

Exclusividad de la nación en materia de petróleo



Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión, núm. 66
Col. El Parque
15960 México, D.F.

Exclusividad de la nación en materia de petróleo
José Antonio Almazán González (coordinador)

México, abril de 2008

Cuidado de la edición y corrección
Renata Soto-Elizaga

Diseño y formación
María de Lourdes Álvarez López

El texto de este libro está disponible
en formato PDF y puede obtenerse en:
<http://prd.diputados.gob.mx/publicaciones/p_03.htm>.
Se autoriza plenamente (y se agradece) su reproducción,
siempre y cuando se cite la fuente.



José Antonio Almazán González
(Coordinador)

Exclusividad de la nación en materia de petróleo

DISTRIBUCIÓN
GRATUITA

 Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados
Congreso de la Unión
LX Legislatura

Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Mesa Directiva

<i>Javier González Garza</i>	Coordinador
<i>Francisco Javier Calzada Vázquez</i>	Vicecoordinador
<i>Ruth Zavaleta Salgado</i>	Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados
<i>Mario Vallejo Estévez</i>	Presidente de Debates del Pleno
<i>Sonia Nohelia Ibarra Fránquez</i>	Administración Interna
<i>Juan N. Guerra Ochoa</i>	Proceso Legislativo
<i>Roberto Mendoza Flores</i>	Medio Ambiente y Recursos Naturales
<i>Holly Matus Toledo</i>	Equidad Social
<i>Juan Manuel San Martín Hernández</i>	Desarrollo Metropolitano
<i>Salvador Ruiz Sánchez</i>	Reforma del Estado
<i>Jesús Humberto Zazueta Aguilar</i>	Política Internacional
<i>Daniel Dehesa Mora</i>	Política Social
<i>Miguel Ángel Solares Chávez</i>	Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología
<i>Alliet Mariana Bautista Bravo</i>	Derechos Humanos y Justicia Social
<i>Javier Hernández Manzanares</i>	Representante ante el IFE
<i>César Flores Maldonado</i>	Jurisdiccional Interna – Comunicación Social
<i>Aleida Alavez Ruiz</i>	Jurídica
<i>Alejandro Sánchez Camacho</i>	Desarrollo Económico
<i>Rafael Franco Melgarejo</i>	Comunicaciones, Transportes y Turismo
<i>Adriana Díaz Contreras</i>	Desarrollo Rural
<i>Hugo Eduardo Martínez Padilla</i>	Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y Contraloría Social
<i>Faustino Soto Ramos</i>	Finanzas Públicas
<i>Claudia Lilia Cruz Santiago</i>	Política Interior
<i>Andrés Lozano Lozano</i>	Seguridad y Procuración de Justicia
<i>Irene Aragón Castillo</i>	Vigilancia de la Administración Interna

Índice

Presentación	9
Marco jurídico constitucional de la industria petrolera nacionalizada <i>Raúl Jiménez Vázquez</i>	11
Evolución del régimen constitucional del petróleo en México <i>Adalberto Saldaña Harlow</i>	27
Aspectos legales de los yacimientos transfronterizos de petróleo y gas <i>Manuel Becerra Ramírez</i>	39
La exclusividad nacional en materia de petróleo <i>José Antonio Almazán González</i>	53
La irreformabilidad constitucional en materia de petróleo e hidrocarburos <i>Jaime Cárdenas</i>	65

El petróleo y los artículos 27 y 28 constitucionales
Jorge Fernández Ruiz

79

Presentación

Efectuado el 27 de marzo de 2008, tres días antes de hacerse público el *Diagnóstico: situación de Pemex* y doce días antes de que el Ejecutivo Federal presentara las cinco iniciativas de ley referentes a este tema, el foro “La Exclusividad Nacional en Materia de Petróleo”, que en nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática organizamos en la Cámara de Diputados, tiene, entre varias de sus virtudes, la de destacar la importancia fundamental del marco constitucional de la exclusividad de la nación en materia de petróleo.

El análisis riguroso, objetivo, jurídico-histórico, apegado al método científico, pero lleno de emoción y sentido patriótico, con el que los conferencistas abordaron, desde diversos ángulos, el tema del petróleo y el marco constitucional, hace de sus trabajos una herramienta indispensable en el debate nacional que el Frente Amplio Progresista (PRD, PT y Convergencia) ha propuesto para que todas y todos los mexicanos expresemos nuestras ideas, análisis y alternativas en torno al futuro de un patrimonio que pertenece a la nación mexicana.

Más aún, situados ya en el marco de un debate, que en muchos sentidos definirá el rumbo y futuro de México para las próximas décadas, las conclusiones a las que llegan los conferencistas que

participaron en dicho foro, muestran con brillantez los principios constitucionales sobre los cuales puede avanzarse en una verdadera reforma energética, que fortalezca la soberanía nacional y por supuesto constituye un rotundo rechazo a las posiciones que hoy plantean, en forma encubierta, la privatización del petróleo y de Pemex:

- a) Corresponde a la nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional.
- b) Sólo la nación, por conducto de Pemex, podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera.
- c) La industria petrolera nacionalizada es de utilidad pública.

Finalmente deseo expresar mi profundo agradecimiento a los doctores Jorge Fernández Ruiz, Manuel Becerra Ramírez, Adalberto Saldaña Harlow y Jaime Cárdenas Gracia por su plena disposición, entusiasmo y compromiso patriótico, que permitió llevar a cabo este foro en tan poco tiempo, y particularmente al Dr. Raúl Jiménez Vázquez, cuya voluntad y talento fue decisiva para la realización del foro “La Exclusividad Nacional en Materia de Petróleo”.

Dip. José Antonio Almazán González
16 de abril de 2008

Marco jurídico constitucional de la industria petrolera nacionalizada

Raúl Jiménez Vázquez[§]

Principios constitucionales

Derivado de las proclamas que dieron origen al programa histórico de la revolución mexicana, hace 91 años, el Congreso Constituyente de Querétaro produjo la primera Constitución económica y social del mundo, dando origen a un vigoroso constitucionalismo social que se orienta hacia el fortalecimiento de la soberanía nacional, el abatimiento de la desigualdad, la promoción de la justicia social y el bienestar de las clases populares.

A la par que las decisiones políticas fundamentales adoptadas en torno a la educación laica y gratuita, los derechos de los campesinos y los derechos de los trabajadores, el régimen de la propiedad pública consagrado en el artículo 27 constitucional es la viga maestra, la piedra angular de nuestro preclaro constitucionalismo social.

[§] Doctor en Derecho, experto en Derecho de la Energía. Secretario de Derecho Constitucional del Comité Ejecutivo de la Asociación Nacional de Abogados Democráticos.

Dicho régimen constitucional está integrado por los siguientes principios vertebrales:

- a) El primer principio es el de la *propiedad originaria* de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, el cual vino a trastocar la naturaleza individualista de la propiedad privada a fin de someterla al interés general de la sociedad.
- b) El segundo principio es el del *dominio directo, inalienable e imprescriptible* de la nación sobre los hidrocarburos y los demás recursos naturales del subsuelo. De él se desprende que el petróleo de los mexicanos no es un simple *commodity*, una mera mercancía comercial ceñida a las leyes de oferta y demanda, sino que se trata de un recurso natural de carácter estratégico cuyo manejo concierne a la sociedad en su conjunto, y no sólo a unos cuantos privilegiados, por lo que no debe sujetarse al arbitrio de intereses privados, ni mucho menos debe servir para garantizar el abasto o fortalecer los márgenes de seguridad energética de otros países.
- c) El tercer principio es el de la *explotación exclusiva y directa de los hidrocarburos* por parte de la nación. Con él se robustece la eficacia del principio del dominio directo a través de la exclusividad de la nación para desarrollar y disfrutar de los beneficios de la industria petrolera nacionalizada.

El petróleo es, entonces, un verdadero crisol en el que se funden los tres principios nucleares del artículo 27 constitucional ya que la nación es la *propietaria originaria* de los hidrocarburos, ejerce sobre ellos el *dominio directo, inalienable e imprescriptible* y a ella le corresponde el privilegio, la prerrogativa de su *explotación y usufructo integral*.

***Surgimiento y vicisitudes de los principios constitucionales
de la propiedad originaria y el dominio directo
de la nación***

Detrás de los principios constitucionales de la propiedad originaria y el dominio directo de la nación sobre los hidrocarburos existe una

historia de lucha patriótica que es menester referir así sea en forma somera.

Durante el porfiriato se promulgaron diversos ordenamientos legislativos estableciendo que el dueño del suelo también lo era del subsuelo. Tal es el caso del Código de Minas de 1884, el Código Civil del mismo año, el Código de Minas de 1892, la Ley del Petróleo de 1901 y la Ley Minera de 1909.

El efecto directo de esos instrumentos normativos fue catastrófico para la nación porque literalmente se le despojó de los recursos petroleros, generándose un coto de poder definitivamente contrario a los intereses generales del país.

Consciente de esa grave y delicada situación, el prócer Francisco I. Madero estableció un primer impuesto al timbre de 3 centavos por barril de petróleo, secundado por otro gravamen de 20 centavos por tonelada de petróleo extraído; asimismo, expidió un decreto obligando a las empresas petroleras a inscribirse en un registro gubernamental.

Al decir de algunos historiadores, la respuesta del embajador estadounidense Henry Lane Wilson, socio de la compañía Standard Oil y conocido como el “embajador de los *trust*”, fue la planeación del asesinato del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez, así como la articulación del golpe de Estado perpetrado por el usurpador Victoriano Huerta.

Enarbolando la bandera constitucionalista, Venustiano Carranza incorporó el asunto de los hidrocarburos a la agenda de la lucha revolucionaria, insertando en el artículo 2º de las Adiciones al Plan de Guadalupe el imperativo de la revisión de las leyes relativas a la explotación del petróleo.

En marzo de 1915 se creó la Comisión Técnica del Petróleo, organismo gubernamental que emitió un informe de resultados aseverando que debía restituirse a la nación la riqueza del subsuelo.

En agosto de 1916 se expidió una circular en la que se determinó que los extranjeros que adquirieran bienes nacionales dentro de la república serían considerados como mexicanos, fórmula jurídica nacionalista que se conoce con el nombre de “Cláusula Calvo”.

Esta ilación de hechos históricos permite apreciar claramente que a lo largo de los años convulsos que van de 1911 a 1916, se hizo patente la necesidad de reivindicar el dominio de la nación sobre los hidrocarburos.

Tal ideología revolucionaria afloró en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro, en el que un puñado de diputados radicales encabezados por el general Francisco J. Múgica –soportando las amenazas y las tentativas de cohecho de los personeros de las compañías petroleras– insertaron en el majestuoso artículo 27 constitucional los principios que hicieron posible la meta de la reivindicación de los recursos petrolíferos: *i)* el principio de la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, *ii)* el principio del dominio directo, inalienable e imprescriptible, del *dominio radical*, del *dominio absoluto* de la Nación sobre todos los recursos naturales ubicados en el subsuelo.

Esa epopeya jurídica motivó el desconocimiento de la Constitución Mexicana de 1917 por parte de las compañías petroleras y la emisión de diversas amenazas invasivas por parte del Gobierno de los Estados Unidos. Naturalmente, la Casa Blanca se negó a reconocer al Gobierno de Venustiano Carranza mientras subsistiera el artículo 27 constitucional.

La respuesta de Carranza fue la promoción de diversas disposiciones tendientes a imprimir efectividad al principio del dominio directo de la nación, como lo fueron el decreto tributario de abril de 1917 y el decreto reglamentario del artículo 27 constitucional del 19 de febrero de 1918.

La muerte alcanzó al “varón de Cuatro Ciénegas” en Tlaxcalantongo a manos precisamente de un militar de apellido Herrero, quien había formado parte del grupo paramilitar de apoyo a las empresas petroleras al mando del general Manuel Peláez, quien a sí mismo se proclamó el “presidente de la República de la Huasteca”.

Los gobiernos subsecuentes tampoco fueron reconocidos por el Gobierno de los Estados Unidos. Sin embargo, ansioso de ese reconocimiento, Álvaro Obregón accedió a la negociación de un acuerdo secreto con la Casa Blanca en el que se aceptó que el artículo 27 constitucional no fuese aplicado en forma retroactiva a los títulos de propiedad de los estadounidenses generados al amparo de las leyes porfiristas.

Me estoy refiriendo a los famosos “Tratados de Bucareli” de 1923, cuya suscripción motivó el asesinato a mansalva de un senador de Campeche, Alberto Field Jurado, así como el alzamiento de Adolfo de la Huerta enarbolando las banderas ideológicas contenidas en el “Plan de Xilitla”.

Fue en ese contexto que el 25 de diciembre de 1925 Plutarco Elías Calles promulgó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, reconociendo los derechos adquiridos de las compañías petroleras con base en el acuerdo de la no retroactividad de la carta magna reconocido en los “Tratados de Bucareli”.

***La reforma constitucional del presidente Lázaro Cárdenas;
surgimiento y vicisitudes del principio constitucional
de la explotación directa de los hidrocarburos
por parte de la nación***

Como es de todos sabido, la expropiación de los bienes pertenecientes a las compañías petroleras vino a romper el nudo gordiano en el que se encontraba inmerso el artículo 27 constitucional, poniendo al Estado en posibilidad jurídica y material de hacer efectivo el mandato del dominio directo de la nación sobre los hidrocarburos.

Sin embargo, la expropiación resultaba insuficiente para lograr la consumación plena e íntegra de los fines reivindicatorios del artículo 27 constitucional. Para ello se requería dotar a la nación de otra herramienta estratégica: el principio de la explotación directa de los hidrocarburos por parte de ella misma.

El principio de la explotación directa del petróleo por parte de la nación no fue consignado como tal por el Constituyente de 1917. Su incorporación a la ley fundamental fue la consecuencia ineludible de la expropiación petrolera decretada por el presidente Lázaro Cárdenas.

Efectivamente, una vez que las empresas petroleras abandonaron el país y luego de haberse superado el estado de emergencia nacional por ellas provocado, el Gobierno Federal llegó a la conclusión de que la nación debía tener el *control absoluto* de todas y cada una de las fases o etapas industriales inherentes a la explotación de los recursos petroleros, por lo que debía eliminarse, *de todo a todo*, la participación de los inversionistas privados, *gestándose en ese momento histórico la idea estratégica de la nacionalización integral de los hidrocarburos*.

Así se colige de la cita puntual del informe presidencial rendido a la nación el 1º de septiembre de 1938:

Y para evitar en lo posible que México se pueda ver en el futuro con problemas provocados por intereses particulares extraños a las necesidades interiores del país, se pondrá a la consideración de Vuestra Soberanía que no vuelvan a darse concesiones del subsuelo en lo que se refiere al petróleo y *que sea el Estado el que tenga el control absoluto de la explotación petrolífera.*

Consecuente con ese anuncio político, el 22 de diciembre de 1938 el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la propuesta de reforma al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, cuyo objetivo medular fue dar curso normativo a la iniciativa política de la *nacionalización integral y absoluta del petróleo de los mexicanos.*

Para apreciar con mayor objetividad la riqueza ideológica y jurídica de esa decisión, es conveniente acudir, una vez más, a la fuente de la verdad histórica de los hechos encarnada en la iniciativa presidencial:

Una vez que la Nación ha tomado a su cargo directamente el control de las explotaciones en forma tal que no sólo podrá atender las necesidades del país, sino en su mayor parte, las de nuestro comercio exterior de petróleo, no se ve el motivo para permitir que continúen formándose y vigorizándose intereses privados que es de presumirse que llegarán a ser, si no antagónicos, a lo menos distintos de los intereses generales cuya tutela procurará el gobierno con todo empeño y energía... *Incorporado al Texto Constitucional el principio de la explotación directa del petróleo que a la Nación corresponde, se le da una mayor fijeza y autoridad.*

Así pues, a impulso del presidente Lázaro Cárdenas, *el Estado tiene el control directo, inmediato, integral, absoluto, exclusivo y excluyente de todas y cada una de las fases o etapas de la explotación industrial de los hidrocarburos,* por lo que en este campo no es posible otorgar concesiones ni contratos a favor de los inversionistas privados.

Tanto la expropiación como el agregamiento al texto constitucional del principio de la explotación directa de los recursos petroleros por parte de la nación, fueron objeto de tremendos sabotajes. Baste señalar que las empresas afectadas exigieron al embajador estadounidense en México, Josephus Daniels, y a la Casa Blanca, que de

inmediato se llevara a cabo una invasión armada a nuestro país. A juicio de algunos historiadores, también promovieron la rebelión del entonces gobernador de San Luis Potosí, el general Saturnino Cedillo.

Nuestro petróleo fue etiquetado como robado y las cortes de diversos países ordenaron el embargo en los puertos de destino de los buques mexicanos. A fin de vencer el boicot de las empresas petroleras, México se vio obligado a vender crudo a la Italia de Mussolini y a la Alemania de Hitler, recibiendo a cambio tres buques construidos en los astilleros Ansaldo de Génova y un bloque de maquinaria pesada, respectivamente. Por cierto, la recuperación de esos bienes que eran vitales para la naciente industria petrolera fue obra de un gran mexicano, el brillante jurista Alfonso Cortina Gutiérrez, autor de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y magistrado fundador del Tribunal Fiscal de la Federación.

No obstante esos amagos, el talento y la visión de un extraordinario grupo de mexicanos dirigidos por el general Lázaro Cárdenas hicieron posible la fractura del cártel de las petroleras, a través de la formalización en 1940 de un primer arreglo con el grupo Sinclair. Lo anterior permitió la materialización de otro arreglo en 1942 con el Gobierno de los Estados Unidos, el llamado “Convenio Zevada-Cook”, al cual siguió la suscripción de un tercer acuerdo de voluntades en 1948 con las empresas europeas apuntaladas por la compañía El Águila.

A pesar de esos arreglos satisfactorios, el boicot de las petroleras continuó desarrollándose de manera soterrada en forma de sabotajes a las solicitudes de crédito formuladas por México a diversas instancias internacionales. Incluso en el interior del Congreso estadounidense se formó un grupo de trabajo, el llamado “Comité Wolverton”, cuya conclusión fue en el sentido de que los préstamos del Eximbank de los Estados Unidos podrían fluir hacia nuestro país, siempre y cuando no fueran destinados a la solventación de las necesidades de nuestra naciente industria petrolera nacionalizada.

La reforma constitucional del presidente Adolfo López Mateos

Pese a la claridad y contundencia de la reforma constitucional cardenista, y como consecuencia de las presiones ejercidas por la Casa

Blanca y por las compañías expropiadas en 1938, en los años 1949 y 1951 se otorgaron a las empresas petroleras pertenecientes al grupo CIMA-Pauley diversos *contratos de riesgo*, lo que significó una amenaza latente para la viabilidad de la integralidad de la industria petrolera nacionalizada.

Dichos contratos abarcaron una superficie de casi 4 000 kilómetros cuadrados. La remuneración a los contratistas consistió en el reembolso total, sin plazo de vencimiento, de los gastos e inversiones por trabajos ejecutados, *más* el valor de 50 por ciento de los hidrocarburos producidos por los pozos perforados, *más* una compensación de entre 15 y 18.25 por ciento del valor de la producción, por un periodo de 25 años.

Ello llevó al presidente Adolfo López Mateos a promover en el mes de enero de 1960 una *segunda reforma* al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política, prescribiéndose que en materia de petróleo *no se otorgarán contratos ni subsistirán los que se hayan otorgado*.

La lectura de la exposición de motivos de esta enmienda constitucional no deja ningún espacio para la duda o la interpretación en contrario:

Debe asentarse de una vez por todas, de manera indiscutible, en el artículo 27 Constitucional, que no se otorgarán concesiones ni contratos ni subsistirán los que se hayan otorgado y que *sólo la Nación podrá llevar a efecto la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva*.

Es preciso aclarar que los contratos de riesgo suscritos con el grupo CIMA-Pauley fueron cancelados por el Gobierno de México siendo director general de Pemex el licenciado Jesús Reyes Heróles, quien al respecto dijo lo siguiente en el Informe rendido el 18 de marzo de 1970:

Ningún disimulo, ninguna simulación jurídica, ninguna interpretación dudosa de la ley, sino su cumplimiento claro y cabal, que sienta las bases para que la política petrolera de México tenga un futuro siempre a la altura de las luchas que el pueblo de México llevó a cabo al consumarse la expropiación petrolera.

La prohibición expresa de los contratos de riesgo fue complementada con otra enmienda al artículo 27 constitucional contenida en el mismo paquete legislativo, por virtud de la cual se dispuso que el dominio directo de la nación sobre los recursos del subsuelo también comprende la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, lo que hoy en día permite a Pemex detentar el control de los yacimientos ubicados en la sonda de Campeche.

La reforma constitucional del presidente Miguel de la Madrid

El circuito constitucional de la nacionalización del petróleo quedó definitivamente sellado con una *tercera reforma constitucional*, la promovida por el presidente Miguel de la Madrid en el año 1983, que tuvo como marco de referencia el principio fundamental de la propiedad de la nación.

Con ella se dio origen al capítulo económico contemplado en los artículos 25 al 28 de la carta magna; *reconociéndose* constitucionalmente el proyecto de nación y sus fines irrenunciables basados en la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales; *asignándose* al Estado la rectoría del desarrollo nacional, facultándolo para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica; *creándose* el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional; *transparentándose* el régimen de la economía mixta; *definiéndose* en forma clara y precisa las áreas estratégicas de la economía nacional reservadas exclusivamente al Estado, incluyendo dentro de las mismas a los hidrocarburos y la petroquímica básica; y *disponiéndose* que las áreas estratégicas no constituyen monopolios y serán desarrolladas exclusivamente a través de organismos públicos en los que el Estado mantendrá siempre la propiedad y el control.

Dado que las áreas estratégicas son actividades económicas o áreas del desarrollo nacional que revisten una importancia trascendental para el destino de la nación, la reforma constitucional en cita sirvió para confirmar que corresponde a la nación el desarrollo exclusivo, directo e integral de todas y cada una de las cadenas y procesos productivos que conforman el área estratégica de los hidrocarburos.

Luego entonces, con este importante cambio normativo se perfeccionó el régimen constitucional de los hidrocarburos, los cuales ahora

ostentan una doble protección jurídica: la *protección constitucional* inherente a su condición de recursos naturales sujetos al dominio directo de la nación, y la *protección constitucional* que les corresponde en su calidad de industria petrolera nacionalizada constitutiva de un área estratégica de la economía nacional.

Conjugación de las reformas constitucionales

Con base en los conceptos jurídicos precedentes puede afirmarse que el marco constitucional de los hidrocarburos, perfilado a lo largo de las trascendentales reformas emprendidas en los años de 1938, 1960 y 1983, no sólo no permite, sino que *prohíbe tajantemente* cualquier injerencia de las empresas, sean éstas nacionales o extranjeras, en el desarrollo del área estratégica de la economía nacional consistente en la exploración, la explotación, la refinación, la petroquímica básica, el almacenamiento, el transporte, la distribución y la venta de primera mano del petróleo y sus derivados.

Es por eso que Pemex no puede, ni debe, emitir acciones para cotizar en bolsa. Es por eso que Pemex no puede, ni debe, celebrar alianzas estratégicas, ni aceptar “acompañamientos de sus competidores”, ni suscribir contratos de riesgo tendientes a compartir las reservas o los resultados de la producción petrolera, sin importar que los yacimientos se encuentren ubicados en tierra firme, en aguas someras, en aguas profundas o en aguas ultraprofundas.

Es por eso que Pemex no puede, ni debe, permitir que inversionistas privados realicen trabajos de maquila o de *outsourcing* en el ámbito de la refinación, ni en ninguna otra de las cadenas productivas de la industria petrolera nacionalizada.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo

La norma constitucional se remite a una ley reglamentaria a fin de establecer la forma y términos en que la nación debe llevar a cabo la *explotación directa, inmediata, absoluta, integral, exclusiva y excluyente de los hidrocarburos*.

De ello se colige que el artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria en materia de petróleo conforman una *unidad indisoluble*, un *bloque jurídico inseparable*, en el que descansan el edificio normativo y la legitimidad política de la industria petrolera nacionalizada. El cercenamiento o la desnaturalización de los principios de la Ley Reglamentaria conllevaría automáticamente la mutilación o el desvirtuamiento de los mandatos contenidos en la ley fundamental de los mexicanos.

Es así como a fines de noviembre de 1958, a título de último acto de gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines, fue promulgada la vigente Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, cuya autoría intelectual y desarrollo material correspondió a un ilustre mexicano, un gran ideólogo, un eminente jurista, el maestro Narciso Bassols, primer secretario de Hacienda del gabinete cardenista.

Interpretando fielmente la letra y el espíritu del artículo 27 Constitucional, en la Ley Reglamentaria en invocación se desarrolló en plenitud el principio supremo de la explotación directa, exclusiva y excluyente de los hidrocarburos por parte de la nación, desplegándose una *visión integral e integradora de la industria petrolera nacionalizada* basada en los siguientes apotegmas jurídicos:

- a) Corresponde a la nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional.
- b) Sólo la nación, por conducto de Pemex, podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera.
- c) La industria petrolera nacionalizada es de utilidad pública.
- d) La industria petrolera nacionalizada es de jurisdicción federal, es decir, compete exclusivamente a la Federación, lo que se corrobora con el texto literal del artículo 73, fracción X, constitucional, en el que se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de los hidrocarburos.

Partiendo de ese *alcance integral e integrador* del concepto constitucional de la industria petrolera, en el artículo 6º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo se

prescribe que la intervención de los empresarios está circunscrita a la sola celebración y ejecución de los contratos de obras y servicios que Pemex requiera para la mejor realización de sus actividades.

La presencia de los inversionistas privados en el conjunto encadenado de la industria petrolera nacionalizada se debe limitar a la mera ejecución de obras y servicios *bajo la subordinación, en beneficio de y por cuenta y orden de Pemex*, sin que tal colaboración en ningún caso conduzca a la merma del poder de dirección, operación y control de los procesos de la explotación industrial reservada a la nación.

En ese marco de ideas, es menester apuntar que los contratos de servicios múltiples y los contratos para el mantenimiento y la operación de ductos no son acordes al bloque constitucional de la industria nacionalizada del petróleo, habida cuenta de que los contratistas tienen la capacidad de incidir en la conducción de las actividades de planeación y operación que son propias del organismo.

Bajo ese modelo de concertación de voluntades, los inversionistas privados están en aptitud de desplegar un conjunto de poderes jurídicos y operativos francamente exorbitantes, cuyo objetivo estratégico es sustituir a Pemex, total o parcialmente, en el desarrollo de la interfase industrial respectiva, lo que de ninguna manera encuadra dentro del alcance limitado y subordinado del rol que en su caso les correspondería desempeñar si se estuviese en presencia de un contrato tradicional de obra pública a precios unitarios o a precio alzado.

Conclusiones

De lo expuesto se concluye que las limitaciones o candados que inhiben la participación de los inversionistas privados en el desarrollo de la industria petrolera nacionalizada, incluyendo la prohibición absoluta de los contratos de riesgo, emanan directamente de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.

Por consiguiente, es *inexacto* que tales restricciones pueden ser desvanecidas mediante una simple reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

La enmienda legislativa que en tal sentido llegare a instrumentarse violaría flagrantemente las decisiones políticas fundamentales

aplicables a los hidrocarburos, en su doble calidad de recursos naturales sujetos al dominio directo de la nación y de industria nacionalizada constitutiva de un área estratégica de la economía nacional.

También sería conculcatoria de las decisiones políticas fundamentales plasmadas en la norma constitucional en torno a la soberanía popular, el proyecto de nación, la rectoría del Estado y el régimen de la economía mixta.

Se trataría, pues, de una reforma manifiestamente contraria al principio de la supremacía constitucional estipulado en el artículo 133 constitucional, del cual se desprende que las leyes que expide el Congreso de la Unión no pueden, ni deben, contradecir o vulnerar los mandatos de nuestra carta magna.

Consecuencias jurídicas

Ese eventual cambio normativo aparejaría diversas consecuencias jurídicas que es oportuno destacar:

1. La presencia de inversionistas en las actividades tendientes a la explotación de los hidrocarburos generaría una industria petrolera privada, paralela a la industria petrolera nacionalizada a cargo de la nación, por conducto de Petróleos Mexicanos.

La primera asumiría la forma de un negocio 100 por ciento particular y se registraría por las normas inherentes al derecho privado; es decir, en este contexto los inversionistas ni siquiera tendrían la obligación de tramitar y obtener una concesión administrativa, exactamente como sucedía antes del surgimiento de nuestro extraordinario artículo 27 constitucional.

La segunda, la industria petrolera nacionalizada, seguiría siendo de utilidad pública y continuaría estando sujeta a la normatividad de derecho público derivada de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.

¿Cómo se justificaría esa magna incongruencia? ¿Cómo se explicaría que el aprovechamiento de un recurso estratégico de los mexicanos, como lo es el petróleo, estuviese sujeto a dos regímenes jurídicos distintos y contrarios entre sí: *uno*, enmarcado en la lógica jurídica de los intereses privados; *otro*,

aferrado a las categorías constitucionales de la soberanía popular, el proyecto nacional, la rectoría del Estado, la economía mixta, la utilidad pública, el interés social y la seguridad energética de nuestro país?

2. Por otra parte, la industria petrolera privada competiría dentro del mercado mexicano en condiciones totalmente ventajosas y desleales frente a la industria petrolera nacionalizada. En efecto, al no estar regida por la normatividad gubernamental vigente en materia de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público, la industria petrolera privada abatiría costos y obtendría los beneficios de las economías de escala; cosa que la industria petrolera nacionalizada no puede hacer a cabalidad hoy en día porque sobre ella gravitan una pesada carga regulatoria y un control gubernamental a todas luces enervante.

Para ejemplificar esa asimetría jurídica que trasciende a la estructura de costos baste mencionar que, bajo ciertos supuestos, Pemex tiene la obligación de licitar y adjudicar los contratos de obras, adquisiciones y servicios conforme a las reglas pactadas en el capítulo “Compras del sector público” del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; mientras que la industria petrolera privada no tiene que ceñirse a las disciplinas de las compras de gobierno imperantes en la zona norteamericana de libre comercio.

A nadie escapa que debido a esas incongruencias, a esas asimetrías normativas –adosadas a las absurdas restricciones hacendarias que impiden a Pemex destinar sus excedentes líquidos al fortalecimiento de la infraestructura–, a la postre se neutralizaría y se volvería insostenible la idea de la existencia de la industria petrolera nacionalizada, lo que significaría el coronamiento de los esfuerzos desplegados por las petroleras internacionales a fin de controlar y usufructuar por completo un mercado interno construido a lo largo de 70 años, que, hoy por hoy, tiene un valor aproximado de 75 000 millones de dólares anuales.

3. Todo lo anterior se agrava con el hecho de que merced a los convenios internacionales de protección de las inversiones privadas –aunado a la reciente suscripción por el Gobierno

Federal del convenio relativo a la Agencia Multilateral de Garantía de las Inversiones (MIGA, por sus siglas en inglés), a cargo del Banco Mundial–, los empresarios están blindados jurídicamente en contra de cualquier medida que pudiere afectar sus intereses, incluyendo los actos de expropiación.

Más aún, contrario a lo que ocurrió en el contexto de la defensa de la validez jurídica de la expropiación petrolera de 1938, en que el Gobierno del presidente Lázaro Cárdenas hizo valer la Cláusula Calvo para preservar el principio de la soberanía jurisdiccional, ahora las demandas y reclamaciones de los inversionistas contra el Estado mexicano tienen que ser resueltas a través de arbitrajes internacionales en los que se aplican reglas propias del derecho de los negocios.

El litigio emprendido hace unas semanas por la Exxon-Mobile en contra del Gobierno de Venezuela y el embargo de sus cuentas abiertas en bancos extranjeros, es el espejo humeante de Tezcatlipoca en el que debe proyectarse esta delicada cuestión jurídica y política.

4. Por último, es menester subrayar que el aprovechamiento de los recursos naturales bajo una perspectiva de utilidad pública es un derecho humano, conocido como “*derecho humano al desarrollo*”, que se encuentra reconocido en los siguientes instrumentos del derecho internacional:

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966 y ratificado por nuestro país el 18 de diciembre de 1980; tratado internacional que conforme al mandato del artículo 133 constitucional es parte de la ley suprema de toda la Unión y se ubica jerárquicamente por debajo de la carta magna y por encima del resto del orden jurídico nacional.

En el artículo 1, párrafo 2, del Tratado en cita se contemplan dos principios medulares: el primero indica que los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales; el segundo enuncia que *en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia*.

- Declaración adoptada por la Asamblea General de la ONU el 4 de diciembre de 1986, en la que se estipula que *el*

derecho humano al desarrollo implica el ejercicio del derecho inalienable de los pueblos a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

En ese contexto, la pretendida reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo sería nula de pleno derecho en el ámbito del derecho internacional general, pues por ese medio se violentaría el derecho humano al desarrollo, siendo éste un *principio ius cogens*, una norma imperativa de derecho internacional general que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma posterior de derecho internacional general que tenga ese mismo carácter, aserto que se desprende del texto puntual del artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

Para concluir, es oportuno recordar las palabras consignadas el día 9 de marzo de 1938 en los *Apuntes* del presidente Lázaro Cárdenas:

México tiene hoy la gran oportunidad de librarse de la presión política y económica que han ejercido en el país las empresas petroleras que explotan, para su provecho, una de nuestras mayores riquezas, como es el petróleo, las cuales han estorbado la realización del programa social señalado en la Constitución Política.

Evolución del régimen constitucional del petróleo en México

Adalberto Saldaña Harlow[§]

Antecedentes históricos

Si bien México fue tomado por la Corona española desde la Conquista en 1521, principalmente como una fuente de riquezas por sus recursos naturales (tierras y minerales) que le daban una clara vocación de bienes naturales, y que serían saqueados en los 300 años de Colonia española, por un error histórico de omisión, este carácter patrimonial no fue expresamente incluido como parte principal del proyecto nacional en los documentos cruciales de los Sentimientos de la Nación de Morelos de 1813, y las constituciones de 1814, 1824 y 1857. Tal vez porque a partir de que México se estableció como nación, en 1821, al culminar su independencia, se consideró implícitamente que tal libertad y soberanía nacional, implicaba que las riquezas naturales dentro del territorio les corresponderían, de ahí en adelante, a los mexicanos como un tesoro colectivo (incluyendo las riquezas minerales del subsuelo en plata, oro y demás).

[§] Licenciado en Derecho, con maestrías en Economía y en Administración Pública, y doctor en Ciencia Política.

Así, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814 sólo expone que un sistema de administración y forma de gobierno sustituya a la monarquía de España, “reintegrando a la Nación misma en el goce de sus augustos imprescindibles derechos, la conduzca a la gloria de la independencia, y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos”.

De manera que el incipiente *proyecto nacional* mexicano se fundamentaba en la independencia y autodeterminación nacional, la soberanía del pueblo y sus derechos, la religión católica, y sobre todo la forma de gobierno; pero omitía el elemento clave del patrimonio natural de la nación.

La Constitución de 1824, en su proyecto nacional, también impulsó la independencia política y la libertad nacional, depurando la forma de gobierno de república, representativa, popular, federal con preponderancia nominal del Poder Legislativo, añadiendo la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, la garantía de derechos humanos básicos, y los límites del poder público y sus responsabilidades; y se prohíbe expresamente reformar la Constitución en su establecimiento de “la *libertad e independencia de la Nación mexicana, su religión, forma de gobierno, división de los Poderes Supremos, y libertad de imprenta*”. Y también vuelve a omitir en el proyecto nacional el elemento del patrimonio natural.

El mismo proyecto nacional reflejado en el texto de la Constitución de 1857 (tan depurada que una gran parte de su articulado pasó de lleno a la Constitución de 1917) constituye a la nación bajo la forma de república democrática, representativa, popular e *independiente* desde 1921; estableciendo los derechos del hombre y su garantía y los términos para el reconocimiento del principio clave de la soberanía nacional del pueblo, y la forma de gobierno para su beneficio, ejerciendo tal soberanía por medio de los poderes públicos, la división de poderes, su organización y funcionamiento, el federalismo, la responsabilidad pública, reforma e inviolabilidad de la Constitución. Y vuelve a darse la omisión de considerar dentro del proyecto nacional el elemento crucial del patrimonio natural, a pesar de su preponderancia en la realidad.

Se aprecia, que si bien el proyecto nacional mexicano va depurándose en los textos constitucionales, no se toca expresamente el tema de patrimonio nacional de los recursos y riquezas naturales,

que obviamente había sido un factor fundamental en el México de la Colonia.

***La Constitución de 1917 (en la versión original del democrático
Congreso Constituyente que reforma la Constitución
del 5 de febrero de 1857)***

Después de una virtual guerra civil, liderada por una revolución agraria en la lucha por la tierra, se introducen enormes garantías sociales que modifican el sentido meramente liberal del resto del articulado constitucional que viene en su mayoría del texto de la Constitución de 1857, por lo que existe una *Constitución reorientada socialmente más que una nueva Constitución*.

En primer lugar, debido al establecimiento de su régimen social revolucionario de tenencia de la tierra, en el artículo 27, producto de una larga discusión y elaboración del tema en proclamas, declaraciones y planes con levantamientos políticos desde antes de 1910 a 1917, todos relativos al régimen de tenencia, reparto y explotación de las tierras dentro del territorio nacional (y aun de aguas), por lo que no significa una sorpresa, salvo en cuanto al enfoque constitucional que se maneja de que tales bienes corresponden en propiedad originaria a la nación, la que tiene el derecho de *transmitir su dominio* a los particulares, constituyendo nada menos que la propiedad privada.

De manera que se deja la impresión, de que el concepto y uso del patrimonio natural, abarcando especialmente las tierras y los minerales del subsuelo, que se tenía en la Colonia, se omite, y sólo se retoma hasta la Constitución de 1917, donde se añade el petróleo y los hidrocarburos, dentro de un marco conceptual atrayente (que parece haber aparecido sorpresivamente), que establece las bases para la exclusividad de tal petróleo, considerando las características del régimen de “propiedad” y “dominio”.

Sin embargo, en una *revisión* de tal evolución, se puede apreciar un proceso distinto:

En primer lugar, sobresale que el texto original del artículo 27 constitucional, parte de considerar las tierras y aguas como de propiedad originaria de la nación, como un colectivo, en el cual es soberano el pueblo (art. 39).

En el desarrollo histórico mexicano, si bien la propiedad original correspondía a los pobladores indígenas, el derecho de conquista le daba a la Corona española la propiedad de las tierras y minerales del subsuelo, desde 1521, con la misma caracterización de que la Corona transmitía la *propiedad* de las tierras, pero conservaba el *dominio* del subsuelo, por cuyo uso y explotación mediante concesiones, exigía un pago.

Es hasta la independencia nacional en 1821, cuando se puede considerar un patrimonio nacional natural, regresando la propiedad originaria al colectivo nacional, quitándosela a la Corona española, y su misma transmisión del *dominio* de las tierras dentro del territorio nacional, y especialmente regresando la *propiedad y el dominio* del subsuelo a los mexicanos. De tal forma que la independencia traía consigo de manera natural, la sustitución de los atributos de la Corona española, que tomaba para sí la nación mexicana, como el pueblo nacional.

El concepto del patrimonio nacional natural, que corresponde al pueblo mexicano, es un integrante preponderante del principio de independencia, correlacionado con la autodeterminación y gobierno propio, precisamente para la disposición de los bienes del suelo y el subsuelo que forman el patrimonio natural colectivo.

Así deben entenderse las disposiciones de las constituciones de 1814, 1824 y 1857, que guardan la preponderancia de la independencia nacional.

Es para conservar esa independencia que se recupera conceptualmente la *propiedad originaria*, y en materia del subsuelo se mantiene el *dominio* de la nación sobre los minerales, que pueden concesionarse sin perder la independencia.

La Constitución de 1917 en su artículo 27 tiene el mérito, entre muchos otros, de formalizar el régimen normativo del patrimonio de recursos naturales no renovables, ya no sólo referidos a los minerales (cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos), sino introduciendo el petróleo y los carburos de hidrógeno, y las aguas dentro de un “*dominio* directo de la nación”, que es *inalienable e imprescriptible*, aunque “puede” concesionar su explotación el Gobierno Federal.

Pero además, la nación tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las *modalidades* que dicte el interés público, y aun llegar a la

expropiación por causa de *utilidad pública* (y mediante indemnización), así como *regular el aprovechamiento* de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una *distribución equitativa* de la *riqueza pública* y cuidar su conservación. Entonces, por *mayoría de razón*, si la nación puede imponer modalidades sociales a la propiedad privada de las tierras, más debería hacerlo con los recursos naturales no renovables, sobre los que guarda el dominio colectivo, de manera inalienable e imprescriptible.¹

Por lo que es necesario precisar sus consecuencias: la nación tendrá el *dominio directo* de los minerales del subsuelo, y de las aguas, y del petróleo y los carburos de hidrógeno, mismo dominio que es inalienable e imprescriptible, por lo que no se transmite la propiedad.

Entonces queda un principio constitucional doble en materia de petróleo e hidrocarburos respecto a *finés y medios*: el dominio directo de su explotación corresponde a la nación de manera *inalienable e imprescriptible*, y sólo el Ejecutivo Federal podrá hacer concesiones públicas en su operación, propiciando el *medio* de la *exclusividad* pública. Particularmente considerando que tiene otra *exclusividad*, referida a sus *finés* sociales de que sólo puede dirigirse al “*interés público, regular el aprovechamiento* de los elementos naturales, para hacer una *distribución equitativa* de la *riqueza pública*, y *cuidar su conservación*”. Lo que se adiciona con posteriores reformas constitucionales respecto a “lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”.

Desafortunadamente para los mexicanos, esta obligación de la nación *supuestamente representada por el Estado*, no se toma con claridad como *fin de exclusividad social*, si bien se prosigue en el de la exclusividad de su explotación, en las diversas reformas constitucionales. Pero ese es el mayor dilema del pueblo mexicano: que el dominio de la nación en los medios sea para darle *exclusividad pública* en su manejo; pero que con toda la *exclusividad* pública, ésta sea para

¹ Con la misma argumentación del artículo 28 reformado, que señala que el Estado al ejercer su rectoría en las áreas prioritarias (ahora casi desiertas por la privatización de los ferrocarriles) “protegerá la seguridad y la soberanía de la nación”; de manera que por mayoría de razón el Estado tendrá esta fundamental función en las áreas estratégicas, además de los propios fines del artículo 25 de la rectoría del desarrollo nacional por el gobierno.

el fin *exclusivo de beneficio social*, no para proporcionarles fondos financieros a los gobiernos federales, para que decidan discrecionalmente cómo gastarlos, en presupuestos de ingresos deficitarios, sino exclusivamente para mejorar el bienestar social, la vida de todo el pueblo mexicano (recuérdese que Pemex tiene actualmente ingresos anuales próximos a 75 mil millones de dólares).

El problema está en que tanto el Gobierno Federal como la propia empresa de Pemex y su sindicato han sido a todas luces, factores violatorios del régimen constitucional antes señalado, especialmente por la corrupción, la ineficiencia y la desviación de recursos. Y estos son los elementos que deben resolverse, pues la solución no puede ser la *privatización de Pemex*, porque los inversionistas nos cobrarán demasiado, y por eso han estado tan interesados por participar, y han ejercido tantas presiones apoyados por el PRI y el PAN. Por lo que el petróleo está rodeado de enemigos, y no ha servido para beneficio del pueblo mexicano tan directamente como lo dice el texto constitucional.

La observación es que *por primera vez* en la historia constitucional mexicana sobre el proyecto nacional, se establece el patrimonio nacional de las riquezas naturales, y dentro de ellas, se cita específicamente al petróleo, al que se le considera como patrimonio del pueblo, y encargo de su soberanía.

Este es un gran adelanto político histórico del proyecto social nacional, que parecería surge en buena medida, sorpresivamente, sin provenir de las constituciones anteriores, y que trae una carga de gran legitimación democrática por salir del Congreso Constituyente más democrático de la historia, después de una revolución social, que da pauta para su posterior depuración.

El texto constitucional original de 1917 establece la dirección del proyecto nacional, pero demanda leyes que emanen de la misma ley suprema (art. 133), considerando que tal Constitución puede ser reformada o adicionada (art. 135), sólo que conservando la observancia del proyecto nacional implícito, por lo que deberán ampliar y profundizar sus propósitos, pero no contravenirlos, y violarlos (art. 136).

De manera que dentro de un intenso proceso de cerca de 500 cambios al texto constitucional, se introducen adiciones y reformas constitucionales que van depurando los términos del dominio de la nación, que no sólo es inalienable e imprescriptible, sino que en el caso del petróleo, y de los carburos de hidrógeno o de minerales radiactivos,

no se otorgarán concesiones, ni contratos, y “la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva” (art. 27 reformado, párrafo sexto).

Por lo tanto, se establece un *régimen constitucional exclusivamente público* para el manejo del petróleo (así como los carburos de hidrógeno y minerales radiactivos), diferente al de los demás minerales del subsuelo, para el máximo control de la nación (supuestamente del pueblo nacional), que no debe ser contravenido, a riesgo de violar la observancia de la ley suprema. A lo anterior se añade el establecimiento del petróleo como *área estratégica* del desarrollo económico en el artículo 28, para no considerar monopolio “las funciones que el Estado ejerza de manera *exclusiva*”, en su intervención directa reforzada por el artículo 25, en cuanto a la participación *exclusiva* del sector público en este campo, “manteniendo siempre el Gobierno Federal, la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan”, como en este caso es Pemex.

Así, en unas cuantas líneas, provenientes del texto original de 1917, con la *adición constitucional* de la exclusiva explotación pública, en el artículo 27 párrafo sexto (como consecuencia de la expropiación de las empresas petroleras), y la prolongación *natural* del dominio directo de la Nación, inalienable e imprescriptible, reforzado por apoyos de los artículos 25 y 28, y por una ley reglamentaria verdaderamente sustentada en los mandatos constitucionales, se impone un régimen *extraordinario* al patrimonio nacional de los recursos naturales del petróleo y petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, con un dominio abierto y exclusivo de parte del pueblo nacional soberano (art. 39), que lo *extrae* de cualquier trato privado.

Por ello, la pretensión de privatizar el régimen del manejo y explotación del petróleo y energéticos, significaría cambiar el fin social de su destino y la *violación* del texto constitucional y su proyecto histórico de nación, que sólo se entiende que suceda por un “trastorno público [que] establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, [y] tan luego como el pueblo recobre su libertad (...) serán juzgados los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta” (art. 136). Ratificando que no es suficiente la *exclusividad* del Estado en la explotación del petróleo, sino que es condición *sine qua non*, que los

beneficios que se obtengan sean *exclusivamente* para el bienestar del pueblo mexicano.

Esto queda confirmado por el principio constitucional de la soberanía del pueblo de la nación (art. 39), que viene desde 1814, y en la que está fundamentado el marco constitucional de 1917, en que el actor principal es la nación, como la representación del pueblo mexicano, o el interés colectivo del pueblo mismo que es soberano de la nación. Así que el concepto de nación debe tomarse principalmente como el pueblo soberano dentro de los límites de su territorio (art. 27), mismo pueblo que ejerce su soberanía por medio de los poderes públicos, en los términos de las constituciones electas por dichos *pueblos* (arts. 39 y 41).

El énfasis está en el principio democrático del pueblo, que establece mandato al poder público para ejercer su soberanía, sobre el patrimonio colectivo de tierras, aguas, subsuelo, petróleo y energéticos, dentro de la autodeterminación como entidad independiente; mas no del gobierno que se dice representante del pueblo, sin siquiera consultarlo e incluirlo en la toma de decisiones nacionales referentes a la esencia de la soberanía. Subrayo que México ha sido un país petrolero por más de 80 años, sin que los mexicanos nos hayamos beneficiado directamente; el gran beneficiario ha sido el gobierno, mismo que no ha cumplido en garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable, y que mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad del pueblo (art. 25), así como la *independencia* y la *democratización* (art. 26).

Así se llega, una vez más, al meollo del problema: el incumplimiento de la Constitución por los gobiernos. El capítulo económico constitucional establece los fines más elevados socialmente, en los artículos 25, 26, 27 y 28. Poco podría hacerse para mejorar la cuestión de fines, pero no se ha encontrado solución a la cuestión de resultados, pues los medios públicos no han sido *facilitadores*, pero los medios privados (por la experiencia mundial) han sido los grandes ganadores en el colonialismo moderno monopolista, a expensas de los pueblos, por lo que no es salida la privatización. Tal vez el establecimiento de un tribunal constitucional ayude a los gobiernos a cumplir en mayor medida, los mandatos constitucionales.

Conclusión

A partir del texto original de la Constitución de 1917, y sus adiciones, se enriquecen grandemente los términos del proyecto nacional, tanto por el régimen de inclusión del patrimonio nacional de los recursos naturales del territorio nacional, resaltando el caso del petróleo, como del régimen agrario con la redistribución de las tierras de cultivo y la responsabilidad –inverosímil– del Estado de garantizar el bienestar de la población campesina (art. 27, fr. XX). A esto se añade el régimen de protección laboral del artículo 123, con gran solidez y detalle, y se *planta* en el artículo 3º el esquema inicial del régimen de la educación, con la impartición gratuita de la primaria por las escuelas oficiales (que luego se convertiría en un artículo social extraordinario).

Estos son cuatro puntales del proyecto nacional en la Constitución que permiten un cambio de dirección, como garantías sociales, que harán que todo el texto de la ley suprema deba ser reinterpretado en razón de su interés social, como ejercicio de la soberanía del pueblo, para su bienestar, a través del poder público (art. 41), en la rectoría del desarrollo nacional (art. 25).

Una reforma del proyecto social nacional, que en vez de *continuar y adelantar* sus propósitos sociales y democráticos, busque dar prioridad al interés del capital privado, significaría una regresión contrarrevolucionaria, violatoria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 136), en perjuicio de la mayoría del pueblo, la soberanía de la voluntad general, y el bienestar colectivo. Pero si Salinas pudo hacerlo impunemente en materia agraria, la nueva reacción del PAN y el PRI podrían reformar la Constitución, en contra del proyecto nacional (art. 26) legítimamente democrático, por lo que es indispensable impedirlo, y convocar a un congreso constituyente, que permita expresar la voluntad general y rechazar la reforma del artículo 135, en que los supuestos actuales representantes del pueblo, decidan apropiarse una vez más de su soberanía, sin siquiera considerarlo. Lo único que no puede hacer la soberanía popular es decidir en contra de su beneficio y bienestar. El proceso reformador del artículo 135 constitucional es antidemocrático, porque un congreso constituido de legisladores, pretende modificar lo establecido en un congreso constituyente, que expresa mucho más legítimamente la voluntad general del pueblo.

Para terminar es indispensable dejar perfectamente clara la problemática actual del petróleo: si bien es cierto que debe hacerse cumplir la ley suprema de que esta materia esté exclusivamente a cargo de la nación, del pueblo, lo que debe obligar a corregir varias de las modalidades que usan Pemex y el Ejecutivo Federal para evadir tal precepto, no se trata de que la solución consista en mantener el *statu quo* (en dejar las cosas como están, con el monopolio virtual del Ejecutivo Federal). La operación actual es inaceptable para el pueblo de México, debido a las *mermas* por corrupción e ineficiencia de todo un subsistema de gobierno, en el que muchos actores pretenden un *pedazo* de la fuente de ingresos.

Por lo tanto, resulta indispensable hacer cambios y correcciones, desafortunadamente muy difíciles y consumidores de tiempo en un proceso nacional de evolución, que consisten en:

1. Hacer valer el *principio de legalidad* en cuanto a la *exclusividad de la finalidad*, para que la explotación y administración del petróleo sea para favorecer directamente el bienestar de todo el pueblo (arts. 39, 25, 26, 27 y 28).
2. También hacer cumplir el principio de legalidad en cuanto a la *exclusividad* pública de los *medios* en materia de petróleo (arts. 25, 27 y 28), pues si los medios fueran privados, actuarían en su beneficio y no en el beneficio del pueblo.
3. Que los medios públicos del Ejecutivo Federal y del Legislativo, así como Pemex y su sindicato, no exploten para su beneficio la materia del petróleo, rompiendo el tradicional círculo de desvío de recursos sociales, “cuando en el ejercicio de sus funciones incurren en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho” (art. 109 constitucional, fr. I, y art. 7^o de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).
4. Se combata de lleno la corrupción y la ineficiencia de Pemex a través de mecanismos de transparencia en el manejo de recursos, rendición de cuentas, evaluación de resultados, control de responsabilidades y control de constitucionalidad (arts. 74, 108-114, 134).
5. Se requiere avanzar considerablemente en el progreso democrático, para que el pueblo pueda ejercer su soberanía nacional

a través de los poderes públicos que se instituyen para beneficio del pueblo (arts. 39 y 41), y para ello que las elecciones sean libres y auténticas, y que los representantes elegidos, verdaderamente *faciliten* la expresión de la voluntad general para el beneficio del pueblo. Es virtualmente imposible que los electores mexicanos en 2006, en su gran mayoría de escasos recursos (aunque hayan votado, se supone, por el PAN), estén de acuerdo con la privatización del petróleo y hayan otorgado un mandato al respecto, lo que abiertamente va en contra de su propio beneficio y del bienestar colectivo (art. 41). Por ello, los legisladores del PAN y del PRI que promueven la privatización del petróleo están traicionando a sus electores, al aparecer como representantes legítimos de la voluntad general, cuando no lo son.

Así que es indispensable cambiar para mejorar, pero no puede mejorar el pueblo nacional, dejando las cosas como están de mal, con Pemex corrompido en lo alto, en lo medio y en lo bajo, ni con el engaño de la supuesta eficiencia de la privatización, que en realidad es otra modalidad de corrupción muchos más grave que la anterior, porque quedamos sujetos a las presiones de la seguridad nacional de Estados Unidos, y sus intereses imperialistas.

En conclusión, es un mito en la práctica, por el incumplimiento constitucional, que la nación mexicana de la que es soberana el pueblo mexicano, sea la propietaria que ejerza el dominio de los recursos naturales no renovables del petróleo y los hidrocarburos, dentro del territorio nacional; así como del organismo público descentralizado Pemex, creado para manejarlos y explotarlos como un área estratégica. Por el contrario, ha sido el presidente en turno, avalado por el Legislativo, el que ha ejercido el dominio de los mismos.

Nosotros, el pueblo, no somos, ni hemos sido, los dueños y los beneficiarios del petróleo. El problema por resolver radica en cumplir el proyecto nacional constitucional, para que efectivamente sea el pueblo mexicano el que ejerza el dominio del petróleo, vía Pemex, para beneficio del pueblo.

Por eso es inaceptable conservar el régimen constitucional actual, pero incumplido, a pesar de conservar la exclusividad pública del petróleo, si no se cumple con el fin constitucional de beneficio directo del pueblo.

Aspectos legales de los yacimientos transfronterizos de petróleo y gas

Manuel Becerra Ramírez[§]

Introducción

Los yacimientos transfronterizos se encuentran dentro de un concepto general, amplio, que tiene que ver con los recursos naturales transfronterizos. En efecto, hay un concepto en Derecho Internacional que se refiere a la administración de los recursos naturales transfronterizos (ARNI) que será: “cualquier proceso de cooperación a través de las fronteras que facilita o bien mejora la administración de los recursos naturales para el beneficio de todas las partes involucradas en el área”.¹

Este fenómeno se da porque si bien tenemos una delimitación de las fronteras, generalmente vía tratados internacionales, las fronteras de las áreas naturales son poco claras y fluidas. Dicho en otras

[§] Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y director del Anuario Mexicano de Derecho Internacional.

¹ Zuma Chengeta, Jamare Jamare y Nyasha Chishakwe, *Assessment of the Status of Transboundary Natural Resources Management Activities in Botswana*, Gaborone (Botswana), 2002, p. 10.

palabras, es muy raro ver que las fronteras políticas coincidan con las fronteras de los recursos naturales; y aquí estamos hablando de las diferentes especies de animales silvestres transfronterizos por su carácter migratorio, de los ríos, lagos y recursos del subsuelo, como es el caso de los mantos freáticos, el petróleo y el gas natural.

Al respecto, hay experiencias internacionales, precisamente el caso de Botswana, en donde² hay un entramado jurídico, vía tratados internacionales, que establece la manera como se administran y explotan los recursos naturales transfronterizos; además, se estructura toda una política que lleva a la conclusión de acuerdos internacionales relativos al turismo, inversión, comercio, conservación, protección del medio ambiente, etcétera.

En el caso de los yacimientos transfronterizos de petróleo y gas no tenemos un régimen jurídico convencional general, aunque es posible observar que ya está dentro de la agenda internacional, pues existe un proyecto en elaboración en la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Sin embargo, esto no significa que haya un vacío normativo internacional, ya que es evidente una práctica de los Estados que ha llevado a la concreción de tratados internacionales de carácter bilateral sobre el tema, y además la doctrina más autorizada acepta la aplicación por analogía de las normas relativas a otra clase de recursos, por supuesto en lo que no se oponga a su naturaleza específica. Por ejemplo, estamos hablando de los mantos freáticos que tienen las mismas características físicas; es más, en algunos casos estos recursos se encuentran junto con los yacimientos de petróleo y gas.

Reglas aplicables a los yacimientos transfronterizos

En la literatura especializada y podemos decirlo también en la práctica internacional hay varias posturas respecto de las reglas aplicables a los yacimientos transfronterizos; concretamente serían las siguientes:

² Algunos autores como el profesor Eval Benvenisti tienen un concepto mucho más amplio de recursos transfronterizos ya que incluye: “agua fresca, el aire limpio, la pesca compartida en ríos y lagos”.

1. La “regla de captura” que establece que el primero que realiza la extracción tiene el derecho al depósito total. Esta es una regla nacida y aún practicada en los Estados Unidos. En efecto, esta “regla de captura” tiene su origen en el siglo XIX, cuando el coronel E.L. Drake perforó el primer pozo comercial en territorios de Pennsylvania, y más tarde expresada por Robert E. Hardwicke en los siguientes términos: “El dueño de un terreno determinado adquiere el derecho al petróleo y al gas que produzca de los pozos perforados en él, aun cuando se pruebe que tales petróleo y gas migraron de terrenos adyacentes”.³

La “regla de captura” es una práctica meramente del derecho estadounidense y no se ha convertido en una norma consuetudinaria que pudiera afectar a México, antes al contrario hay elementos para afirmar que esta regla está superada por el principio de cooperación internacional,⁴ al que nos referimos adelante.

2. Por otra parte, Juray Adrassy postula que en ausencia de acuerdos de cooperación o de compartir los beneficios se aplica la regla de la soberanía sobre el subsuelo y que, a fin de evitar conflictos, se deben desarrollar reglas especiales para los yacimientos transfronterizos.
3. La tercera postura, con más aceptación internacional, enfatiza en la cooperación y se opone a la competencia, pues es contraria al derecho internacional y además plantea la aplicación de ciertos principios, tales como:
 - El principio de integridad territorial que se violaría en el caso de una exploración no autorizada, más allá de las líneas fronterizas
 - La obligación de no causar daños a otros Estados

³ Tomado de Miriam Grunstein, “Matrimonio por conveniencia. Hacia un contrato de unificación de yacimientos petroleros para México”, en Juan E. Pardinás, Lourdes Melgar *et al.*, *Cruzando límites, México ante los desafíos de sus yacimientos transfronterizos*, Foreign Affairs / Red Mexicana de Energía, México, 2007, p. 41.

⁴ Véase David Enríquez, “Cuando la razón taponó los popotes”, en *Cruzando límites*, *op. cit.*, p. 61.

- La obligación del intercambio de información y consulta a los otros Estados sobre aspectos relevantes a los depósitos comunes (esta es una obligación que se fundamenta en las resoluciones de la Asamblea General de la ONU)

En consonancia con lo anterior, Wilson Honorato considera que se debe aplicar las siguientes reglas que son de suma importancia y que en realidad establecen la base jurídica para resolver los asuntos de los yacimientos transfronterizos en una situación de “ausencia” de normas claras en caso de controversias legales:

- Los Estados tienen derecho mutuo de disposición de los depósitos transfronterizos
- La naturaleza de tal derecho está investida de un interés real *in situ*⁵
- La explotación unilateral de tales depósitos se considera una desviación de las normas legales
- La explotación de estos depósitos debe realizarse sólo por acuerdos mutuos entre los Estados implicados
- Ya que no existen normas de derecho internacional que regulen el desarrollo de depósitos comunes, procede la “aplicación por analogía” de las reglas de cooperación que se usarán con respecto a otros recursos naturales con propiedades similares en lo que corresponde a fluidez y movilidad, como es el caso del agua⁶

Marco jurídico multilateral

Los yacimientos transfronterizos tienen una amplia normatividad relacionada con las normas consuetudinarias y convencionales. En el caso de las primeras, existen normas relativas a la soberanía de los Estados costaneros sobre la plataforma continental y aunque pudieran no existir propiamente normas consuetudinarias surgidas de la

⁵ La frase original en inglés es: “*an affirmative, vested interest in situ*”.

⁶ Véase Ana E. Bastida, Adaeze Ifesi-Okoye, Salim Mahmud, James Ross y Thomas Walde, “Cross-border unitization and joint development agreements: an international law perspective”, *Houston Journal of International Law*, invierno de 2007, p. 8.

práctica de los Estados tratándose del gas y del petróleo sí es posible aplicar, de conformidad con el principio de analogía, las normas relativas a otros recursos naturales, por eso es útil que conozcamos cuáles son éstas; y por otra parte, hay normas convencionales que les son aplicables, siempre partiendo de principios fundamentales como el de soberanía e integridad territorial.

Las primeras normas convencionales aplicables son las relativas a la plataforma continental. En el año de 1945, los Estados Unidos publicaron lo que se ha denominado como Proclama Truman sobre la Plataforma Continental, mediante la cual esta potencia, visualizando la importancia creciente del petróleo, reclamó para sí esta parte del espacio marítimo. México fue el primer país en imitar a los Estados Unidos y así el presidente Manuel Ávila Camacho expidió el 29 de octubre de ese mismo año una declaración reivindicando la plataforma continental a favor de México.

Más tarde la Convención de Ginebra de 1958 sobre la Plataforma Continental (Ginebra 58) constituye el primer documento obligatorio internacional que se refiere a la plataforma continental en donde se encuentran, en algunos casos, depósitos importantes de petróleo y gas. Ginebra 58 establece la extensión, en forma enunciativa, dejando a la capacidad tecnológica de los Estados que pretendieran su explotación;⁷ y además, en su artículo 6 establece las reglas de delimitación de las fronteras en la plataforma continental, según el cual, a falta de acuerdo entre las partes, debía aplicarse el método de equidistancia para los Estados que se encuentren uno frente al otro.

En el año de 1982, la III Conferencia sobre el Derecho del Mar estableció reglas más concretas que permiten extender la plataforma continental hasta el máximo de 350 millas náuticas (según condiciones de distancia y morfológicas) y además cambió el sistema de medición de profundidad a uno de extensión. Al efecto, el artículo 76 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar al referirse a la plataforma continental establece que ésta comprende:

⁷ El artículo 1º de Ginebra 58 establece: "La plataforma continental está constituida por el lecho marino y el subsuelo de las regiones submarinas adyacentes a las costas, pero situadas fuera del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros. O más allá de este límite hasta el punto donde la profundidad de las aguas suprayacentes permitan la explotación de los recursos de dichas regiones".

...el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas náuticas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia.

Los derechos que el Estado ribereño ejerce sobre los recursos del lecho y del subsuelo marino de la plataforma continental son exclusivos de soberanía.⁸

**Segundo reporte de la Comisión de Derecho Internacional
relativo a los recursos naturales compartidos: aguas del subsuelo
(subterráneas) transfronterizas**

Es muy importante referirse a un documento que si bien está todavía en proceso es de gran relevancia ya que está siendo elaborado por un órgano importante de la ONU y recopila las normas consuetudinarias sobre la materia; además, tiene la virtud de proponer nuevas normas que enriquecen la legalidad internacional.

En efecto, la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas nombró a Chusei Yamada como relator especial para el tema de los recursos naturales compartidos. A la fecha se han publicado varios reportes, el primero de los cuales fue presentado en la sesión 55 de la Comisión. El Reporte toma como punto de referencia la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación del año de 1997 (Convención de 1997). Este reporte es importante para nuestro tema, pues en él se prevé la utilización del mismo esquema para aplicarlo al petróleo y gas que también tienen como naturaleza la movilidad.

Al referirse a los principios que gobiernan las aguas transfronterizas subterráneas, el reporte de Chusei Yamada es un tanto cauteloso, ya que no aplica exactamente los principios contenidos en el artículo 5 de la Convención de 1997; es decir, el “uso equitativo”, “la utilización razonable” y “la participación de los Estados de una manera

⁸ Art. 77 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

equitativa y razonable”, no pueden ser automáticamente traspasados al caso de las aguas subterráneas. Hecha esta reserva, el Reporte propone los siguientes principios:

- *Obligación de no causar daño.* Mediante él se obliga a los Estados a “tomar todas las medidas apropiadas para prevenir causar un daño significativo a otros sistemas acuíferos estatales”;⁹ y en caso de que se causen daños significativos, el Estado responsable debe “tomar todas las medidas apropiadas en conjunto con el Estado afectado para eliminar o mitigar tal daño, y, donde sea apropiado, discutir la cuestión de la compensación”.¹⁰
- *Obligación general de cooperar.* Este principio establece la obligación para los Estados de “cooperar sobre la base de la igualdad soberana, la integridad territorial; los beneficios mutuos y la buena fe a fin de garantizar la utilización apropiada y la protección adecuada de un sistema acuífero transfronterizo”.¹¹
- *Intercambio regular de datos e información.* Hay una obligación de intercambiar datos e información ya disponible sobre las condiciones del sistema acuífero transfronterizo en particular en aquellos de naturaleza geológica, hidrogeológica, hidrológica, meteorológica y de naturaleza ecológica y relativa al sistema acuífero hidroquímico así como los pronósticos relativos.

Más tarde, en el año de 2007 en la sesión 59 de la Comisión de Derecho Internacional el relator Chusei Yamada presentó su 4º Reporte, en el cual expresa ya la preocupación transmitida por varios miembros de la Comisión sobre las cuestiones del petróleo y del gas natural.

En efecto, ante la insistencia de incluir dentro del reporte los yacimientos transfronterizos de petróleo y de gas natural, Chusei Yamada en su reporte analiza primero la naturaleza del petróleo y gas y la manera como está distribuido en los yacimientos. Así, el Reporte afirma que: “Dentro de las reservas rocosas (*reservoir rock*) el petróleo

⁹ Chusei Yamada, Fourth report on shared natural resources: transboundary groundwaters (Reporte), documento A/CN.4 /580, art. 4-1 del Reporte.

¹⁰ Art. 4-4 del Reporte.

¹¹ Art. 5-1 del Reporte.

y el agua están distribuidas verticalmente de acuerdo a su densidad. El gas natural está en la zona más alta y el petróleo en la zona más baja cuando tanto el petróleo y el gas natural existen. El agua está en la parte más baja”.

Además el proceso de formación y acumulación de hidrocarburos ha ocurrido por periodos de cientos de millones de años, y puede estar ocurriendo actualmente; así, el petróleo y el gas están considerados como recursos no renovables.

Hay características similares y también diferencias entre las aguas subterráneas transfronterizas y los yacimientos de gas y petróleo transfronterizos. “La reserva rocosa (*reservoir rock*) y la condición natural del petróleo y gas natural depositado en ella son casi idénticas a los acuíferos confinados no-recargables”¹² y aquí termina la similitud. En cambio, las diferencias son varias:

- Las aguas subterráneas son un recurso de apoyo vital de la humanidad y no existe recurso alternativo; en cambio, si bien el petróleo y el gas son recursos importantes, no son esenciales para la vida ya que hoy vemos recursos alternativos; la cuestión de necesidades vitales para el hombre no surge aquí
- La recopilación y la extracción de las aguas subterráneas tienen lugar en tierra
- Una parte sustancial de recopilación y producción de petróleo y gas natural tiene lugar en el mar dentro de la plataforma continental
- El petróleo y el gas natural son objeto del comercio (*commercial commodities*) y su valor está más o menos determinado por las fuerzas del mercado; las aguas subterráneas, en cambio, no están comercializadas internacionalmente, con algunas excepciones, y su valor está determinado por consideraciones sociales de cada comunidad
- Los problemas de contaminación del gas natural requieren una aproximación totalmente diferente de aquellos relativos a las aguas subterráneas

¹² Chusei Yamada, *op. cit.*, p. 5.

De esta manera, el Reporte concluye que si bien algunas de las reglas relativas a los acuíferos transfronterizos no recargables pueden ser relevantes en el asunto del petróleo y del gas natural –lo cual es muy importante para el tema de los yacimientos transfronterizos, ya que, como antes señalamos, no hay un vacío en la normatividad de dichos yacimientos–, la mayoría de las regulaciones diseñadas para el petróleo y el gas natural no serán directamente aplicables a las aguas subterráneas.¹³

Régimen jurídico bilateral

Para analizar el caso de los yacimientos transfronterizos mexicanos es necesario recordar que la Constitución en su artículo 27 textualmente establece que los hidrocarburos en el subsuelo son bienes de “dominio directo” de la nación, “inalienables e imprescriptibles”. Entonces, sólo la nación vía Pemex puede realizarlo.

En cambio, “del lado de los Estados Unidos, bajo normas y circunstancias determinadas, cualquiera puede participar en su exploración y explotación”.¹⁴

Por otra parte, en la relación México-Estados Unidos hay dos tratados celebrados:

- Tratado de Límites Marinos entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América firmado el 4 de mayo de 1978, que fue ratificado por los Estados Unidos 20 años después. En virtud del Tratado se trazó una línea divisoria a través de las secciones central y occidental del Golfo de México. El texto dejó fuera el “Polígono Occidental” del Golfo de México en donde se encuentra uno de los “hoyos de dona”, que a su vez fue objeto de un tratado posterior.
- Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre la

¹³ *Idem*, p. 5.

¹⁴ Miriam Grunstein y David Enríquez, “Entre el agua y el aceite. Los yacimientos transfronterizos de México y Estados Unidos”, en *Foreign Affairs en Español*, México, julio-septiembre de 2007, p. 19.

Delimitación de la Plataforma Continental en la Región Occidental del Golfo de México Más Allá de las 200 Millas Náuticas, que fue firmado por los dos Estados vecinos el 9 de junio de 2000 (Tratado de 2000). El Tratado fue aprobado por el Senado el 28 de noviembre de 2000 y se canjearon los instrumentos de ratificación en la Ciudad de México el 17 de enero de 2001.¹⁵

Hay que anotar aquí que en virtud de la naturaleza convencional de ambos instrumentos internacionales les es aplicable para su interpretación y cumplimiento la Convención de Viena de 1969 sobre derecho de los tratados y toda la normatividad consuetudinaria en materia de responsabilidad internacional en caso de incumplimiento.

El Tratado de 2000

El Tratado, de nueve artículos, ya desde su proemio recuerda que el principio de “equidistancia” fue base para fijar los límites de conformidad con los tratados de 1970 y 1978 y se refiere a la posibilidad de la existencia de yacimientos de petróleo o de gas natural “que se extiendan a través del límite de la plataforma continental, y que en tales circunstancias es necesaria la cooperación y las consultas periódicas entre las partes con el fin de proteger sus respectivos intereses...”

Y precisamente el artículo IV establece las bases de explotación de esos posibles yacimientos, en donde sobresale una moratoria, un régimen durante dicha moratoria y un régimen después de la moratoria.

Régimen durante la moratoria

En efecto, el artículo IV del Tratado de 2000 establece una moratoria de 10 años (que vence el 16 de enero de 2011), dentro de los cuales las partes no autorizarán ni permitirán la perforación o la explotación petrolera o de gas natural en la plataforma continental. Aunque esta moratoria no es fatal, pues las partes, “por mutuo acuerdo a través de un canje de notas diplomáticas”, podrán modificarla.

En este plazo el área, como se denomina al espacio en donde se ejerce jurisdicción, está sujeta de todas maneras a un régimen específico; en principio cada parte (de conformidad con su marco jurídico

¹⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 16 de enero de 2001.

interno) “facilitará las solicitudes de la otra parte para autorizar estudios geológicos y geofísicos que ayuden a determinar la posible presencia y distribución de los yacimientos transfronterizos” y “compartirá la información geológica y geofísica con que cuente, a fin de determinar la posible existencia y ubicación de los yacimientos transfronterizos”.

Asimismo, hay una obligación de que “si una parte tiene conocimiento de la existencia o de la posible existencia de un yacimiento transfronterizo” lo debe notificar a la otra parte. Además, durante ese periodo de 10 años, las partes no se mantienen en suspenso, en inactividad, pues se entiende que estarán realizando estudios sobre la existencia de yacimientos transfronterizos, por lo que surgen varias obligaciones para las partes:

- Reunirse periódicamente con el fin de identificar, localizar y determinar las características geológicas de dichos yacimientos
- Llegar a un acuerdo para la eficiente y equitativa explotación de los yacimientos transfronterizos¹⁶
- Consultarse para tratar los asuntos relacionados con los posibles yacimientos; éstos se harán dentro de los 60 días de recepción de la solicitud por escrito de una parte a través de los canales diplomáticos

Como se ve, estas disposiciones se encuentran dentro de las normas de cooperación reconocidas por el derecho internacional.

Obligación después de los 10 años

El Tratado de 2000 ya contiene las bases para un acuerdo posterior, pues aparte de que existe la obligación a la que nos referimos anteriormente, las partes en el Tratado de 2000 se obligan a:

- “Llegar a un acuerdo para la eficiente y equitativa explotación de los yacimientos transfronterizos”

¹⁶ Aquí se debe determinar qué se entiende por explotación eficiente y equitativa: “que tiene la virtud de producir el efecto deseado” (Diccionario General de la Lengua Española Vox, Barcelona, 2002^o).

- Informarse mutuamente sobre sus “decisiones para alquilar, otorgar licencias, dar concesiones o, en cualquier otra forma, poner a disposición partes del Área para la exploración o explotación de petróleo o de gas natural; asimismo, informará a la otra parte cuando vaya a comenzar la producción de recursos petroleros o de gas natural”¹⁷
- Asegurarse que las entidades que autoricen para llevar a cabo actividades del Área observen los términos del Tratado¹⁸
- Llevar a cabo consultas para tratar sobre cualquier “tema relacionado con la interpretación o ejecución” del Tratado¹⁹

En lo que se refiere al significado en términos de recursos, el Tratado delimita el área en forma de polígono, del cual, 10 556 km² corresponden a México (60.36 por ciento) y 6 932 km² (39.64 por ciento) corresponden a los Estados Unidos. Aquí, el problema que se presenta para México es que los yacimientos que contienen petróleo o bien el gas no respetan los límites políticos, es decir, no reconocen las fronteras de los Estados, tienen formas caprichosas que no reconocen los límites estatales. Entonces, cómo aprovechar, cómo explotar los recursos que tenemos unidos con nuestro vecino que es una potencia que tiene varias empresas.

Nos preguntamos si es posible, desde el punto de vista jurídico, asociarse con otras empresas para extraer y explotar el petróleo y el gas. Creemos que no, por las disposiciones de la Constitución mexicana; sin embargo, esto no es grave pues es claro e indudable que México al ser copropietario de parte del petróleo –y más o gracias al Tratado del año 2000– necesita negociar con los Estados Unidos desde una posición clara, segura de que somos soberanos de nuestros recursos naturales y con base en el derecho internacional.

Con sustento en el derecho internacional aquí reseñado y en una relación de Estado a Estado es posible crear una estructura supranacional en donde nuestro país pueda tener a Pemex como su operador. No es posible que sea esta empresa del Estado mexicano quien realice el acuerdo, como se podría especular por algunos. Los ejemplos

¹⁷ Art. V2a del Tratado de 2000.

¹⁸ Art. V-2b del Tratado de 2000.

¹⁹ Art. VI del Tratado de 2000.

de una estructura supranacional los hay a montón, es cuestión de encontrar el modelo adecuado a las necesidades mexicanas y las condiciones especiales de la Constitución mexicana. Las bases de negociación con los Estados Unidos ya se encuentran en los tratados bilaterales reseñados, especialmente el del año 2000.

Ahora bien, ¿qué hay si, como se rumora, las empresas petroleras Unocal, parte de Chevron y Shell, ya han empezado a explorar y perforar a semejante profundidad? Indudablemente los Estados Unidos habrán incurrido en responsabilidad internacional y México puede hacer valer la acción correspondiente ante la jurisdicción internacional con base en el ya citado tratado del año 2000.

Polígono Oriental del Golfo

Aparte del Polígono Occidental, sobre el que hay un acuerdo con los Estados Unidos que establece las bases, está la otra parte de la plataforma continental en donde México tiene que acordar con los Estados Unidos, Cuba, Guatemala, Belice y Honduras.

Al respecto, se creó el Comité de Delimitación de Zonas Marítimas de México.

Cuba, México y Estados Unidos tienen 10 años para establecer los límites de la plataforma continental a partir del 13 de mayo de 1999.

Se estima que de esta área del Polígono Oriental aproximadamente 70 por ciento corresponde a los Estados Unidos, 20 por ciento a México y 9 por ciento a Cuba. Además, se calcula un potencial de 22 500 millones de barriles de crudo.²⁰

Comité de Delimitación de Zonas Marítimas Mexicanas

Este comité es la instancia responsable de realizar los estudios técnicos que México debe presentar ante la Convención de Límites de la Plataforma Continental de la ONU, para la delimitación del Polígono Oriental. El Comité es coordinado por la Secretaría de Marina y en él participan el INEGI y las secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Energía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; y Medio Ambiente y Recursos Naturales.

²⁰ "Acciones realizadas por parte del Senado de la República durante la LVII Legislatura", México, Senado de la República, 28 de abril de 2004, p. 3.

Aparte hay dos comisiones: la Comisión Internacional de Límites y Aguas, en el caso de Guatemala; y la Conferencia del Caribe sobre Delimitación Marítima, para el caso de Belice y Honduras.

Algunos de estos países han otorgado autorizaciones a empresas extranjeras para explorar y explotar espacios colindantes.

Conclusiones

1. El marco jurídico internacional de los yacimientos transfronterizos se compone de normas de carácter consuetudinario y convencionales. En el caso de la identificación de las normas consuetudinarias juega un papel importante el principio general del derecho de “la aplicación por analogía”. Lo más importante aquí es dejar claro que México cuenta con una base jurídica sólida para negociar y defender sus derechos en los yacimientos transfronterizos de la frontera del Golfo de México. En consecuencia, debe hacerlo con firmeza y seguridad sin necesidad de modificar su Constitución. Antes al contrario, la Constitución es una base muy importante de negociación (frecuentemente en las negociaciones internacionales del vecino del norte sale a relucir su imposibilidad de ceder a tal o cual petición en virtud de algún límite constitucional).
2. Hay dos tratados internacionales de carácter bilateral como los celebrados con los Estados Unidos que son un compromiso para el Estado mexicano y que ya establecen un marco jurídico obligatorio.
3. Aunque el Tratado de 2000 todavía debe ser concretado para poder explotar los recursos naturales de los yacimientos transfronterizos, es necesario negociar con base en las características de la Constitución mexicana, que en ningún momento se opone al derecho internacional.
4. La negociación correrá a cargo del Estado mexicano y es de Estado a Estado, no con las empresas trasnacionales, y de acuerdo con la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica del año 2005.

La exclusividad nacional en materia de petróleo

José Antonio Almazán González[§]

Simulando estar en contra de la privatización de Pemex, el gobierno de Calderón consensó en el Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a leyes secundarias para abrir la explotación del petróleo a la inversión del capital privado. Lo interesante del asunto es reflexionar si el marco constitucional vigente permite que leyes secundarias vulneren la primacía del concepto de exclusividad de la nación en materia petrolera y eléctrica que establece el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución. Por lo mismo, aunque a los neoliberales les desagrada, es inevitable volver los ojos a la génesis del artículo 27 constitucional en materia del petróleo para reconocer que la Constitución puede ser reformada, siempre y cuando no se trastocan sus principios básicos. Por ende, cualquier reforma en leyes secundarias que atente contra la parte dogmática de la Constitución –como la que pretende Calderón–, es de origen inconstitucional.

El tema de la exclusividad nacional en materia energética constituye un aspecto fundamental en la larga lucha del pueblo de México

[§] Diputado federal por el PRD. Integrante de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados.

para defender y desarrollar su soberanía en el marco del Proyecto de Nación establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917. Sin embargo, paradójicamente, el concepto de exclusividad nacional no fue establecido en el texto original del artículo 27 constitucional, aun cuando implícitamente está contenido en las ideas originales y la discusión que en torno a los conceptos constitucionales de propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas de su territorio nacional; el dominio directo de todos sus recursos naturales y el carácter inalienable e imprescriptible de este dominio de la nación desarrolló el Congreso Constituyente de 1917.

Las razones de la inclusión de estos conceptos constitucionales se pueden leer en el *Diario de los Debates* de la época que básicamente tienen que ver con la apropiación por parte de la nación de los derechos que tenía la Corona española. Ese derecho monárquico natural y divino confería al rey derechos absolutos sobre las tierras y aguas del territorio de sus colonias, que por decisión propia podía conceder a particulares para su uso y explotación. Así, desde la guerra de Independencia, pasando por la Reforma, hasta llegar a la Revolución mexicana, la lucha emancipadora por un México soberano e independiente se centra fundamentalmente en asignarle al pueblo y a la nación los derechos que sobre el territorio tenía la Corona española.

Por su importancia actual, cito textualmente parte de la exposición de motivos que acompañó a la propuesta de iniciativa del artículo 27 presentada en el Congreso Constituyente en la sesión del 25 de enero de 1917, que se encuentra en el magnífico libro de Pastor Rouaix *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*:

Creemos haber conseguido lo que nos hemos propuesto. La proposición concreta a que acabamos de referirnos, anuda nuestra legislación futura con la colonial en el punto en que esta última fue interrumpida, para implantar otra, no precisamente mala, sino incompleta. Al decir que la proposición que hacemos anuda nuestra legislación futura con la colonial, no pretendemos hacer un regresión, sino al contrario. Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación. En tal concepto, la nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce

u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido, es considerablemente adelantado, y permite a la nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etc., no concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas.

No alcanzaba todavía el petróleo el papel fundamental que en la economía de México tenían otros sectores como el de la minería. Por tal razón el dominio directo de la nación sobre sus recursos naturales recogió básicamente la experiencia que en materia de minería habían alcanzado las concesiones otorgadas, recuperándolas al dominio directo de la nación bajo la forma de impuestos.

La expropiación y nacionalización del petróleo

Habrían de pasar 21 años y junto con ellos el desarrollo de la industria petrolera en manos del capital privado internacional y los sucesivos conflictos de todo tipo derivados de su arrogancia y despotismo, de la explotación irracional de este recurso ya estratégico para esos años y del carácter injerencista en los asuntos internos de México, para que en el marco de las ideas originales del artículo 27 constitucional, el presidente Lázaro Cárdenas del Río decretara la expropiación de las empresas privadas petroleras el 18 de marzo de 1938, y un año y nueve meses después elevara a rango constitucional la nacionalización del petróleo, eliminando el régimen de concesiones.

Como se sabe, nueve meses después de la expropiación petrolera, el 22 de diciembre de 1938, el presidente de la república, general Lázaro Cárdenas, envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma al artículo 27, con el propósito de elevar a rango constitucional la exclusividad de la nación en materia petrolera, eliminando el régimen de concesiones. Lo que poco se conoce, son los Considerandos que fundamentaron dicha reforma constitucional, omitidos en el *Diario de los Debates* en razón de las condiciones político militares de la época, que por su importancia actual reproducimos íntegramente:

En ejercicio de la facultad que concede al Ejecutivo Federal la fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de ustedes someto a la consideración de esa H. Cámara la presente iniciativa de Ley Constitucional que tiende a adicionar el párrafo sexto del Artículo 27 de la Carta Fundamental del país, para establecer que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones; sino que la explotación de esos productos se llevará a cabo por la Nación en la forma que lo determine el estatuto reglamentario que con posterioridad se dicte.

El proyecto es una consecuencia lógica tanto del desarrollo que la interpretación del Artículo 27 Constitucional ha tenido desde la época de su expedición, cuanto de las disposiciones dictadas a partir del 18 de marzo de este año, en que se llevó a cabo la expropiación de los bienes de las compañías que tenían bajo su control la mayor parte de la producción petrolera en la República.

En efecto, no obstante que en la iniciativa de 25 de enero de 1917 presentada al Congreso Constituyente y que dio la base para el texto aprobado, se dijo que mediante las reformas que se proponían y que fundamentalmente buscaban anudar la nueva legislación con las viejas tradiciones coloniales podría la Nación retener bajo su dominio todo cuanto fuese necesario para el desarrollo social, haciéndose particular referencia al petróleo, y a pesar de que en el texto mismo, que surgió del Congreso, se hablaba sólo de que la Nación podría otorgar concesiones a los particulares, con lo que claramente se autorizaba a la Federación para no conferir las o aun para realizar explotaciones directas, la interpretación dominante en los primeros años de vigencia del Artículo 27 fue en el sentido de que la propiedad nacional sobre el petróleo era simplemente el medio jurídico ideado para permitir una mejor distribución de esa substancia entre los particulares.

Los Decretos del Presidente Carranza en 1918 estaban apoyados también en la idea de que salvo los impuestos, rentas y regalías que deberían de cubrirse a la Federación en las diversas situaciones previstas por ellos, era obligatorio el otorgamiento de las concesiones. Así se explica que el procedimiento que fijaban para la manifestación y el denuncia de los predios considerara nada más la posibilidad de controversias entre varios particulares interesados que se disputaban la titulación y no previeran el caso de una negativa del Estado para concesionar.

Por esto la jurisprudencia posterior de la Suprema Corte de Justicia que reconoció el carácter discrecional del otorgamiento de las concesiones dada la fórmula que emplea el Artículo 27, no tuvo eficacia ni trascendencia alguna en beneficio de los intereses nacionales; supuesto que la discrecionalidad que consagraba la Ley Constitucional era después anulada en la legislación secundaria, inspirada, como queda dicho, en el criterio interpretativo que negaba que la nacionalización del petróleo tuviese otro propósito que el de entregar al Estado la regulación de la distribución.

La Ley del Petróleo de 1925 conservó todavía el principio de la obligatoriedad para la Administración Pública del otorgamiento de las concesiones ordinarias. En cuanto a la extensión de los derechos que esos títulos conferían consagró un sistema notoriamente diverso del que, según opiniones autorizadas, pretendieron fijar los constituyentes: en tanto que éstos pensaban en títulos precarios y revocables, la legislación del petróleo siguió muy de cerca la tradición de las leyes mineras. En esto influyó sin duda la peculiar situación tanto interna como internacional que existía cuando se dictó esa legislación y que seguramente no pudo ser desconocida por sus autores ni dejarse de tomar en cuenta.

De tal manera llegó a lograr fuerza la asimilación de los títulos petroleros a los de propiedad minera (salvo, naturalmente, en lo relativo a la obligación de efectuar trabajos regulares, que las últimas leyes de Minería anteriores a 1917, ya no consignaban, pero que sí se encontraba en la vieja legislación derivada de la Colonia) que inclusive llegó a elaborarse una respetable doctrina que sostenía que el dominio directo a que alude el Artículo 27 no era diverso del dominio radical que el Rey se reservaba en las ordenanzas de 1783. Todavía en 1933 se contentió expresamente ante la Suprema Corte de Justicia la constitucionalidad del sistema de reservas federales que, limitado primitivamente a las zonas que particularmente señalara el Ejecutivo, fijó el Artículo 16 de la Ley del Petróleo, y que posteriormente, en Decreto de mayo de 1933, se hizo extensivo, además de a zonas especialmente señaladas, a todos aquellos predios objeto de alguna solicitud de concesión cuando recuperasen el carácter de libres.

Ni siquiera instituciones jurídicas como la del rescate, experimentadas y admitidas por la generalidad de los países, fue incorporada al estatuto reglamentario del Artículo 27 en la materia de petróleo. De acuerdo con la doctrina aceptada, las concesiones para el uso exclusivo

de bienes del dominio público, pueden darse por terminadas por razones de interés general.

Prácticamente y salvo en las zonas en que la propiedad superficial correspondía por algún título a la Federación, ésta no guardaba más vinculación de intereses patrimoniales con la industria del petróleo que a través de los impuestos; la cual era notoriamente insuficiente, ya que para recaudar impuestos no se requiere el dominio directo; basta con el mero ejercicio de la jurisdicción que el Estado tiene a este respecto sobre todas las personas y los bienes.

Fue a través de la explotación directa de las reservas como la Nación, por conducto de las distintas entidades que ha creado en épocas sucesivas, logró iniciar un aprovechamiento verdadero de la riqueza del petróleo y no, como sin duda hubiese sido legalmente posible, también en las zonas que, a pesar de no estar reservadas, contenían un petróleo que era del dominio directo de la Nación y que no había sido puesto en duda por la falta de derechos creados antes del 1º de mayo de 1917.

La situación apuntada, antes de la expropiación acordada el 18 de marzo último, hubiera sin duda podido corregirse mediante una simple modificación de la Ley del Petróleo que alterara el régimen de las concesiones ordinarias fijado en 1925. Después de la expropiación el problema notoriamente es distinto. Una vez que la Nación ha tomado a su cargo directamente el control de las explotaciones en forma tal que no sólo podrá atender las necesidades del país, sino en su mayor parte, las de nuestro comercio exterior del petróleo, no se ve el motivo para permitir que continúen formándose y vigorizándose intereses privados que es de presumirse que llegarán a ser, si no antagónicos, a lo menos distintos de los intereses generales, cuya tutela procurará el Gobierno con todo empeño y energía.

La experiencia de todos conocida, relacionada con esta misma materia del petróleo, obliga al gobierno a obrar en lo sucesivo con gran cautela, máxime cuando según se reconoce ya, a través de las concesiones sobre los recursos naturales se crean con mayor facilidad vínculos cuya terminación constituye después un problema para el país que otorgó dichas concesiones, pues entonces inclusive sus buenas relaciones con otros pueblos se ponen en peligro.

A esto obedece el propósito del Ejecutivo de que termine el régimen de las concesiones. En rigor, y dado el carácter discrecional que para la entrega de la explotación a los particulares ha consagrado hasta hoy el

texto expreso del Artículo 27, carácter discrecional que la Suprema Corte en reiteradas ocasiones ha reconocido así, jurídicamente habría podido en ley secundaria fijarse el nuevo principio.

Sin embargo, no se ha decidido el Gobierno por este camino en virtud de que él admite que, según testimonios autorizados, los autores del Artículo 27 no quisieron que el dominio directo del petróleo se ejercitase excluyendo a los particulares. Y aunque es bien sabido que los textos de la Constitución como los de cualesquiera otras leyes son susceptibles de interpretaciones renovadas de acuerdo con las exigencias que sus autores no pudieron tener en cuenta en la época en que actuaron, piensa el Ejecutivo que una medida de la importancia de la que se proyecta no debe quedar sujeta a las controversias que los interesados muy probablemente provocarían apoyándose en aquellos testimonios. Esto independientemente de que incorporando al texto constitucional el principio de la explotación directa del petróleo que a la Nación corresponde, se le da una mayor fijeza y autoridad.

El 26 de diciembre de 1938 la Iniciativa de reforma al párrafo sexto del artículo 27 constitucional se aprueba en la Cámara de Diputados, al día siguiente es aprobada en la Cámara de Senadores, y pasa a los congresos locales para su aprobación; el 27 de diciembre de 1939 el Ejecutivo Federal expide el decreto que reforma el artículo 27 y el 9 noviembre de 1940 se publica en el *Diario Oficial* con el siguiente texto: “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos”.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo de diciembre de 1939

Como parte del debate nacional en torno a la pretensión de abrir Pemex a la inversión del capital privado, algunos privatizadores, huérfanos de pensamiento propio, han comentado públicamente que ¡hasta el general Cárdenas estuvo de acuerdo con la participación del capital privado en la industria del petróleo en México!, apoyándose en el contenido de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional

en Materia de Petróleo de 1939. Conviene pues analizar el contenido de dicha ley reglamentaria para valorar el alcance de tan temerarias declaraciones. Cito textualmente parte de la exposición de motivos y del articulado de la misma:

...la exclusión de los particulares del régimen de concesiones que el artículo 27 fija para la explotación de los recursos naturales del dominio público, no implica que la Nación abandone la posibilidad de admitir la colaboración de la iniciativa privada, sino simplemente que esa colaboración deberá realizarse en el futuro dentro de las formas jurídicas diversas de la concesión que, por una tradición muy arraigada en nuestro sistema legislativo, se supone que, aunque en forma limitada y precaria, concede ciertos derechos a la explotación directa del subsuelo.

Esta colaboración de los particulares fue definida a partir de los siguientes criterios:

a) la necesidad de que el contratista sea en todo caso o una persona física mexicana o una sociedad constituida íntegramente por nacionales y en una forma en que sea posible en todo instante la comprobación de esta circunstancia; (...) y *d)* fijación del criterio de que el contratista no adquirirá un derecho directo a la explotación del petróleo, sino sólo a obtener una compensación que deberá ser equivalente a las inversiones que efectúe más la utilidad que razonablemente deberá tener por su inversión y por su esfuerzo.

Se agregó además que “la Constitución sólo ha prohibido la explotación mediante concesiones del petróleo pero no la posibilidad de la construcción de oleoductos, refinerías y sistemas de distribución para gas...” En el artículo 9 se precisó que “los contratos de que hablan los artículos anteriores sólo podrán celebrarse con nacionales o con sociedades constituidas íntegramente por mexicanos. No podrán concertarse en ningún caso con sociedades anónimas que emitan acciones al portador”.

Como he señalado, tanto la reforma al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución, como la ley reglamentaria de este artículo en materia de petróleo, fueron expedidas por el presidente Lázaro Cárdenas el 27 y 30 de diciembre de 1939 respectivamente, pero fueron

publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de noviembre de 1940, es decir, 10 meses después (veintiún días antes de que concluyera el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas). Varios hechos nacionales e internacionales explican este retraso entre su aprobación y su publicación, así como su aparente contradicción. Por un lado las relaciones con el poderoso vecino del norte habían alcanzado su nivel de conflicto más agudo a raíz de la expropiación del petróleo que había afectado a empresas estadounidenses, que “impidieron el transporte y la venta de petróleo mexicano, y exigieron la restitución de sus posesiones anteriores o una indemnización. El gobierno americano suspendió la compra de plata mexicana, prácticamente boicoteó el petróleo mexicano, rompió las negociaciones sobre un acuerdo comercial y negó créditos estatales para el vecino del sur”.¹ Por otra parte, México tenía pendiente el pago de compensaciones a los ciudadanos de los Estados Unidos que perdieron sus bienes durante la Revolución.² El otro hecho significativo fue el inicio de la Segunda Guerra Mundial en septiembre de 1939, que colocó a México en una situación geopolítica extremadamente complicada, en virtud de su posición de neutralidad y del papel que venía desarrollando en el nivel internacional con la exportación de petróleo.

En tal virtud, la promulgación inmediata de la reforma constitucional al artículo 27 hubiera agudizado el conflicto con las empresas petroleras y sus respectivos gobiernos. En el mismo sentido, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo puede interpretarse como un gesto orientado a suavizar el conflicto, habida cuenta de las acusaciones en contra del gobierno de Cárdenas. En todo ello, como puede reconocerse, obró la astucia del general Cárdenas para defender la expropiación y nacionalización del petróleo y sortear con éxito un conjunto de fuertes presiones político diplomáticas.

¹ Blanca Torres, *México en la Segunda Guerra Mundial*, México, 1988, pp. 10 y ss.; Klaus Volland, *Das Dritte Reich und Mexiko. Studien zur Entwicklung des deutsch-mexikanischen Verhältnisses 1933-1942 unter besonderer Berücksichtigung der Ölpolitik*, Frankfurt/M., Bern, 1976, p. 154ff; E. David Cronon, *Josephus Daniels in Mexico*, Madison, 1960, pp. 185 y ss.; citados por Jürgen Müller, “El NSDAP en México: historia y percepciones, 1931-1940” [en línea]. Disponible en: <http://www.tau.ac.il/eial/VL_2/muller.htm>.

² *Idem*.

Empero, más allá de esta interpretación, lo cierto es que tras la lectura y análisis de la citada ley secundaria en materia de petróleo, es evidente el acotamiento de la colaboración a particulares mexicanos, lo que la hizo prácticamente inocua, y el rechazo explícito al capital extranjero. Fue por esto que Ávila Camacho propuso su derogación a los tres meses de asumir la Presidencia de la República, sustituyéndola por otra ley reglamentaria que explícitamente propiciaba lo que hoy Calderón anhela: la inconstitucional asociación de Pemex con las grandes trasnacionales petroleras.

La contrarreforma de Ávila Camacho

Impotente para revertir la reforma constitucional, al nuevo presidente Manuel Ávila Camacho no le quedó otro recurso que promover, en menos de tres meses, una contrarreforma a la ley secundaria en materia petrolera, derogando la expedida por el general Cárdenas, para restaurar el régimen de concesiones mediante la figura de contratos, amplios y flexibles, argumentando que ello sería “para el mejor estímulo de la iniciativa privada, en cuyas energías vitales –lo tenemos dicho– ciframos principalmente nuestra seguridad en la expansión económica del país”.

Por si fuera poco, en su exposición de motivos estableció que:

...las modificaciones intentan abrir nuevas oportunidades a la inversión del capital privado en la industria petrolera bajo formas de empresa que, por constituir entidades de economía mixta, es decir, organismos semioficiales controlados por el Gobierno, impriman a la participación privada un sentido preponderante de utilidad social.

De manera tal que en los artículos 6, fracción III, y 10, fracción III, se estableció que: “La Nación llevará a cabo la exploración y explotación del petróleo” mediante contratos con particulares o “sociedades de ‘economía mixta’, en las que el Gobierno Federal representará la mayoría de capital social, y de las cuales podrán formar parte socios extranjeros”. Cualquier parecido con lo que hoy pretenden Calderón y un sector del PRI que ha abjurado de sus principios nacionalistas es mera coincidencia.

En noviembre de 1958, el presidente Ruiz Cortines promulgó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo que derogó la contrarreforma de Ávila Camacho y restituyó la legalidad constitucional.

La reforma constitucional de López Mateos

Finalmente, el 15 de octubre de 1959, a partir de una iniciativa de reforma de los artículos 27, 42 y 48 presentada por el presidente Adolfo López Mateos, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados presentó una propuesta de adición al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, con el propósito de enriquecerla, considerando los siguientes argumentos:

En relación con el petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, que constituyen recursos importantísimos del subsuelo para la Nación Mexicana, la Comisión considera que debe asentarse de una vez por todas de manera indiscutible en el artículo 27 constitucional, que no se otorgarán concesiones ni contratos ni subsistirán los que haya otorgado y que sólo la nación podrá llevar a efecto la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva; porque no obstante que ha sido manifiesto el propósito del Constituyente, a partir de la reforma de diciembre de 1939, el de substrair totalmente la explotación petrolera del régimen de concesiones o contratos, en ocasión de que fue expedida a fines del año anterior la ley reglamentaria respectiva, volvió a suscitarse un debate jurídico sobre la subsistencia de algunas concesiones o derechos de los particulares a la explotación del petróleo; por lo que, para evitar cualquier controversia, es procedente la reforma que propone la Comisión en la parte resolutive de este dictamen.

La propuesta de adición al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución fue aprobada el 22 de octubre de 1959 en la Cámara de Diputados, el 16 de diciembre en la de Senadores y publicada el 20 de enero de 1960 en el *Diario Oficial*, con el siguiente texto: “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o

gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva”.

Lo hasta aquí asentado es suficiente para que los privatizadores se den de topes contra la pared, pues la razón constitucional deja en claro que cualquier iniciativa de reforma de leyes secundarias que pretenda, bajo cualquier modalidad, abrir a participación del capital privado la explotación del petróleo, de origen sería inconstitucional, pues estaría contradiciendo el artículo 27 constitucional y los criterios de interpretación contenidos en los considerandos que le dieron origen.

¡Viva la expropiación y la nacionalización del petróleo!
¡No a la privatización del petróleo que promueven los vende patrias
encabezados por Calderón y sus comparsas del PRI!

27 de marzo de 2008

La irreformabilidad constitucional en materia de petróleo
e hidrocarburos

Jaime Cárdenas[§]

***Lo que establecen las normas constitucionales en materia de petróleo
e hidrocarburos***

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917 se inicia un proceso, aún no cerrado, para expedir las normas jurídicas y dictar las políticas públicas necesarias para hacer plenamente aplicables los principios constitucionales relacionados con el petróleo y los hidrocarburos. Desde los inicios del siglo XX y aun desde antes, los intereses privados se han opuesto a que los principios constitucionales en materia de petróleo sean una realidad,¹ han buscado resquicios en el orden jurídico para imponer sus puntos de vista en contra de los

[§] Doctor en Derecho, con especialidad en Derecho Constitucional y Ciencia Política. Integrante del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. Autor de numerosos libros, entre los que destacan: *Para entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (México, Nostra Ediciones, 2007), *Estado de derecho y corrupción* (coautor) (México, Porrúa, 2005) y *Lecciones del asunto Pemex y Amigos de Fox* (México, UNAM, 2004).

¹ Javier Patiño Camarena, *La hazaña jurídica petrolera (1914-1938)*, México, Porrúa, 1990.

intereses de la nación. Esto ha ocurrido desde la deficiente Ley Reglamentaria del artículo 27 de 1925 hasta nuestros días. Hoy la lucha por la defensa del petróleo pasa en primer término por la defensa de la Constitución, porque al tratarse de recursos propiedad de la nación, es decir, de todos los mexicanos, estamos hablando de una decisión política fundamental que representa la soberanía energética de México, que no puede ser reducida, limitada o condicionada ni por mayorías legislativas ni aun por el poder revisor de la norma fundamental.

Los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia de petróleo e hidrocarburos contienen cuatro principios:

1. El que señala la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, la que tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares para que éstos constituyan la propiedad privada.
2. El del dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación sobre todos los recursos naturales del subsuelo, incluyendo los hidrocarburos.
3. El de la explotación directa de los hidrocarburos por parte de la nación, en consecuencia la prohibición expresa de otorgar a particulares concesiones o contratos en la materia, según lo disponga la ley reglamentaria.²
4. El que expresa que los hidrocarburos y la petroquímica básica constituyen un área estratégica de la economía nacional y que el sector público las tendrá a su cargo de manera exclusiva (reformas a los artículos 25 y 28 constitucionales).

Los dos primeros principios provienen de los párrafos primero, cuarto y sexto del artículo 27 del Constituyente de Querétaro. El tercero fundamentalmente fue consecuencia de la expropiación petrolera decretada por Lázaro Cárdenas, quien en el informe presidencial rendido a la nación el primero de septiembre de 1938, expresó:

² Véase la polémica entre Rogelio López Velarde Estrada y el Dr. Raúl Jiménez Vázquez en torno a los principios constitucionales en materia de hidrocarburos en *Revista Forma | La reforma energética: aportaciones para el debate*, México, Fundación Colosio, A.C., edición II, enero-febrero de 2008, pp. 227-263.

Y para evitar en lo posible que México se pueda ver en el futuro con problemas provocados por intereses particulares extraños a las necesidades interiores del país, se pondrá a la consideración de vuestra soberanía que no vuelvan a darse concesiones del subsuelo en lo que se refiere al petróleo **y que sea el Estado el que tenga el control absoluto de la explotación petrolífera.**

El objetivo de la propuesta contenida en ese informe presidencial era la nacionalización integral del petróleo y de los hidrocarburos.

Para cumplir el ofrecimiento hecho en el informe presidencial de 1938, el presidente Cárdenas envió el 22 de diciembre de 1938 al Congreso de la Unión la iniciativa de adición al artículo 27 de la Constitución. La propuesta incorporaba una adición al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, que quedó en los siguientes términos: “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos”. El Congreso de la Unión, en su periodo ordinario de sesiones del año 1939 aprobó la iniciativa, la sometió a las legislaturas de los estados para su ratificación y, por decreto del 27 de diciembre del año 1939, determinó su aprobación definitiva. Dicha modificación constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el día 9 de noviembre de 1940 junto con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo.³

La exposición de motivos de la reforma del presidente Cárdenas al artículo 27 de la Constitución no deja lugar a duda. La finalidad era una nacionalización absoluta y no mutilada de los hidrocarburos, basada en el control de todas y cada una de las fases de la industria petrolera, pues como dice Narciso Bassols, aunque el Estado tuviera el control de la refinación, si los intereses privados son los que poseen y manejan los oleoductos y demás medios de transporte del petróleo,

³ La nueva ley reglamentaria abrogó la expedida el 26 de diciembre de 1925, la que había organizado un sistema de explotación petrolera basado en concesiones temporales otorgadas a los particulares, los que eran llamados a realizar las operaciones de exploración, captación, refinación, transporte, almacenamiento y distribución de los hidrocarburos.

la gasolina y el gas natural; y, si también son intereses privados los que manejan la red de estaciones de distribución y venta al menudeo, el Estado se hallaría en una condición subordinada frente a los capitalistas dueños de equipos de transporte, distribución y venta. Bassols advierte –en crítica a la ley reglamentaria del artículo 27 de 2 de mayo de 1941 expedida por Ávila Camacho– respecto a los particulares que explotaban el petróleo ajustándose a contratos, que si se “...sostiene que la Nación sigue siendo la que lleva a cabo las explotaciones, pero representada por contratistas, es tan risible como afirmar que en el régimen de las explotaciones por medio de concesión, era también la nación la que realizaba las explotaciones... pero representada por los concesionarios”.⁴ En este sentido, para la reforma a la Constitución promovida por el general Cárdenas al artículo 27 de la ley fundamental, no debía haber explotaciones de particulares, ya sea en forma de concesiones o de contratos para sustraer del afán de lucro privado todas las fases de la industria petrolera.

No obstante la claridad de este razonamiento y, como algunos gobiernos posteriores al de Cárdenas, como el de Ávila Camacho, permitieron que los particulares mediante contratos participaran en la explotación de los hidrocarburos, en el mes de enero de 1960 se promovió una segunda reforma al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, a efecto de disponer que en materia de petróleo no se otorgarán contratos ni subsistirán los que se hayan otorgado. Durante 1983 se determinó constitucionalmente que los hidrocarburos y la petroquímica básica constituyen un área estratégica de la economía y que el sector público las tendrá a su cargo en exclusiva (reformas a los artículos 25 y 28 constitucionales).

Es importante destacar que dentro del bloque de constitucionalidad del sexto párrafo del artículo 27 de la ley fundamental, está comprendida la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958, en tanto que el sexto párrafo del artículo 27 de ese precepto constitucional remite a ella. El entendimiento completo del texto constitucional, es decir, su interpretación y aplicación,

⁴ Narciso Bassols, “Pasos de cangrejo en la cuestión petrolera”, en *Revista Forma / La reforma energética: aportaciones para el debate*, México, Fundación Colosio, A.C., edición II, enero-febrero de 2008, p. 291.

debe tomar en cuenta esa ley que fue promulgada al final del gobierno de Ruiz Cortines. Ese ordenamiento permite la participación de particulares en la ejecución de obras y servicios pero subordinados a Pemex y sin que la paraestatal pierda la dirección y el control de las distintas fases de la explotación de los hidrocarburos.⁵ Sin embargo, debe aclararse que la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional debe cumplir los propósitos del Constituyente y, en ese sentido, puede expandir o maximizar la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos, la soberanía energética del país y la rectoría del Estado sobre el sector, pero por ningún motivo podría limitar, menoscabar, reducir o condicionar esos objetivos constitucionales.

¿Cuándo una reforma a la Constitución es inconstitucional?

Aunque el Constituyente de Querétaro formalmente aprobó sólo los dos primeros principios constitucionales, el tercero y el cuarto fueron producto de tres reformas –las de 1940, 1960 y 1983–, las que no significaron un cambio en la línea original del Constituyente, sino que adaptaron la regulación constitucional en materia de petróleo al sentido básico de las normas de Querétaro, que es la de considerar estos recursos como propiedad de la nación, de todos los mexicanos, parte de nuestra soberanía. El que se prohíban las concesiones y los contratos a los particulares responde al carácter social del derecho de la nación sobre los hidrocarburos, que toma en cuenta la negativa experiencia histórica de las compañías privadas, principalmente extranjeras, que se habían apartado de cualquier interés a favor de la nación; o, el que se considere al petróleo un área estratégica del Estado, y que sólo a él le corresponda la explotación de estos recursos, constituyen reformas consecuentes con la visión constitucional del Constituyente de Querétaro. Todas esas modificaciones refuerzan el principio del dominio directo, inalienable e imprescriptible de la

⁵ Para el Dr. Raúl Jiménez Vázquez los contratos de servicios múltiples y los contratos para el mantenimiento y operación de ductos son anticonstitucionales porque los contratistas inciden en actividades de planeación y operación que exclusivamente son competencia de Pemex. Raúl Jiménez Vázquez, “Opiniones sobre el marco jurídico de la industria petrolera”, *op. cit.*, pp. 260-262.

nación sobre todos los recursos naturales del subsuelo, de manera destacada de los hidrocarburos.

Es importante mencionar, como dice Guastini, que una cosa es modificar la Constitución sin alterar su identidad, es decir, los principios supremos que la caracterizan y distinguen de otras constituciones, y otra es, introducir principios supremos diversos de los de la Constitución precedente, ya que en ningún caso puede la reforma constitucional ser utilizada para modificar los principios supremos de la Constitución existente.⁶ Las reformas constitucionales de 1940, 1960 y 1983 en materia de petróleo, no variaron o modificaron la identidad sobre los principios de dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación sobre los hidrocarburos, sino que adaptaron los principios aprobados por el Constituyente a los requerimientos sociales e históricos del momento, para eliminar sus debilidades formales, que sólo podían surgir a la luz de la práctica constitucional del país. Así, por ejemplo, la adición de 1940 –que prohíbe concesionar los hidrocarburos– fue totalmente necesaria para contener los abusos de las compañías petroleras extranjeras que no habían respetado en los hechos la soberanía energética del país ni los principios del Constituyente de Querétaro; la reforma de 1960 fue necesaria porque los intereses privados, con la complicidad del sector público, habían hecho nugatoria en los hechos la prohibición de las concesiones sobre los hidrocarburos a través de la figura de los contratos; y la reforma de 1983 constituyó el cierre o perfeccionamiento constitucional de los principios en la materia, para tajantemente señalar que los hidrocarburos son área estratégica del Estado y que sólo al sector público le corresponde su explotación en las distintas fases de la industria petrolera.

Si las reformas de 1940, 1960 y 1983 hubiesen tenido por propósito debilitar los principios del Constituyente de Querétaro, estableciendo que la nación ya no tenía el dominio directo, inalienable e imprescriptible sobre los hidrocarburos, o favoreciendo a los particulares con la explotación de esos recursos por encima de los intereses de la nación, esas modificaciones constitucionales hubiesen

⁶ Riccardo Guastini, “¿Peculiaridades de la interpretación constitucional?”, en *Estudios de Teoría Constitucional* (trad. de Miguel Carbonell), México, Fontamara, 2001, p. 203.

implicado la destrucción de la Constitución, la alteración de la misma, por un órgano incompetente como lo es el poder revisor de la Constitución. En esta tesitura, Carl Schmitt decía que los órganos de reforma constitucional no son titular o sujeto del Poder Constituyente –son un órgano constituido– ni están comisionados para su ejercicio permanente, por lo que a través de los procedimientos de reforma previstos en las constituciones no es factible dar una nueva Constitución ni trastocar o suprimir una decisión política fundamental.⁷

En el derecho comparado y en el derecho nacional existen muchos puntos de vista acerca de las limitaciones del poder de revisión de la Constitución, que como órgano constituido no puede alterar los principios básicos de la Constitución o sus decisiones políticas fundamentales. En Estado Unidos, William L. Marbury sostuvo que el poder de reformar la Constitución no incluye el de destruirla y que el término enmienda implica que las adiciones o cambios a la Constitución deben tener por propósito llevar a cabo los fines constitucionales aprobados por el Constituyente originario.⁸ En Italia, Constantino Mortati defendió la idea de que el poder de revisión no puede alterar las líneas fundamentales del sistema constitucional.⁹ En Colombia, Ramírez Cleves ha afirmado que el poder revisor o reformador de la Constitución es un poder limitado, ya sea de manera expresa o implícita, por garantías democráticas como los derechos fundamentales que desarrollan, dan base y sentido a la organización constitucional y estructuran el Estado democrático de derecho, pues sostener lo contrario sería deslegitimar el propósito mismo del poder constituyente originario y de la Constitución.¹⁰

Por lo que ve a la doctrina mexicana, José María del Castillo Velasco, diputado constituyente en 1857, indicó que las adiciones y reformas a la Constitución de 1857 no podían nunca limitar o destruir

⁷ Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, pp. 119-120.

⁸ William L. Marbury, "The Limitation upon The Amending Power", *Harvard Law Review*, núm. 33, 1919-1920.

⁹ Constantino Mortati, *La Constitución en sentido material*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

¹⁰ Gonzalo Ramírez Cleves, *Los límites a la reforma constitucional y las garantías-límites del poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 2003, pp. 129-130.

los derechos del hombre ni los derechos de la sociedad, ni la soberanía del pueblo ni las consecuencias de ella.¹¹ Emilio Rabasa, en su clásica obra, *La Constitución y la dictadura*,¹² señaló que el poder reformador no podía destruir la Constitución. Mario de la Cueva en su *Teoría de la Constitución*, precisó que el llamado Constituyente Permanente es un poder limitado y constituido, un poder que presupone la existencia de la Constitución y del poder constituyente, por lo que el control de la constitucionalidad de sus actos tiene que referirse a la Constitución y al poder constituyente, además de que principios como la igualdad, la libertad, la dignidad, la justicia o la forma federal del Estado son limitaciones al poder constituyente permanente.¹³

Fix Zamudio y Salvador Valencia recuerdan en el Derecho comparado la gran cantidad de constituciones que establecen cláusulas pétreas o intangibles en sus textos. Además mencionan que el artículo 171 de la Constitución mexicana de 1824 contempló límites sustanciales expresos al poder revisor, indicándose que jamás se podrían reformar los artículos “que establecen la libertad de independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de los estados”, y que Mariano Otero consideraba que existían principios primordiales y anteriores a la Constitución como la independencia, la forma de gobierno y la división de poderes sobre los que no cabía reforma constitucional alguna y que debían ser declarados permanentes.¹⁴

Jorge Carpizo, en su clásica obra *La Constitución mexicana de 1917*, considera que las decisiones fundamentales no son universales sino que están determinadas por la historia y la realidad sociopolítica de cada comunidad, son principios que se han logrado a través de luchas y como parte de la historia del hombre y de su anhelo de libertad. Entre las decisiones fundamentales implícitas en la Constitución de 1917, según Carpizo, estarían la soberanía, los derechos

¹¹ José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos de derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno, 1871, pp. 350 y ss.

¹² Emilio Rabasa, *La organización política de México / La Constitución y la dictadura*, México, 1912.

¹³ Mario de la Cueva, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, pp. 126-174.

¹⁴ Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999, pp. 106-108.

humanos, el sistema representativo, la separación iglesias-Estado, la división de poderes, el federalismo, la autonomía municipal, y el juicio de amparo, entre otras. Tales decisiones fundamentales por su importancia y su jerarquía sólo al pueblo corresponde reformar y no al poder revisor de la Constitución.¹⁵

El maestro Ignacio Burgoa, en su obra *Derecho constitucional mexicano*, hace una importante aportación en nuestro tema. Clasifica las decisiones políticas fundamentales en políticas, sociales, económicas, religiosas y estrictamente jurídicas. Con referencia a la Constitución de 1917 propone las siguientes decisiones políticas fundamentales: *a)* políticas, que comprenden las declaraciones respecto de soberanía popular, forma federal de Estado, forma de gobierno republicana y democrática; *b)* jurídicas, que consisten en la limitación del poder público a favor de los gobernados por medio de las garantías constitucionales respectivas, institución del juicio de amparo como medio adjetivo para preservar la Constitución contra actos de autoridad que la violen en detrimento de los gobernados, y en general, sumisión para la actividad de los órganos del Estado a la Constitución y a la ley; *c)* sociales, que estriban en la consagración de los derechos sociales; *d)* económicas, que se traducen en la propiedad de la nación sobre recursos naturales específicos como los hidrocarburos, la gestión estatal en ciertas actividades de interés público como la que tiene Pemex sobre las distintas fases de la explotación del petróleo e hidrocarburos, y la rectoría económica del Estado; *e)* culturales, que se refieren a la educación, las características de la misma –laica, gratuita y obligatoria–; y *f)* religiosas, como la separación de las iglesias y el Estado. Para Burgoa, las decisiones políticas fundamentales no pueden ser eliminadas o reducidas por el poder revisor de la Constitución, dado que esa competencia sólo le corresponde a una asamblea constituyente.¹⁶

Autores más recientes, como Carbonell, han aceptado la teoría de los límites implícitos para el poder revisor en la Constitución de 1917. Así propone que toda Constitución incluida la mexicana esté comprometida con valores mínimos, pues sustituir esos principios y

¹⁵ Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1969, p. 158.

¹⁶ Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1979, pp. 323-326.

valores equivale a poco menos que un golpe de Estado, aunque se haga a través de los mecanismos constitucionales. Cita a Ignacio de Otto, que sobre el tema sostenía: “no sería conforme a la Constitución suprimir la democracia misma, ni siquiera utilizando para ello procedimientos democráticos (...) *Si el pueblo tiene un poder al que renuncia no puede tener su fundamento en el poder del pueblo, porque esto significa que no ha habido tal renuncia (...)*”.¹⁷

El fraude a la Constitución

A la luz de algunas experiencias históricas como la de la Alemania nazi, el México de la época de Victoriano Huerta o el México de hoy, en donde se pretende restringir, menoscabar o limitar la soberanía energética de México, conviene preguntarse, si un sistema constitucional puede destruirse desde su propia constitucionalidad y legalidad (golpe de Estado constitucional). La respuesta empírica es que así ha sido y así pretende hacerse, sobre todo si se admite que no existen límites materiales implícitos de carácter constitucional al poder de revisión de la Constitución. De esta suerte, hasta la destrucción de la totalidad de la Constitucional material existente podría presentarse como fenómeno deducible del ejercicio más estricto de la constitucionalidad y la legalidad vigente.

El fraude a la Constitución pone de manifiesto el enfrentamiento y la confrontación, en determinadas circunstancias como la que hoy vive México, entre la operación de la reforma constitucional, en cuanto actividad amparada por el sistema de constitucionalidad y legalidad, y el orden de valores y principios –entre ellos los referentes a los recursos naturales propiedad de la nación y la soberanía energética de México– en los que descansa el sistema de legitimidad. Por eso y para evitar un fraude constitucional es necesario que el poder de revisión de la Constitución sea limitado por el sistema de valores y principios constitucionales que el propio ordenamiento jurídico tiene la misión de proteger. No reconocer ningún tipo de fronteras a

¹⁷ Miguel Carbonell, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM, 1998, pp. 264-266.

la acción de reforma equivale a consagrar y dar por bueno el fraude constitucional. Por el contrario, reconocer la existencia de límites implícitos materiales en la Constitución, supone impedir que la legalidad y constitucionalidad del Estado se emplee como instrumento contra la Constitución y el poder constituyente originario, es decir, contra la soberanía nacional.¹⁸

Se puede maliciosamente sostener que la falta de precisión sobre los principios implícitos en la Constitución mexicana a lo que conduce es a que arbitrariamente se amplíe o se reduzca el número de decisiones políticas fundamentales. A lo que debe contestarse que la ampliación o reducción de límites materiales implícitos en la Constitución depende, como ha señalado Carpizo, de lo que la sociedad mexicana considera como fundamental y básico en su Constitución, y, es un hecho evidente y comprobable de la historia nacional, la lucha del pueblo mexicano por el dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación sobre sus recursos naturales, así como por la soberanía energética y la rectoría económica del Estado sobre el sector de los hidrocarburos y el petróleo. Por lo que no hay duda que los principios constitucionales en materia energética previstos en los artículos 25, 27 y 28 de nuestra ley fundamental constituyen límites implícitos materiales al poder de revisión previsto en el artículo 135 de la Constitución.

Como dice Pedro de Vega, en los países de vida democrática débil y con escaso sentimiento constitucional, el orden fundamental está continuamente amenazado, y por ello no tiene por qué causar extrañeza que la institución de la reforma constitucional se contemple con recelo. Esa circunstancia no significa que se paralice la historia y que la Constitución se petrifique, entraña que la alteración, limitación o reducción de las decisiones políticas fundamentales, obliga a que la soberanía regrese a su titular, para que ésta, por medio de una asamblea constituyente, determine el mantenimiento o su sustitución de los límites expresos o implícitos de una carta magna.¹⁹

¹⁸ Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 294-295.

¹⁹ *Ibid.*, p. 296.

¿Quién debe controlar al órgano revisor de la Constitución?

En el derecho comparado el control constitucional sobre las reformas a la Constitución aprobadas por el poder revisor corresponde a los tribunales constitucionales y a las cortes supremas. El órgano de control de la constitucionalidad decide cuando una reforma a la Constitución es inconstitucional, ya sea porque el poder revisor violó límites expresos o límites implícitos previstos en la Constitución, o porque transgredió el procedimiento de reforma constitucional.

En México la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha querido asumir su papel constitucional e histórico. En distintas ocasiones ha rechazado la posibilidad de controlar materialmente las reformas constitucionales. En los amparos 2996/96 y 1334/98 promovidos por Manuel Camacho Solís en contra de la reforma constitucional electoral de 1996, la Corte estimó por mayoría de votos que una reforma a la Constitución en razón de sus contenidos –decisiones políticas fundamentales– es inimpugnable. El ministro Góngora Pimentel, al respecto ha expresado, que existe alguna posibilidad para que los vicios formales o procesales de las reformas constitucionales sean objeto de control constitucional, pero que respecto a los vicios de fondo –decisiones políticas fundamentales– con la composición de la actual Corte no existe posibilidad alguna.²⁰

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en otras decisiones desafortunadas –resoluciones dictadas en los expedientes 48/2001 y 82/2001– determinó por mayoría de votos que las controversias constitucionales planteadas por municipios del estado de Oaxaca en contra de las modificaciones constitucionales sobre derechos y cultura indígenas eran improcedentes, tanto por la imposibilidad jurídica de controlar los actos del poder revisor, como porque el artículo 105 constitucional no señala al constituyente permanente como sujeto legitimado para promoverlas. Tal como lo señala Agustín Pérez Carrillo, esas posiciones son evidentemente cuestionables, pues el poder reformador previsto en el artículo 135 constitucional es poder constituido, sus posibilidades de actuación están referidas al marco

²⁰ Genaro Góngora Pimentel, “El control de la reforma constitucional”, en J. Vega Gómez et al. (coords.), *Tribunales y justicia constitucional / Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, p. 246.

constitucional y tiene limitaciones que no tiene el poder constituyente originario.²¹

Además del conservadurismo ideológico de muchos de los ministros de la Suprema Corte, una razón que explica su actitud, consiste en que entienden indebidamente al poder revisor de la Constitución como una prolongación del Constituyente originario, en ello son deudores de las tesis de Tena Ramírez que sitúa al poder reformador por encima de los poderes públicos. Argumentación inatendible porque en un Estado constitucional de derecho todos los órganos del Estado se encuentran subordinados a la Constitución, y en ese sentido, el control de la constitucionalidad de los actos del poder reformador debe ser ejercido en vía jurisdiccional por los órganos competentes, esto es, en el caso de México por la Suprema Corte.

Otra razón que algunos ministros han brindado entraña una auto-limitación y abdicación de sus atribuciones de control de la constitucionalidad. Rodríguez Gaona describe la opinión del ministro José Vicente Aguinaco Alemán emitida durante la resolución de uno de los amparos promovidos por Manuel Camacho Solís, en donde el mencionado ministro sostuvo que la revisión de la constitucionalidad de los actos del poder reformador corresponde al propio poder reformador. Este argumento es inadmisibles porque entrega al legislativo federal y local atribuciones que no tienen y porque en última instancia pretende facultar a los representantes del pueblo para sustituir la voluntad de los ciudadanos que son los únicos titulares de la soberanía y quienes pueden determinar las características de las decisiones políticas fundamentales por medio del Constituyente originario.²²

En síntesis, no hay razón en el derecho mexicano para que la Suprema Corte continúe manteniendo esos incorrectos criterios. Si la Corte desea ser un auténtico tribunal constitucional, que empiece por controlar las actuaciones del poder revisor de la Constitución; de otra manera, si sus facultades sólo se constriñen al control constitucional de la legalidad, significará que hay partes de la producción normativa que están fuera del alcance de la jurisdicción constitucional,

²¹ Agustín Pérez Carrillo, *La justicia constitucional de la Suprema Corte 1995-2004*, México, Fontamara, 2007, p. 183.

²² Roberto Rodríguez Gaona, *El control constitucional de la reforma a la Constitución*, Madrid, Dykinson, 2006, p. 158.

y ello hará posible que mediante una reforma a la Constitución se pueda trastocar todo el sistema constitucional, vaciando de contenidos y de sentido a la Constitución, vulnerando las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México.

Conclusiones

1. No sólo serían inconstitucionales las reformas legislativas que llegaran a aprobarse en contradicción con los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución. También serían inconstitucionales las reformas constitucionales que se aprobaran porque estarían violentando decisiones políticas fundamentales que sólo al pueblo corresponde sustituir, menoscabar o limitar.
2. El poder revisor de la Constitución previsto en el artículo 135 de la Constitución es un poder subordinado a la Constitución y al constituyente originario. Se trata de un órgano constituido y limitado por decisiones políticas fundamentales cuyos actos deben estar sujetos al control de constitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. El fraude a la Constitución o golpe de Estado constitucional se produciría al utilizar la formalidad constitucional para trastocar la legitimidad constitucional representada en los principios constitucionales que establecen los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, que son decisiones políticas fundamentales del pueblo de México.

El petróleo y los artículos 27 y 28 constitucionales

Jorge Fernández Ruiz[§]

El troglodita se encaminó hacia la civilización cuando empleó la energía del fuego para generar luz y calor en las gélidas tinieblas de la historia; en ese momento inició un proceso incesante dirigido a lograr el bienestar material del género humano, basado en el aprovechamiento de las diferentes formas y fuentes de la energía.

La palabra española energía proveniente del vocablo griego *energeia*, traducible como capacidad de trabajo o de producir un efecto; eficacia, poder, virtud para obrar; fuerza de voluntad, vigor y tesón en la actividad. La *energeia* fue un concepto básico de Aristóteles, quien lo empleó para designar la realidad en cuanto acto o ejercicio de la potencia, en oposición a la simple potencia o *dinamis*, y se aplicaba a toda actividad causal, física o psicológica.

Siempre que alguien, con la ayuda de una cuerda, flexiona una vara hasta formar una curva, ésta tiende a recuperar su forma primitiva, de suerte que cuando cesa la tensión, el movimiento transforma la capacidad de trabajo en fuerza viva (como le llamara Gottfried Wilhelm

[§] Doctor en Derecho. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

von Leibniz, en su obra publicada en 1866 bajo el rótulo *Demonstratio erroris memorabilis*), o sea, en energía cinética capaz de impulsar una flecha; por ello, la energía, en términos físicos, se puede explicar como la causa susceptible de transformarse en trabajo mecánico.

Grandes pensadores se han ocupado del estudio de la energía: Aristóteles de Estagira, Galileo Galilei, René Descartes, Isaac Newton, Gottfried Wilhelm von Leibniz, Christian Huygens, y Thomas Young, entre otros, cuyas investigaciones han permitido descubrir muchos de los secretos de la energía, respecto de la cual se han propuesto diversas clasificaciones que permiten hablar, por ejemplo, de energía mecánica –cinética y potencial–, calorífica, luminosa, química, eléctrica y nuclear; y de sus fuentes: sol, petróleo, carbón, gas natural, fuerza hidráulica, fuerza eólica, óxidos de uranio o torio.

El petróleo

También llamado comúnmente oro negro, el petróleo tiene un aprovechamiento muy versátil, siendo uno de los energéticos más preciados de la actualidad. Edwin L. Drake perforó en Titusville, Pennsylvania, el primer pozo comercial de petróleo, producto que empezó a extraerse el 27 de agosto de 1859, a razón de nueve galones diarios. Hoy en día, los magnates petroleros se convierten en presidentes y vicepresidentes del país más poderoso de la Tierra, que emprende guerras sin otro motivo que el de apoderarse de ricos yacimientos del preciado energético.

La más grande industria mundial se sustentó en la explotación del petróleo que, a mediados del siglo XX, quedó, en su mayor parte, en manos de las “siete hermanas”, como se conoció al cártel que controló esa actividad industrial a escala planetaria y que adquirió un poder tal que le permitió quitar y poner gobiernos a su antojo, en muchos países; los del Medio Oriente dan testimonio de ello.

En su forma natural, el petróleo fue conocido en el México precortesiano en lugares donde rezumaba a la superficie; en tierras veracruzanas los nativos le llamaban *chapopotli*, y lo mismo lo usaban como medicina, que como perfume, dentífrico, iluminante, goma de mascar, colorante, pegamento o, incluso, como incienso en ceremonias religiosas.

En las tierras del Anáhuac, el petróleo no atrajo el interés de los conquistadores, quienes sólo lo emplearon como sucedáneo de la pez, el alquitrán o la brea, para calafatear sus embarcaciones. Empero, en las Ordenanzas Reales sobre Minería de la Nueva España, promulgadas en Aranjuez por Carlos III, el 22 de mayo de 1783, se le reconoce como bitumen o jugo de la tierra, cuyos yacimientos, al igual que las minas de oro, plata, piedras preciosas, cobre, plomo, estaño, azogue, antimonio, piedra calaminar, bismuto y sal gema, quedaron sujetos al *jus eminens* del monarca, acuñado en el derecho feudal, adoptado por el absolutismo iusnaturalista, ratificado en las referidas Ordenanzas Reales sobre Minería de 1783, sobreviviente en el liberalismo constitucional y, con nuevas características, actualizado en el derecho contemporáneo.

Una vez lograda la independencia de México, las citadas Ordenanzas Reales de Minería mantuvieron su vigencia sin más cambio que la sustitución del Real Tribunal de Minería, por las diputaciones de minería instaladas en cada entidad federativa, y la del rey, del real patrimonio y de la real corona, por la nación, que asumió los derechos, propiedades y obligaciones que se habían conferido a sí mismos los reyes de España en razón del principio jurídico conforme al cual, la propiedad de lo descubierto correspondía al monarca; sustituciones implícitamente reconocidas en el Tratado de Paz y Amistad celebrado en Madrid el 22 de diciembre de 1836 entre México y España, en cuya virtud los derechos correspondientes a la Corona de España fueron traspasados a la nación mexicana.

Mediante decreto expedido el 6 de julio de 1865, el sedicente emperador Maximiliano de Habsburgo, condicionó la explotación del petróleo por parte de particulares, a la obtención previa de concesión expresa y formal de las autoridades competentes y con la aprobación del Ministerio de Fomento, habiendo otorgado algunas concesiones que, en la práctica, no reportaron mayores utilidades a sus concesionarios.

El porfiriato realizó la primera privatización masiva en México al cancelar el dominio eminente de la nación, en su afán de atraer capital extranjero, a través del Código de Minería expedido durante su interregno por Manuel González, el 22 de noviembre de 1884, en cuyo artículo 1º se dispuso:

Son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia o adjudicación especial, podrá explotar y aprovechar: I. Los criaderos de las diversas variedades de carbón de piedra; (...) IV. Las sales que existan en la superficie, las aguas puras y saladas, superficiales o subterráneas; el petróleo y los manantiales gaseosos o de aguas termales o medicinales.

Tan descomunal atraco a la nación, en perjuicio de su soberanía y en beneficio de intereses extranjeros, no requiere comentario. Se hizo necesaria una revolución para que la nación reivindicase a través de la labor del Congreso de Querétaro, su dominio eminente, su propiedad originaria, y, con ello, su soberanía en el ámbito interno.

El entreguista Código de Minería de 1884 permitió a los extranjeros incursionar en la explotación del petróleo mexicano, entre ellos destacaron Cecil Rodees, Edward L. Doheny y, desde luego, el súbdito británico Weetman Dickinson Pearson, posteriormente Lord Cowdray, identificado por su coterránea, la historiadora Priscilla Connolly, como el “contratista de don Porfirio”, quien acaparó contratos públicos y concesiones del gobierno de México: “Para dar una idea del grado de concentración de estos contratos en manos de la Pearson, basta señalar que por lo menos la tercera parte de la deuda pública destinada a la inversión pública, equivalente a dos terceras partes de la inversión no ferrocarrilera, se gastó en obras contratadas con esta constructora”.¹

La desmedida prodigalidad del gobierno de Porfirio Díaz en los contratos celebrados con extranjeros permitió a Pearson amasar una colosal fortuna que le facilitó su vertiginoso ascenso en la escala sociopolítica inglesa, hasta convertirse en Lord Cowdray, quien, como tantos otros extranjeros, se llevó sus cuantiosas utilidades obtenidas en México, para invertirlas en su patria y en diversos proyectos en otras partes del mundo; en nuestro país, no sólo explotó el petróleo sino también al pueblo de México, sin siquiera pagar impuesto por ello; en cambio, dejó vastos campos yermos como resultado de la contaminación, producto de la explotación irracional

¹ Priscilla Connolly, *El contratista de don Porfirio*, México, El Colegio de Michoacán / Universidad Autónoma Metropolitana / Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 26.

de ese energético. Como hace notar Priscilla Connolly: “en lugar de invertir en México, Pearson encausó de nuevo a Inglaterra el dinero prestado por los bancos ingleses al gobierno mexicano”.²

En los albores del siglo XX se intensificó la inversión extranjera en México en materia de petróleo, a promoción del porfiriato, y se caracterizó por su voracidad, violencia, injusticia, inequidad, inmoralidad, ilegalidad, atropello y deterioro del medio ambiente; algunas de las zonas de mayor potencial petrolero se arruinaron y numerosos pozos se incendiaron sin provecho y con gran daño ecológico; el denominado Dos Bocas ardió durante dos meses hasta agotarse, en 1906, a un ritmo de 200 000 barriles diarios; la producción petrolera durante ese periodo no pagó impuesto alguno, se exportó sin refinar, y todo el gas asociado al petróleo se quemó o derramó a la atmósfera; situación que motivó a Ramón López Velarde a atribuir al diablo la escrituración de los veneros del petróleo, y que Humberto Zarazúa resumió en el siguiente párrafo:

Es así como empieza una era de terror y miseria para el pueblo mexicano, pues las compañías se valían de toda clase de artimañas para adueñarse de los terrenos en los cuales había el codiciado “oro negro” y ¡ay! de aquellos que se querían oponer a sus deseos pues con esto firmaban su sentencia de muerte; asesinaban, destruían o quemaban escrituras legítimas, cohechaban a las autoridades, sembraban la cizaña entre los miembros de una misma familia, a los pobres campesinos les compraban sus tierras en míseras sumas, engañándolos vilmente, pues los terrenos en los cuales había petróleo, como es natural no eran buenos para la siembra y de esto se aprovechaban las compañías para adquirir terrenos que valían una fortuna, en un puñado de pesos.³

La privatización

Por somero que sea, cualquier análisis económico de los Estados de la comunidad internacional pondrá de manifiesto la asimetría de

² *Ibidem*, p. 17.

³ Humberto Zarazúa M., *Datos históricos del petróleo en México*, México, Petróleos Mexicanos, 1968, p. 21.

sus economías y la diversidad de desarrollo económico, social, político y cultural de los mismos, circunstancia que redundará en requerimientos distintos de categorías, instituciones y normas jurídicas.

La anterior circunstancia tiene por consecuencia la gran variedad de sistemas y órdenes jurídicos vigentes que registra el Derecho comparado, lo cual ocurre, en buena medida, porque lo que es bueno para los países desarrollados, no siempre lo será para los subdesarrollados; ya que los primeros exportan capital, tecnología y productos terminados; mientras que los segundos exportan deuda, mano de obra y materias primas.

Los países del llamado primer mundo exportan industrias maquiladoras para evitarse problemas de degradación del ambiente, en tanto que México las importa, junto con el riesgo del manejo de sustancias tóxicas y peligrosas; por ello, los intereses de la Coca Cola, de la Mc Donald's y de la Texaco no son los mismos intereses de los mexicanos y de las auténticas empresas de México.

La anterior reflexión viene a colación por la intensa campaña mediática que promueve la idea de que ha perdido su razón de ser la prohibición constitucional de otorgar concesiones y contratos en materia del petróleo, a efecto de que sólo la nación lleve a cabo la explotación de esos productos, habida cuenta de la transformación radical de las circunstancias económicas, sociales, políticas y culturales que le dieron origen. Mas esa opinión, que quizá pudiera ser aplicable a algunos países, no es válida para todos, dada la asimetría de sus economías y la diversidad de desarrollo económico, social, político y cultural de los mismos, toda vez que en algunos, la explotación petrolera sigue siendo un factor determinante de su economía e incluso de su seguridad nacional.

En la interpretación del neoliberalismo rampante de nuestros días, se entiende por privatización la acción de atribuir o de asignar a los particulares la facultad de realizar cotidianamente determinadas actividades, ya sean éstas inéditas –por derivar de nuevas tecnologías–, o bien, se trate de actividades que anteriormente estaban atribuidas o asignadas al Estado o a la administración pública; en resumen, privatizar es transferir atribuciones, actividades, bienes, o derechos, del sector público al privado, o asignar a este último las atribuciones y actividades emergentes.

En opinión del jurista argentino Rodolfo Carlos Barra: “Privatizar es transmitir la titularidad de los medios o de la competencia para ejercer una determinada actividad, del sector público al privado”.⁴

Diversas modalidades admite la privatización, ya que puede ser macro o general, en cuyo caso se refiere a todo un sector de la actividad socioeconómica, por ejemplo la privatización de la banca o de la industria siderúrgica; o también puede ser micro o concreto, como ocurrió en el caso de Mexicana de Autobuses, S.A. en el de Dina Nacional, S.A., y en el de Motores Perkins, S.A.

Otra modalidad de la privatización consiste en liberar del régimen de servicio público “propio” o propiamente dicho, a actividades específicas hasta entonces sometidas a él, mediante un procedimiento legislativo de reforma de la norma jurídica a fin de que ésta deje de considerar servicio público “propio” a tales actividades que, por tanto, ya no quedan atribuidas al Estado; mediante el procedimiento anterior se privatizó, en 1992, el servicio público de banca en México, al convertirse en servicio de banca, sin calificativo alguno, como resultado de la reforma del artículo 28 constitucional.

En consecuencia, actualmente, el servicio de banca en México ya no se concesiona sino que se “autoriza”, quedando sujeta su prestación a una regulación jurídica específica distinta a la ordinaria, lo cual acredita su carácter de servicio público impropio, virtual o de interés público, como se le llama en la doctrina a la actividad técnica no reconocida por la ley como servicio público, a pesar de estar destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, bajo un régimen exorbitante del derecho privado.

Otra forma de privatizar consiste en vender a particulares las acciones de una empresa de participación estatal mayoritaria, por lo menos, en cantidad suficiente para que éstos asuman su administración. Tal fue el caso de Teléfonos de México, S.A. que dejó de ser una empresa de participación estatal mayoritaria, y por tanto en mano pública, al pasar a particulares la mayoría de las acciones comunes y la administración de tal empresa prestadora del tradicional servicio público telefónico.

⁴ Rodolfo C. Barra, “Prólogo”, en Eduardo Mertchiklan, *La iniciativa privada en la concesión de obra y servicios públicos*, Buenos Aires, Editorial Ábaco, 1992, p. 35.

El caso de la Compañía Industrial de Atenquique, S.A., es otro ejemplo de privatización mediante la transmisión de propiedad de sus acciones y de su administración, de una empresa en mano pública, no dedicada a la prestación de un servicio público, sino a una actividad económica no atribuida ni reservada al Estado.

Una tercera forma de privatizar consiste en vender a particulares una empresa en mano pública, ya sea como un todo o en partes; de esta última forma fue como se privatizó a Tabamex, Fertimex y el Instituto Mexicano del Café.

De conformidad con el principio de paralelismo, toda privatización de entidades paraestatales requiere, en México, de un acuerdo previo del Ejecutivo, de desincorporación de la administración pública de la entidad paraestatal de que se trate y, en el caso de las creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto o acuerdo presidencial, habrán de observarse formalidades iguales a las atendidas para su creación.

En razón de la participación de los particulares en el desempeño de actividades atribuidas o realizadas por la administración pública, se reconocen doctrinalmente algunas formas adicionales de privatización, como pueden ser, entre otras, la concesión de un servicio público hasta ese momento prestado bajo gestión directa de la administración pública; la subrogación o concierto, total o parcial, de un servicio público directamente prestado por la administración pública; y la locación o arrendamiento a particulares, con o sin opción de compra, de una empresa en mano pública.

El debate sobre la reforma energética

En la agenda del debate nacional sobre los grandes problemas de México, hoy por hoy se encuentra en primera línea el tema relativo a los energéticos. Desde las postrimerías del siglo anterior, el Poder Ejecutivo Federal ha promovido una reforma energética que incluye cambios y modificaciones sustanciales al capítulo económico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en especial a sus artículos 25, 27 y 28, encaminados a cancelar la exclusividad del sector público, respecto de algunas de las áreas estratégicas, como petróleo y electricidad; esto remitiría a engrosar las páginas de la

historia del derecho mexicano –junto al *calpulli* y al ejido. Entre otros preceptos constitucionales, el contenido en el párrafo sexto *in fine*, del artículo 27 constitucional a la letra dice:

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esa materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

La reforma energética que hoy en día insiste en promover el Ejecutivo Federal se inscribe en el contexto de la confrontación de lo público con lo privado, en el que, en un extremo del espectro ideológico se sitúa la tesis individualista, que sacraliza a lo privado, conforme a la cual el todo debe subordinarse a la parte, o sea: el Estado al servicio del individuo; en el extremo contrario, que consagra a lo público, se ubica la pretensión de someter la parte al todo, es decir, la teoría totalitaria que sitúa al hombre al servicio del Estado.

Se puede explicar lo público como un acento que adjetiva, en sentido contrario al de privado, a muchos conceptos usuales en el ámbito jurídico: administración, bien, cargo, derecho, dominio, función, funcionario, gasto, hacienda, interés, libertad, obra, orden, poder, seguridad, servicio, servidor, utilidad, son algunos de ellos.

Martín Alonso, en su monumental *Enciclopedia del Idioma*, explica el significado de público, como notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos; vulgar, común y notado de todos; concerniente o relativo a todo el pueblo; común del pueblo o ciudad; conjunto de las personas que participan de unas mismas aficiones o con preferencia concurren a determinado lugar. Conjunto de las personas reunidas en determinado lugar para asistir a un espectáculo o con otro fin semejante. Aplícase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado.⁵

⁵ Martín Alonso, *Enciclopedia del Idioma*, Madrid, Aguilar, t. III, 1982, p. 3434.

En el último tramo del siglo XIX, el Diccionario Universal de la Lengua Castellana, desarrollado bajo el plan de don Nicolás María Serrano, explicaba el significado del adjetivo *privado*, en los siguientes términos:

Dícese de todo lo que se ejecuta en familia, en el seno del hogar doméstico, a vista de pocos, sin formalidad, ni etiqueta, ni cumplimiento, como que no es para correr la contingencia del juicio u opinión pública, etc.- Reservado, ignorado, oculto, secreto, etc.- Aplícase a lo que es particular, peculiar y personal de cada uno.⁶

En este último sentido, se contrapone a lo público, en cuanto éste se entiende como potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa.

Así pues, lo público y lo privado integran una pareja contrapuesta de voces provenientes del latín: *publicus-publica-publicum* y *privatus-privata-privatum* que en el derecho romano ya conformaban un par de palabras antónimas en razón de su respectiva liga con el poder y la propiedad, con lo general y lo individual, con lo plural y lo singular; así, el derecho público se refería a la *res publica*, a lo que es de todos, a lo que no es propiedad privada, o sea, al poder; en cambio, el derecho privado era el relativo a la *singularum utilitatem pertinent*, de cada individuo, a lo propio, o sea, a la propiedad.⁷

De acuerdo con el esquema individualista que preconiza la libertad y la igualdad, el mejor Estado es el menor Estado, pues su papel se reduce al de gendarme y se concreta a cumplir la fórmula liberal *laissez faire, laissez passer*.

El esquema liberal, en su versión extrema, provoca la anarquía, en la cual, en aras de la libertad, de la libre empresa y del libre cambio, el hombre pierde su fin en sí mismo y pasa a ser un bien equiparable a cualquier otro de los que están en el mercado, en un proceso en que los individuos económicamente poderosos aplastan o, en el mejor de los casos, explotan a los débiles o desamparados.

⁶ *Diccionario universal de la lengua castellana, ciencias y artes*, bajo el plan de D. Nicolás María Serrano, Madrid, Astort Hermanos Editores, 1881, p. 1081.

⁷ Véase Antonio Cabo de la Vega, *Lo público como supuesto constitucional*, México, UNAM, 1997, pp. 9 y 10.

En cambio, el esquema totalitario, tanto fascista como comunista, deifica al Estado, por lo que, en ese esquema, el hombre pasa a ser un elemento a su servicio. La planificación y la actividad del ente estatal sustituyen a la iniciativa y al quehacer individuales y sociales; el ámbito de libertad humana se reduce a una mínima e insignificante expresión, como se resume en la conocida frase de Benito Mussolini: “Nada fuera del Estado, nada contra el Estado, todo en el Estado”.

Por su parte, las teorías eclécticas, ubicadas entre ambos extremos ideológicos, proponen, en mayor o menor medida, la intervención del Estado en el ámbito socioeconómico, entre ellas destaca la basada en la solidaridad. De conformidad con las ideas del solidarismo, cuya esencia podría resumirse en la expresión “todos vamos en el mismo barco”, la parte tiende a unirse a sus semejantes para constituir un todo al servicio del bien común, en beneficio potencial de todas las partes. En consecuencia, el Estado no puede ni debe concretarse a ser simple policía, reducido a vigilar que el quehacer de los agentes sociales no dañe la libertad o los derechos de otros, ni perjudique o altere el orden público, como lo postula el pensamiento liberal.

El solidarismo parte de la idea de que todos los hombres forman un todo, ya que dependen recíprocamente los unos de los otros en cuanto afecta al conjunto total, del mismo modo que las partes de cualquier organismo viviente dependen recíprocamente unas de otras.

Conforme a la propuesta del solidarismo, de vigilante y guardián, el Estado deviene interventor y se convierte en promotor de la justicia, en un afán de corregir la justicia distributiva ocasionada por la libertad, a cuyo efecto regula, redistribuye, rectifica, orienta y planifica los fines de la actividad social.

En los términos de la tesis solidaria, la incapacidad del hombre para valerse por sí mismo en algunas etapas de su vida, le conduce a una permanente convivencia social, la cual le impone un deber de solidaridad que vincula al individuo y a la sociedad hasta llegar a la organización política para dar paso al Estado solidario, sin duda un Estado intervencionista como debe ser, por antonomasia, el Estado social de derecho.

Los promotores del solidarismo afirman que el Estado, lejos de ser un simple gendarme, garante del “*dejar hacer y dejar pasar*”, se debe preocupar por satisfacer las necesidades de carácter general o colectivo de la mayoría de la población, mediante la prestación de

los correspondientes servicios públicos, ya sea directamente por la administración pública, o bien por particulares bajo un régimen de delegación de desarrollo de las actividades respectivas como puede ser la concesión, solución, esta última, que evita la marginación de la iniciativa privada en el proceso socioeconómico.

El solidarismo tiene antecedentes históricos antiguos. Saulo de Tarso en su Epístola a los romanos comparte su idea fundamental, al afirmar: así como tenemos muchos miembros en nuestro cuerpo, y no tienen todos la misma función, así, aunque somos muchos, somos un solo cuerpo en Cristo y cada uno en particular miembros los unos de los otros.

Los excesos del liberalismo económico imperante en Europa al mediar el siglo XIX provocaron múltiples estallidos y proclamas sociales como el de la Comuna de París y la del Manifiesto del Partido Comunista, que alarmaron a los grandes detentadores de la riqueza y los orillaron, bajo el principio del mal menor, a retomar y promover las ideas del solidarismo en una versión moderna.

Uno de los expositores del nuevo solidarismo, Oswald von Nell-Breuning, explica:

Solidarismo es aquel sistema de ordenación social que, frente a las doctrinas unilaterales del individualismo y del colectivismo, hace justicia al doble aspecto de la relación entre individuo y sociedad; así como el individuo está ordenado a la comunidad en virtud de las disposiciones para la vida social insita en su naturaleza, la comunidad se halla ordenada a los individuos que le dan el ser, en los cuales y por los cuales exclusivamente existe (...) Cada cual ha de responder por el todo cuya parte es; el todo ha de responder por cada uno de sus miembros. Característico del solidarismo es su concepto del bien común y la posición dominante que le asigna.⁸

León Duguit, que encabezara otra corriente del solidarismo, demandó la intervención del Estado, con apoyo en la solidaridad social, y buscó mantener la convivencia humana, mediante la asignación de

⁸ Oswald von Nell-Breuning, "Solidarismo" en Walter Brugger, *Diccionario de filosofía* (trad. de José María Vélez Cantorell), Barcelona, Herder, 1972⁷, pp. 487 y 488.

obligaciones tanto a los gobernantes como a los gobernados. Según esta versión del solidarismo, las obligaciones o deberes de los gobernantes vienen a ser los servicios públicos, de suerte que conforme crece la solidaridad social aumentan los deberes de los gobernantes y, por ende, los servicios públicos, cuyo aseguramiento, organización y control queda a cargo del Estado que, según León Duguit, “es una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes”.⁹

Identificado con el Estado de bienestar o *Wellfare State*, el Estado social de derecho predica la instrumentación del solidarismo social; empero, llevado al extremo, produjo un obeso Estado empresario, cuyas múltiples empresas en mano pública –con lamentable frecuencia ineficaces, ineficientes e improductivas– no sólo inhibieron la actuación de la iniciativa privada, sino que, en muchos casos, se convirtieron en un lastre de las finanzas públicas, en razón de los injustificados números rojos con que operaron.

En el globalizado mundo de nuestros días, se actualiza con renovado ímpetu la confrontación de lo privado con lo público, en la que ambos procuran su propio crecimiento a costa de su mutuo desmedro.

Promueven e impulsan en la actualidad la privatización o reprivatización los dueños de la riqueza y del capital, para quienes sus afanes de lucro ilimitado, aunados a la libre competencia, constituyen las fuerzas básicas de una economía sana, que exige el libre juego de las fuerzas económicas y la menor intervención posible del Estado en el quehacer económico. La corriente contraria, promovida por los partidarios del totalitarismo, postula la magnificación de lo público, en obvio detrimento de lo privado, lo que llevado a su extremo entraña el absoluto sometimiento del individuo al Estado, propósito que trata de alcanzarse mediante dos modelos diferentes: el socialista-comunista y el fascista, uno y otro reprobables.

Una corriente intermedia, que mantiene una posición ecléctica, trata de conciliar las corrientes contrapuestas con la finalidad de lograr un equilibrio estable, entre lo público y lo privado; entre la potestad y la soberanía del Estado, por un lado, y la dignidad, la libertad y los

⁹ León Duguit, *Manual de derecho constitucional* (trad. de José G. Acuña), Madrid, Librería Española y Extranjera, 1026, p. 71.

derechos y garantías individuales, por otro, que permita el desarrollo sustentable, tanto en lo técnico, como en lo social, en lo político, en lo económico y en lo cultural.

En la era de la globalización, los países desarrollados impulsan la privatización no sólo en el ámbito interno de sus respectivas economías, sino que, con el apoyo incondicional de los organismos internacionales, tratan de imponer a los países en desarrollo la privatización del mayor número de actividades a cargo del Estado, incluidas las esenciales, a efecto de expandir el mercado de capitales y de abrir a la inversión extranjera una amplia gama de oportunidades en apoyo de la economía interna de esos países industrializados, por ser éstos exportadores de capital y de tecnología.

Empero, no sólo nuestra historia de la primera mitad del siglo XX, sino también los desastrosos resultados de los procesos de privatización indiscriminada realizados en diversos países, incluso en los Estados Unidos (recuérdese el colapso eléctrico en el estado de California, que causó un quebranto al erario californiano de miles de millones de dólares, que tendrán que pagar los contribuyentes) y en Gran Bretaña (donde el fracaso de la privatización del sistema de transporte ferroviario Railtrack produjo un quebranto al fisco británico por más de doce mil millones de libras esterlinas), predicen lo pernicioso que resulta para las economías, en especial las de los países en desarrollo, caracterizadas por su falta de ahorro y capital internos, la privatización sin límites, porque ello conlleva la entrega de los intereses nacionales al capital extranjero.

Moneda corriente en la privatización del manejo de los recursos energéticos y de otras áreas estratégicas ha sido la corrupción y el menoscabo de la economía nacional. La explotación privada del petróleo de México en el primer tercio del siglo XX no fue un caso aislado; en época reciente lo corroboran dramáticamente las privatizaciones de Argentina, Bolivia, Ecuador, Haití, la India y Santo Domingo, donde la calidad de la prestación de los servicios públicos privatizados descendió a niveles sin precedente, al tiempo que las tarifas se incrementaron sin freno ni justificación, socavando la competitividad de los respectivos países.

El estudio de la Comisión Económica para América Latina desarrollado bajo el rótulo “Evaluación de diez años de reforma en la industria eléctrica del istmo centroamericano” (www.cepal.org) pone

de manifiesto el fracaso de la reforma privatizadora de la industria eléctrica centroamericana, habida cuenta del notorio deterioro del servicio y de su desorbitado incremento tarifario, lamentable situación que se agrava por la degradación ambiental derivada del incremento en el uso de hidrocarburos para la producción de energía eléctrica, lo que ha originado un alarmante crecimiento de la importación de hidrocarburos, decuplicada en el periodo de 1990 a 2002, porque creció de 47 millones de dólares en 1990 a 444 millones de dólares en 2003.

Es de pensarse que, en la encrucijada del inicio del tercer milenio, a los países en desarrollo les conviene cuando menos considerar la alternativa de retomar el modelo del Estado de bienestar, del *Wellfare State*, para conjugar y armonizar los intereses diversos de una sociedad plural en un esquema que redistribuya los bienes y servicios con miras a la justicia social, sin incurrir en los excesos que dieron lugar a su ruina, cuales fueron la injustificada proliferación de empresas en mano pública y la corrupción.

Para los fines antes señalados, sería preciso determinar en los países en desarrollo, a la luz de sus características y peculiaridades, los linderos de lo público y lo privado, a cuyo efecto se haría necesario reservar al Estado la realización indelegable de una serie de actividades estratégicas que garantizaran su independencia y soberanía. El resto de actividades debiera dejarse en la parcela de lo privado, sin perjuicio de la vigilancia que el Estado ejerciera sobre las de carácter prioritario, en cuyo desempeño debiera preferirse a los particulares, lo que no debería ser obstáculo para que el Estado pudiera incursionar en ellas, ante la deficiencia, ineficiencia o insuficiencia de la iniciativa privada.

Se haría necesario, pues, revalorizar la economía mixta, mediante sistemas que permitieran la convivencia de la planificación y la libertad de empresa, así como la coexistencia de la empresa en mano pública y la empresa privada. De igual manera habrían de rediseñarse los esquemas de gestión y de control de la empresa en mano pública para asegurar de manera efectiva su correcta actuación y erradicar la corrupción.

Es impostergable para los países que aspiran a salir del subdesarrollo diseñar sus estrategias y tácticas, en consonancia con sus propios intereses, lo que implica el rechazo de algunas de las fórmulas

y recetas que tratan de imponer los países industrializados por medio del Fondo Monetario Internacional y demás mecanismos internacionales a su servicio, lo que implica tener como principio no abrir las entrañas de sus recursos naturales no renovables que son fuentes de energía, a la explotación extranjera irrestricta e indiscriminada, so pena de cancelar sus posibilidades de desarrollo sustentable y con ello su soberanía.

No se deben soslayar los enormes obstáculos que representaría la rehabilitación y restauración plena del Estado de bienestar en los países en desarrollo, porque a pesar de entrañar una fórmula de equilibrada convivencia de lo público y lo privado, contraría los intereses del gran capital; empero, la *sindéresis* más elemental predica que la modernización no debe estar reñida con la justicia, la equidad, el derecho y el beneficio de la humanidad; porque la modernidad no debe ser sinónimo de hambruna, de desempleo, de injusticia, de avasallamiento y explotación de los seres humanos; en fin, porque la prosperidad de los países industrializados no debe fincarse sobre la ruina y destrucción de los subdesarrollados.

Mas, al margen de las determinaciones que el Estado adopte respecto de la explotación de sus recursos energéticos y de la participación o exclusión de la inversión extranjera en tales actividades, es importante el estricto respeto a la normativa jurídica que se establezca, pues peor que una política pública inadecuada al interés de los mexicanos sería la inobservancia de la ley fundamental de la nación y, en general, de nuestro orden jurídico, por lo que no debe recurrirse a torcer su interpretación, para solapar lo que ésta prohíbe.

Esta reflexión viene a colación por la inminente presentación de una iniciativa para reformar la legislación petrolera cuyo propósito, según se ha expresado a través de los medios de comunicación masiva, consistirá en llevar a cabo alianzas estratégicas que permitan extraer el tesoro que tenemos a más de tres mil metros de profundidad, para lo cual es necesario, según declaración atribuida al director general de Petróleos Mexicanos, se permita a la petrolera mexicana hacerse acompañar de otras empresas para desarrollar diversas actividades sin afectar la propiedad de la nación sobre sus recursos, bajo el argumento de que no es razonable ni eficiente que el marco institucional exija que Petróleos Mexicanos realice por sí

mismo prácticamente todas sus operaciones críticas, sin flexibilidad para apoyarse en otras empresas nacionales o extranjeras.

De presentarse y prosperar tal iniciativa de reformas, se agravará la violación a la Constitución iniciada en el sexenio pasado mediante la celebración de contratos que contrarían los preceptos constitucionales, por parte de Petróleos Mexicanos, o de sus organismos subsidiarios, con empresas particulares, incluso extranjeras, a efecto de burlar sus prohibiciones, disfrazando una indebida concesión de explotación petrolera exclusiva –prohibida por los artículos 27 y 28 constitucionales–, bajo la denominación de contrato de servicios múltiples, al que indebidamente se ha pretendido encuadrar como un contrato administrativo conforme a un “Modelo Genérico de Contrato de Obra Pública sobre la Base de Precios Unitarios”, sujeto a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

En la actual coyuntura, considero urgente hacer en México el deslinde preciso de lo público y lo privado, como base firme de nuestro desarrollo socioeconómico en el siglo XXI, y reflejarlo en nuestro orden jurídico, en un ejercicio metódico, objetivo y desprejuiciado, que se sobreponga a la alharaca del *marketing* y a la vocinglería mediática carente de argumentos, pero machacona, repetitiva y con frecuencia pagada desde el extranjero, encaminada a lograr la explotación de nuestros energéticos en beneficio de empresas extranjeras, en lugar del beneficio de México y de los mexicanos.

En lo que va del siglo, numerosos voceros y columnistas –no todos de mala fe– deploran cotidianamente en los medios masivos de comunicación, el retraso de la reforma energética de México, reforma que entienden no sólo como privatización sino como supresión de barreras a la inversión extranjera, a la que subliminalmente erigen en la salvación de México.

De ahí la necesidad imperiosa de realizar un debate serio, analítico, fundado, que explique por qué y para qué reformar; en su caso, en qué sentido efectuarlo, y qué pasaría de no hacerlo; que tome en cuenta las experiencias del pasado y los ejemplos recientes de otros países; que tome en cuenta nuestro tiempo y nuestra circunstancia, nuestra idiosincrasia y nuestro futuro; a fin de encontrar la solución correcta, con respeto a la relación que sirve de gozne entre nuestro pasado y nuestro presente y entre éste y el futuro,

sin tratar de nacer o de reinventarnos en cada generación, para asegurar nuestra identidad nacional.

En el ejercicio de deslinde de las parcelas de lo público y lo privado, y de su eventual modificación, resulta útil tener presente que privatizar es, en suma, transferir las fuentes productivas públicas estatales a empresas privadas y, en México, más que a cualesquiera empresas privadas, a empresas extranjeras. Entre tales fuentes productivas públicas figuran los energéticos, el agua, el aire.

En el año 2000, del 17 al 22 de marzo, se reunió en Holanda el Segundo Foro Mundial del Agua en el que se propuso reconocer el acceso al agua potable como un derecho humano básico, pero la idea que más permeó en la mente de sus tres mil quinientos magnates financieros e industriales, altos funcionarios, abogados, ingenieros y economistas ahí reunidos fue la de poner al agua un precio en consonancia con las leyes del mercado para venderla a su verdadero precio, lo que nos lleva a recordar que en el mercado el precio de todo bien varía en razón de su escasez, la que se determina por su oferta y su demanda. La escasez del agua se incrementa día con día, lo mismo que la población y la demanda de agua; en cambio, la oferta no aumenta, más bien disminuye. Resultado: con la privatización del agua, el mercado aumentaría constantemente su precio.

Es paradójico que a pesar de que en los Estados Unidos, especialmente en California, y en muchos otros países, la privatización energética exponga su escandaloso fracaso con grave detrimento del erario público, siga insistiendo el Gobierno de México en la privatización energética y en su apertura a la inversión extranjera, lo que implica la violación a la Constitución y nos recuerda la aporía de nuestra etapa colonial, respecto de los decretos reales, del “obedézcase pero no se cumpla”.

En mi opinión, los energéticos, como los demás bienes estratégicos de México, no deben ser privatizados y menos, confiarse a las empresas extranjeras –apoderadas ya de la banca, de los ferrocarriles, de la industria automotriz, de la industria refresquera, de la industria hotelera, e incluso, de la emblemática industria tequilera, así como de las grandes cadenas de tiendas y de muchos etcéteras, cuyos intereses obviamente no se identifican con el interés nacional.

Tan indeseable circunstancia se agrava con la pérdida de nuestra soberanía alimentaria derivada del tratado trilateral de libre comercio

que permite la importación, libre de impuestos, de productos agrícolas básicos subsidiados, todo lo cual socava las bases fundamentales de nuestra economía, de la seguridad nacional, vamos, de la soberanía nacional. Si hoy les entregamos el petróleo y la electricidad, mañana vendrán a apoderarse del agua y del aire.

Efectivamente, es insoslayable una reforma energética, pero debemos diseñarla acorde con los intereses de México, de manera que asegure la expansión y modernización de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, lo que entraña su reestructuración orgánica y la modificación radical de su régimen fiscal que les permita reinvertir para dichos fines una parte razonable de sus ingresos.

Es increíble que después de un sexenio en que los precios internacionales del petróleo casi se han decuplicado, Petróleos Mexicanos esté técnicamente en quiebra; es inaudito que no se invierta en su desarrollo tecnológico, ni en la expansión de la industria petroquímica. El producto de los enormes excedentes petroleros se ha desperdiciado lamentablemente pues ni siquiera ha disminuido nuestra enorme deuda pública.

Es urgente, pues, la reforma energética, hagámosla ya, pero sin violar la Constitución, sin menoscabo de los intereses de México y de los mexicanos; fortalezcamos a Pemex, para que pueda desarrollarse tecnológicamente y pueda reinvertir en la industria petroquímica básica, y mientras se logra el desarrollo tecnológico que nos permita sacar el tesoro que tenemos a más de tres mil metros de profundidad, exploremos, localicemos y extraigamos el que se encuentra a mucha menor profundidad en tierra firme, o cuando menos permita a los estados, como lo propone el gobernador de Veracruz, explotar los pozos petroleros abandonados por Pemex.

Exclusividad de la nación en materia de petróleo
fue impreso en abril de 2008 en Offset
Universal, S.A., Calle 2 núm. 113, Col. Granjas
San Antonio, México, D.F., tel. 5581-7701,
bajo el cuidado de Rodrigo Castellanos Fajardo.
Tiraje: tres mil ejemplares.

PUBLICACIONES
DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD
EN LA LX LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Antologías

- ☪ Estado laico, condición de ciudadanía para las mujeres
 - *Rosario Ortiz Magallón* (compilación)
- ☪ La nueva legislación en materia presupuestaria
 - *Mesa Directiva del Grupo Parlamentario del PRD* (compilación)



- ☪ Pederastia: agenda legislativa pendiente
- ☪ Alimentación, nutrición, valores culturales y soberanía alimentaria
 - *Aleida Alavez Ruiz* (coordinadora)
- ☪ Propuestas para una reforma laboral democrática • *Alfonso Bouzas Ortiz* (coordinador)
- ☪ Defensa de los derechos humanos en Oaxaca • *José Antonio Almazán González* (coordinador)
- ☪ En defensa del patrimonio energético • *Alejandro Sánchez Camacho* (coordinador)

Varios

- ☪ La campaña comunitaria y el triunfo de los pueblos • *Marcos Matías Alonso*

- ☞ Nueva ley del ISSSTE: la reforma estructural del consenso dominante
 - *Odilia Ulloa Padilla y Miguel Alonso Raya*
- ☞ La reforma del Estado • *Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados | Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República | Comité Ejecutivo Nacional del PRD*
- ☞ Contradicciones y retractaciones sobre la verdad histórica de los hechos / Caso: Ernestina Ascensión Rosario (Sierra de Zongolica, Veracruz) • *Valentina Batres Guadarrama, Alliet Bautista Bravo y Maricela Contreras Julián (coordinadoras)*
- ☞ Por la recuperación salarial de los trabajadores mexicanos
 - *José Antonio Almazán*
- ☞ Tres mitos sobre los salarios de los trabajadores de México
 - *José Antonio Almazán*

Revista

El Tlacuache • Revista mensual en materia indígena de la Coordinación de Equidad Social del GPPRD, LX Legislatura, Cámara de Diputados

Disponibles en:

http://prd.diputados.gob.mx/publicaciones/p_03.htm

**ALGUNAS PUBLICACIONES
DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD
EN LA LIX LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**

Antologías

- ☪ Facultades del Congreso en materia presupuestaria / Proyecto de Presupuesto de Egresos 2004 • *Eduardo Espinoza Pérez (comp.)*
- ☪ Apuntes para la agenda legislativa del PRD 2004
 - *Mesa Directiva del GPPRD*
- ☪ El veto presidencial al presupuesto de egresos
 - *Mesa Directiva del GPPRD*
- ☪ La reforma del Estado en blanco y negro / Agenda para la reforma del Estado • *Ricardo Álvarez Arredondo (coord.)*

Cuadernos Legislativos

- ☪ Política y género • *Marcela Lagarde y de los Ríos (coord.)*
- ☪ Voto de los mexicanos en el extranjero / Constitucionalidad y retos jurídicos • *Emilio Zebadúa*
- ☪ Sistema de pensiones en México: Presente y futuro
 - *Clara Brugada Molina (coord.)*
- ☪ Seguro Popular / Ideas para el debate
 - *Clara Brugada Molina (coord.)*
- ☪ Derechos y cultura indígena / El PRD frente a la reforma constitucional de 2001 • *Marcela Lagarde y de los Ríos y Bernardino Ramos Iturbide (coords.)*

- ☪ Derechos y cultura indígenas / Elementos para un posicionamiento del PRD • *Marbella Casanova Calam, José Luis Cabrera Padilla, Eliana García Laguna, Javier Manzano Salazar, Bernardino Ramos Iturbide y Emilio Zebadúa González (coords.)*
- ☪ Sexualidad y garantías individuales / Tres iniciativas de reforma constitucional • *Juan José García Ochoa e Irma S. Figueroa Romero*
- ☪ Trabajo y género • *Marcela Lagarde y de los Ríos, Clara Brugada Molina y Marbella Casanova Calam (coords.)*
- ☪ ¿Sin defensa legal? / El control constitucional y la integración del Consejo General del IFE • *Juan Romero y Emilio Zebadúa*



- ☪ Ley de Coordinación Fiscal comentada
 - *Jorge Armando Mora Beltrán*
- ☪ Desplazados internos en México • *Emilio Zebadúa González (coord.)*
- ☪ Los casinos: el debate legislativo • *Nancy Cárdenas e Inelvo Moreno Álvarez (coords.)*
- ☪ Transgénicos, ¿quién los necesita? • *Rosario Herrera Ascencio et al.*
- ☪ Desarrollo económico y proceso legislativo
 - *Inelvo Moreno Álvarez*
- ☪ Derechos políticos plenos para los mexicanos en el exterior
 - *Juan José García Ochoa (coord.)*

Disponibles en:

http://prd.diputados.gob.mx/publicaciones/p_03.htm