Decreto de Creación de Petróleos Mexicanos**



## **OBRAS PARA CONSULTA**

**CARPIZO JORGE.-** Derecho Constitucional, U.N.A.M., México, 1983.

**CHAVEZ PADRON MARTHA.-** Testimonios de una Familia Petrolera. Edición Conmemorativa de Petróleos Mexicanos, México, 1988.

**GILLY ADOLFO.-** La Revolución Interrumpida. Ediciones El Caballito, México, 1982.

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES J.-** Crisis y Futuro de la Empresa Pública, PEMEX-UNAM, México, 1994.

**JOSEPHUS DANIELS.-** Diplomático en Mangas de Camisa. Traducción de Salvador Duhart M., Talleres Graficos de la Nación, México, 1949.

**MADRAZO JORGE.-** Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. U.N.A.M., México, 1987.

**OJEDA PAULLADA PEDRO.-** Comentarios en Torno a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. Revista Jurídica PEMEX LEX Num. 61-62, México, Agosto 1993.

**PETROLEOS MEXICANOS.-** Los Veinte Años de la Industria Petrolera Nacional. Informes de Gestión del 18 de Marzo 1938-1958, México, 1958.

**PETROLEOS MEXICANOS.-** La Industria Petrolera en México. Una Crónica  
Tomo III. Crisis del Crecimiento y Expansión de Petróleos Mexicanos 1970- 1988  
Edición Conmemorativa de Petróleos Mexicanos, México 1988.

**SERRA ROJAS ANDRES.-** Derecho Administrativo, Porrúa, S.A. México, 1992.

**SILVA HERZOG JESUS.- La Expropiación del Petróleo, Fondo de  
Cultura Económica, S.A. Edición Conmemorativa de Petróleos  
Mexicanos, México, 1988.**

## ANEXO

Después del desarrollo del presente trabajo, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, dos disposiciones que afectan la administración de los bienes patrimoniales que posee la industria petrolera, que no afectan al presente, pero que vienen a ratificar lo que ya se ha mencionado, en el sentido del continuo movimiento que tiene la administración del patrimonio inmobiliario Federal.

Dichas publicaciones son:

**Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995.**

**Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995.**

La primera de las mencionadas, establece las competencias de las diferentes áreas que integran a dicha Secretaría, estando entre ellas las del control del patrimonio inmobiliario Federal, cuya descripción se da en los diversos artículos que lo componen.

Es interesante que a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, le compete desde el artículo 29, el control, en parte, del referido patrimonio; es decir, puede mencionarse que la Comisión de Avalúos, se ha vuelto juez y parte, durante el procedimiento de valuación inmobiliaria; asimismo, siendo un órgano desconcentrado, dependen de él áreas que controlan la administración inmobiliaria Federal, que a su vez, están adscritas a la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Respecto a la segunda publicación, en su artículo 4, ya se mencionan a los organismos subsidiarios como entes susceptibles de llevar a cabo la exploración y explotación y demás actividades estratégicas que contemplan otras leyes. Una situación también importante, es que los particulares pueden ser a partir de ahora, dueños de ductos, instalaciones y equipos.

Así mismo, se refiere, entre otros conceptos a las asignaciones de terrenos, permisos, inspección, infracciones, multas actualizadas y que le corresponde a la Secretaría de Energía su aplicación.