



111

## **El marco constitucional de la industria petrolera**

Jorge Fernández Ruiz / Daniel Márquez  
José Ovalle Favela / Alfredo Sánchez-Castañeda

**DERECHO CONSTITUCIONAL**

Mayo de 2008

En el presente documento se reproduce fielmente el texto original presentado por los autores, por lo cual el contenido, el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva de éstos. D. R. © 2008, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F. ❖ Venta de publicaciones: Coordinación de Distribución y Fomento Editorial, Arq. Elda Carola Lagunes Solana, Tels. 5622-7463/64 exts. 703 o 704, fax 5665-3442.

## CONTENIDO

Introducción .....	1
I. La noción de dominio eminente y propiedad originaria.....	2
II. Los conceptos de exploración y explotación de hidrocarburos en el derecho mexicano e internacional.....	4
III. Reflexiones acerca del significado de las voces exploración y explotación.....	10
IV. Marco constitucional de petróleos mexicanos.....	14
V. Marco legal de Petróleos Mexicanos .....	20
VI. Consideraciones generales.....	27

## INTRODUCCIÓN

En la presente obra encontrará el lector la evolución teleológica-histórica de la regulación constitucional de la industria petrolera. El texto constitucional, sin duda obedece a razones y antecedentes históricos que no pueden hacerse a un lado. Se podrá observar cómo el Constituyente ha establecido la preeminencia del interés público sobre el privado.

Preferencia, que como se podrá observar a lo largo de nuestro estudio, obedece a factores históricos —el abuso en la explotación de un bien de la nación— que hicieron necesaria la nacionalización de la industria petrolera, así como la terminación de los contratos o concesiones — por mandato constitucional del 6 de enero de 1960— que subsistían todavía ante la indebida práctica de celebrar contratos de riesgo para evadir la prohibición constitucional de concesionar la industria petrolera.

El lector, encontrará así, los antecedentes histórico-constitucionales relacionados con la industria petrolera, que, a pesar de su claridad, se podrá observar también, no ha impedido que se expidan algunas disposiciones normativas claramente inconstitucionales. Como es el caso del artículo sexto de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo; del artículo cuarto de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios o el artículo 3o., fracción II, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

La claridad de la norma constitucional es tal que no admite interpretaciones, más allá de la establecida en el artículo 14 constitucional y la teleológica-histórica. Cuando el legislador — por medio de leyes secundarias— o la autoridad —a través de actos legislativos o administrativos— interpretan indebidamente el texto constitucional, cabe señalar que es la interpretación constitucional de carácter judicial la de mayor relevancia y resulta definitiva ya que se impone sobre la realizada por autoridades legislativas o administrativas. La interpretación que realizan los jueces constitucionales formaliza los principios y valores que el Poder Constituyente (originario o reformador) ha considerado esenciales para la comunidad política.

En el caso de la industria petrolera, su inclusión como una actividad reservada y estratégica para la nación, nos deja ver la primacía del interés de la nación sobre los intereses de los particulares, es decir, la primacía del interés público sobre el interés individual. Lejos de lo que se podría considerar, una interpretación progresista, de acuerdo con las razones y antecedentes históricos de la industria petrolera, tendría necesariamente que reafirmar el dominio de la nación sobre la industria petrolera. Ya los ilustres juristas Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, citando a Franco Pierandei, han señalado que la interpretación de las normas constitucionales debe adecuarse a la naturaleza fundamental de los motivos que corresponden a los principios esenciales que se encuentran en la base de los preceptos constitucionales.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Crf.* Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999, pp. 165-165.

## I. LA NOCIÓN DE DOMINIO EMINENTE Y PROPIEDAD ORIGINARIA

Antes de proceder a la determinación de los conceptos de exploración y explotación de hidrocarburos, conviene examinar las nociones de dominio eminente y propiedad originaria que animan los preceptos contenidos en los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en diversos ordenamientos internacionales que rigen la materia.

### 1. *Dominio eminente*

Acuñada en el derecho feudal, la locución dominio eminente fue adoptada por el absolutismo iusnaturalista, sobrevivió en el liberalismo constitucional y perdura en el derecho contemporáneo con nuevas características, en cuyos actuales términos se puede explicar como la potestad soberana del Estado sobre su territorio, que implica la llamada propiedad originaria, por lo que representa la expresión jurídico-política de la soberanía. En opinión de Miguel S. Marienhoff: “El dominio eminente es un poder supremo sobre el territorio; vinculase a él la noción de soberanía. Se ejerce potencialmente, sobre todos los bienes situados dentro del Estado, ya se trate del dominio privado o público del mismo o de la propiedad de los particulares o administrados”.<sup>2</sup>

En la América española, el régimen jurídico colonial se fundó en el principio sustentado en la Bula Alejandrina de 1493, de que la propiedad de lo descubierto correspondía al monarca, y así lo ratificaron las Ordenanzas de Minería expedidas durante el reinado de Carlos III, que consideraron como minas propias de la Real Corona, no sólo las de oro, plata, piedras preciosas y minerales metálicos y no metálicos, sino también los bitúmenes o jugos de la tierra y cualesquiera otros fósiles.

Cuando en 1821 sobrevino la Independencia de México, las referidas Ordenanzas de Minería mantuvieron su vigencia durante 63 años, al cabo de los cuales, en 1884, el porfiriato, durante el interregno del presidente Manuel González, renunció al dominio eminente ejercido por siglos, pues el Código de Minería, expedido el 22 de noviembre de 1884, dispuso en su artículo primero que serían de la exclusiva propiedad del dueño del suelo los referidos minerales, así como el petróleo y los manantiales gaseosos:<sup>3</sup>

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.

El dominio eminente fue implícitamente reivindicado para el Estado mexicano por la Constitución de 1917, principalmente por los preceptos contenidos en su artículo 27, especialmente en sus párrafos primero, tercero, cuarto, quinto y sexto de su versión original.

En el ejercicio del dominio eminente que el Estado tiene sobre su territorio es inadmisibles otro poder igual o superior al suyo, que así viene a ser supremo, porque como explicó Pasquale

---

<sup>2</sup> Marienhoff, Miguel S., *Tratado del dominio público*, Buenos Aires, Tipocráfica Editora Argentina, 1960, p. 37.

<sup>3</sup> Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1946, p. 26.

Fioré: “Lleva consigo de parte de todos los [demás] Estados el deber de abstenerse de todo acto que directa o indirectamente equivalga a una manifestación de la pública *potestas*, del *imperium*, de la *auctoritas*”.<sup>4</sup>

## 2. Propiedad originaria

El principio de la propiedad originaria está contenido expresamente en el primer párrafo del artículo 27 constitucional, al establecer: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación”. Dicho principio ha sido objeto de diversas teorías interpretativas, de las cuales se exponen a continuación las más destacadas.

*La teoría del elemento territorial del Estado.* Con menor éxito que la patrimonialista, se propusieron otras teorías acerca de la propiedad, una de ellas es la teoría del elemento territorial del Estado, la cual considera que siendo el territorio nacional uno de los elementos consustanciales del Estado, es indiscutible su pertenencia al mismo.<sup>5</sup>

*La teoría de la propiedad como función social y la teoría de los fines del Estado.* Por su parte, la teoría de la propiedad como función social, sumada a la teoría de los fines del Estado, sirvió de sustento para explicar la propiedad originaria como la facultad del Estado de proceder a su reparto a efecto de alcanzar el bienestar social.<sup>6</sup>

*La teoría patrimonialista del Estado.* Sostenida por Andrés Molina Enríquez en la exposición de motivos que elaboró para el proyecto de artículo 27 constitucional, aunque como se verá más abajo, no fue la considerada por el Constituyente del 17.

La teoría patrimonialista del Estado mexicano considera que al asumir su independencia, la nación [es decir, el Estado mexicano] se subrogó en los derechos de propiedad absoluta detentados por la corona española, sobre tierras, aguas y accesiones durante la Colonia. El grupo de constituyentes encabezados por el diputado poblano Pastor Rouaix, que redactó el proyecto del artículo 27 constitucional presentado en la 61a. sesión ordinaria, celebrada la tarde del 26 de enero de 1917, tuvo en sus manos la exposición de motivos, basada en la teoría patrimonialista, la cual señalaba en su proemio que:<sup>7</sup>

La propiedad, tal cual ha llegado hasta nosotros, se formó durante la época colonial, y es extremadamente compleja. El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dio a la propiedad sobre todos esos bienes el carácter de precaria; todo podía ser de dichos súbditos, en tanto que la voluntad del rey no dispusiera lo 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

---

<sup>4</sup> Fiore, Pasquale, *Tratado de derecho internacional público*, trad. de Alejo García Moreno, 2a. ed., Madrid, Góngora, 1894, t. I, p. 363.

<sup>5</sup> Véase Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 12a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 166.

<sup>6</sup> Véase Mendieta y Núñez, Lucio, *El sistema agrario constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa, 1980, p. 29.

<sup>7</sup> Véase Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1980, t. I, p. 607.

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, etcétera, no concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas.

*La teoría del Estado como representante, director y organizador.* La exposición de motivos que redactó Molina Enríquez no correspondió al proyecto original redactado por la comisión de la que formó parte Pastor Rouaix. El primer proyecto de reformas al artículo 27 fue encargado a Molina Enríquez, pero ninguno de los miembros lo aceptó cuando lo presentó. La comisión encargada de redactar el artículo 27 preparó un nuevo proyecto, sin la intervención de Molina Enríquez, a quien por la premura del tiempo, se le encargó la redacción de la exposición de motivos. El resultado fue que dicho texto no correspondió al contenido del proyecto original. Pastor Rouaix expresó que el fundamento que tomaron en cuenta quienes redactaron el proyecto original fue muy diferente del elaborado por Molina Enríquez:

Seguramente, si los diputados que formamos el artículo hubiéramos dispuesto de tiempo bastante para redactar la exposición (de motivos), no hubiéramos tomado como apoyo jurídico de nuestras reformas el derecho de conquista, que no habría sido más que un despojo en suprema escala y que precisamente, eran sus efectos los que trataba de arrancar y destruir la Revolución popular que representábamos en aquellos momentos: nos hubiera bastado la consideración de que un Estado como representante, director y organizador del conglomerado humano que forma una nacionalidad, tiene facultades y derechos ingénitos superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes y por lo tanto sin el apoyo artificial de tradiciones injustas, ha tenido y tiene autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social, la que está muy por encima de los intereses particulares.<sup>8</sup>

## II. LOS CONCEPTOS DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS EN EL DERECHO MEXICANO E INTERNACIONAL

Los conceptos de exploración y explotación deben estudiarse a la luz del derecho mexicano, la legislación secundaria e internacional, a fin de entender el alcance de los mismos.

### 1. *Explotación y exploración en el derecho mexicano*

El análisis de los conceptos de referencia en el derecho mexicano implica el examen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los tratados y pactos internacionales suscritos al respecto por México, y de la legislación federal secundaria.

#### A. *Los conceptos de exploración y explotación en el derecho mexicano*

Como punto de partida de dicho análisis se examina la evolución de la normativa constitucional mexicana sobre la materia.

---

<sup>8</sup> Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Comisión Federal de Electricidad, 1978, p.144.

### *Los conceptos de exploración y explotación en el texto original de la Constitución*

La Constitución de 1917, en su texto original, no hizo referencia a exploración alguna; no fue sino hasta la reforma del artículo 123, publicada en el Diario Oficial de la Federación EL 21 de noviembre de 1962, cuando se incluye por primera —y hasta ahora única— vez la palabra exploración en el texto constitucional, al establecer en el inciso *d* de la fracción IX del apartado A de dicho artículo: “La Ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años a los trabajadores de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares”.

En cambio, en la fracción I de su artículo 27, desde su versión original, se refirió expresamente al derecho de los mexicanos de obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales, e, implícitamente, de petróleo y de todos los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos, mencionados en el párrafo cuarto del mismo artículo. Evidentemente, en este caso el Constituyente empleó la palabra explotación en su significado de acción y efecto de explotar, tanto en la acepción de extraer de las minas o de otra fuente natural la riqueza que contienen, como en el de sacar utilidad de un negocio o industria en provecho propio.

La versión original del artículo 27 constitucional usó, en su fracción IV, el verbo explotar, en la segunda de sus referidas acepciones, al prohibir a las sociedades comerciales por acciones, adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, salvo la excepción a dicha prohibición, otorgada a favor de las que se constituyeran para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no fuera agrícola, a efecto de que pudieran adquirir, poseer o administrar terrenos en la extensión que fuese estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los señalados objetos.

La manera en que las empresas extranjeras explotaban los yacimientos de petróleo, la ausencia de pago de impuesto alguno,<sup>9</sup> uso de toda clase de artimañas para apropiarse de los terrenos (asesinaban, destruían o quemaban escrituras legítimas, cohecho, pagos miserables en la compra de terrenos)<sup>10</sup> y la falta de acatamiento a las resoluciones de los tribunales mexicanos<sup>11</sup> condujo a un enfrentamiento con el Estado mexicano que culminó con el Decreto de Expropiación del 18 de marzo de 1938 y la reforma de 1939 al artículo 27 constitucional, mismo que volvió a reformarse en 1960.

Pese a la expropiación petrolera de 1938, subsistía la posibilidad de que las empresas afectadas u otras, pudieran de nuevo tomar a su cargo la realización, en el territorio nacional, de actividades de explotación de los hidrocarburos, por lo que, para evitarlo, se hacía necesario reformar la Constitución, con el propósito de nacionalizar la industria petrolera, a efecto de reservar al Estado su explotación, sin que el legislador ordinario pudiera revertir esa situación; por tal

---

<sup>9</sup> Explotación irracional de los recursos, voracidad, deterioro del medio ambiente, incendio de pozos (el denominado Dos Bocas ardió durante dos meses hasta agotarse, en 1906, a un ritmo de 200,000 barriles diarios). Connolly, Priscilla, *El contratista de Don Porfirio*, México, COLMEX-UAM-FCE, 1997, p. 26.

<sup>10</sup> Zarazúa M. Humberto, *Datos históricos del Petróleo en México*, Petróleos Mexicanos, México, 1968, p. 21.

<sup>11</sup> El 18 de diciembre de 1937, en el marco de un conflicto colectivo de naturaleza económica, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje dictó un laudo, en el que condenó a las empresas petroleras a pagar incrementos salariales. Las empresas interpusieron demanda de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dictó sentencia el primero de marzo de 1938, negando el amparo. No obstante las empresas petroleras se negaron a acatar el laudo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

motivo, el presidente Lázaro Cárdenas, en su quinto informe al Congreso de la Unión, rendido el 1o. de septiembre de 1938, anunció que:

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 consideración de vuestra soberanía que no vuelvan a darse concesiones del subsuelo en lo que se refiere al petróleo y que el Estado sea el que tenga el control absoluto de la explotación petrolífera.

En virtud de la citada reforma de 1939, promovida por el presidente Cárdenas, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de noviembre de 1940, se adicionó un párrafo al artículo 27 constitucional cuya parte final dispuso que: “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.” De esta suerte, la explotación de los yacimientos de petróleo y demás hidrocarburos en su sentido de acción y efecto de sacar utilidad de la industria petrolera en exclusivo provecho propio de la nación, quedó reservada al Estado.

En la realidad, desde el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho, y al amparo de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 1941, se evadió la prohibición constitucional de otorgar concesiones en el ramo del petróleo, mediante los llamados “contratos de riesgo”, celebrados con empresas particulares para exploración petrolera y la consiguiente perforación de pozos, trabajos que se pagaban con un porcentaje del producto extraído o del valor del mismo.

La indebida práctica de celebrar contratos de riesgo para evadir la prohibición constitucional de concesionar la industria petrolera, motivó al presidente Adolfo López Mateos a promover una nueva reforma constitucional, en cuya virtud, el 6 de enero de 1960 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reformó de nuevo el artículo 27 constitucional para dejar a su párrafo sexto con el texto siguiente: “Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos 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”.

La mencionada reforma tuvo, pues, el propósito obvio de terminar con la indebida práctica de eludir la prohibición constitucional de concesionar la explotación de los yacimientos petrolíferos, mediante la celebración de contratos, merced a los cuales las empresas privadas extranjeras y mexicanas realizaban actividades de la explotación constitucionalmente reservadas expresamente al Estado.

Por último, la reforma de 1983 al artículo 28 constitucional, confirmó la reserva hecha a favor del Estado en materia de petróleo y demás hidrocarburos, al incluirlos en su catálogo de áreas estratégicas, las cuales se consideran exclusivas del ente estatal, respecto de lo cual, el artículo 25 constitucional, reformado en la misma fecha, en su párrafo cuarto dispone: “El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan”.

### *B. Los conceptos de exploración y explotación en los tratados internacionales suscritos por México*

En los términos del artículo 133 constitucional, la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados acordes con la misma, celebrados por el presidente de la República, con aprobación del Senado, son la Ley Suprema de toda la Unión; y de conformidad con la reciente jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Unión, dichos tratados figuran, dentro de la escala jerárquica del orden jurídico mexicano, inmediatamente después de la Constitución, y por consiguiente, por encima de las leyes del Congreso, por cuya razón, se considera pertinente incluir el análisis de los conceptos de exploración y explotación en el orden jurídico mexicano derivado de los tratados internacionales.

Adoptados en Nueva York el 16 diciembre de 1966, y vigentes en México a partir del 23 de junio de 1981, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos previenen ambos, en su respectivo artículo primero, que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación, y en virtud del mismo, establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo:

#### Artículo 1.

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>12</sup>

En consecuencia, para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, por lo que, en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia. Evidentemente, la libre disposición de sus riquezas y recursos naturales implica la potestad de determinar las formas de su exploración y explotación.

### *C. Los conceptos de exploración y explotación en la legislación ordinaria expedida por el Congreso de la Unión*

Al respecto resulta importante referirse a la Ley del Petróleo de 1901; a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1925; a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1939; a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo de 1941; a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958; a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, y a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

---

<sup>12</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.

*a. La Ley del Petróleo de 1901*

La Ley del Petróleo de los Estados Unidos Mexicanos, expedida por el Congreso de la Unión el 24 de diciembre de 1901, en su artículo 1o. autorizaba al Ejecutivo Federal a conceder permisos a fin de hacer exploraciones en el subsuelo de los terrenos baldíos o nacionales, con el objeto de reconocer, descubrir y registrar las fuentes o depósitos de petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno que en él pudieran existir. Asimismo, le autorizaba a otorgar patentes (es decir, concesiones) para la explotación, es decir, para sacar utilidad en provecho propio del concesionario (es decir, del titular de la patente), de las fuentes o depósitos de petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno, en los términos de la misma ley.

Además, en su artículo 3o., la Ley del Petróleo de 1901, confería a los descubridores de petróleo que obtuvieran su patente de explotación respectiva, una amplia y generosa gama de franquicias que, entre otros privilegios, les eximía del pago de impuestos, salvo el del timbre.

*b. La Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, en el Ramo del Petróleo de 1925*

Publicada en el Diario Oficial del Federación el 31 de diciembre de 1925, durante el régimen del presidente Plutarco Elías Calles, la primera Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en consonancia con la Constitución de 1917, precisó que corresponde a la nación el dominio inalienable e imprescriptible de toda mezcla natural de carburos de hidrógeno situada en su yacimiento, cualquiera que fuera su estado físico; además, consideró de utilidad pública a la industria, incluyendo en ella el descubrimiento, la captación, la conducción por oleoductos y la refinación del petróleo.

De igual modo, la Ley de 1925, que derogó todas las disposiciones anteriores que se le opusieran, fijó los alcances de las concesiones de exploración que daban derecho a sus titulares, hasta por 5 años, de realizar los trabajos que tuvieran por objeto el descubrimiento del petróleo, así como de las concesiones de explotación que conferían a sus titulares el derecho, hasta por 30 años, de captar y aprovechar en beneficio propio, el petróleo.

*c. La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1939*

La publicación de la segunda Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, expedida en diciembre de 1939, estuvo detenida casi un año, hasta el 9 de noviembre de 1940, pues se publicó simultáneamente con el decreto de adición del párrafo sexto del artículo 27 constitucional en la fecha antes señalada, que prohibió expedir concesiones en materia de petróleo y demás hidrocarburos.

La ley en comento dispuso que el petróleo sería explotado por la nación mediante trabajos realizados por conducto de las instituciones que al efecto creara la ley, o en forma directa por el gobierno federal, el que, en los términos del artículo 7o. de la ley de referencia, podría celebrar contratos con los particulares a fin de que éstos realizaran los trabajos de exploración y explotación, ya fuera mediante compensaciones en efectivo, o mediante un porcentaje de los productos que se obtuvieran, disposición que, por tanto, desvirtuaba en gran parte la reforma constitucional publicada en la misma fecha. Empero, dichos contratos, según el artículo 8o. de la referida ley,

sólo podían celebrarse con nacionales o con sociedades íntegramente constituidas por mexicanos, sin que pudieran celebrarse con sociedades anónimas que tuvieran acciones al portador

*d. La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo de 1941*

Los preceptos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo reprodujeron, en su mayor parte los de la Ley de 1939; entre sus innovaciones destaca la creación del Registro Público de la Propiedad Petrolera.

*e. La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958*

Este ordenamiento legal, actualmente en vigor, enfatiza el dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado mexicano (aun cuando usa la palabra nación) sobre todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional. Reserva para él todas las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera, dentro de la cual incluye la exploración y la explotación del petróleo y del gas.

Además, en su artículo 4o., la ley en comento dispone que sea el Estado quien, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, lleve a cabo la exploración y la explotación del petróleo y del gas; en cambio, establece la posibilidad de que los sectores social y privado lleven a cabo, previo permiso, el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas, y puedan construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos necesarios para tal efecto.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 6o. del citado ordenamiento legal, Petróleos Mexicanos está facultado para celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Es evidente que este precepto contraría la citada disposición del artículo 27 constitucional que prohíbe otorgar contratos en materia de petróleo e hidrocarburos en general.

*f. La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios*

De conformidad con su artículo 4o., Petróleos Mexicanos y sus organismos descentralizados, de acuerdo con sus respectivos objetos, podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de contratos, lo cual también contraviene la referida disposición constitucional que prohíbe celebrar contratos en materia de petróleo e hidrocarburos en general.

*g. La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*

Dentro del objeto de este ordenamiento legal, señalado en su artículo primero, se incluye el de regular las acciones relativas a la contratación de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen, entre otras instituciones, los organismos descentralizados, como son Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios; y de conformidad con su artículo 3o., fracciones II y V, quedan comprendidos dentro de las obras públicas los trabajos de exploración, geotecnia, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas que se encuentren en el subsuelo y la plataforma marina;

así como la instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos naturales.

Obviamente, este precepto también contraría la citada disposición del artículo 27 constitucional que prohíbe otorgar contratos en materia de petróleo e hidrocarburos en general.

## *2. Los conceptos de exploración y explotación en el derecho internacional público*

Entendemos el derecho internacional público como el conjunto de normas que regulan las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales. En tal sentido, las resoluciones y declaraciones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas nutren a dicha rama del derecho, por lo que en el análisis de los conceptos de exploración y explotación en el derecho internacional público, importa tener presente la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 41/128, del 4 de diciembre de 1986, que en su artículo primero señala que:

### Artículo 1o.

1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él.

2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

De la redacción del dicho artículo, se desprende que se confiere a los pueblos el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales, lo que les permite regular la forma, términos y condiciones en que podrán realizarse las acciones de exploración y explotación de sus yacimientos de hidrocarburos, entre otros materiales; además, señala que ese derecho es tanto de los pueblos como de los individuos, por lo que los intereses particulares se deben subordinar a los fines de la colectividad, atendiendo al carácter social del desarrollo.

### III. REFLEXIONES ACERCA DEL SIGNIFICADO DE LAS VOCES EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN

Para establecer, a la luz de la normativa jurídica vigente, las limitaciones de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios en materia contractual, es indispensable precisar el significado y alcance de las voces exploración y explotación.

## 1. Exploración

Según la Real Academia Española, exploración es la acción y efecto de explorar que, a su vez, significa reconocer, registrar, inquirir o averiguar con diligencia una cosa o un lugar.<sup>13</sup> Por su parte, Joan Corominas describe: “Explorar, del latín *explorare* <<observar, examinar>>, <<practicar un reconocimiento>>”.<sup>14</sup> En cambio, desde una óptica jurídica, José Alberto Garrone define y explica:

Exploración o cateo es el conjunto de trabajos superficiales o subterráneos tendientes a descubrir minerales.

La importancia de los mismos va desde pequeñas labores (calicatas) hasta pozos y galerías subterráneas de gran extensión.

No es una etapa obligada de la actividad minera, porque si las sustancias minerales se encuentran en la superficie (p. ej.: salinas, guaneros), puede iniciarse directamente la explotación. Pero aun en este caso, la exploración resulta conveniente para asegurarse de la verdadera riqueza de los terrenos, por cuanto en profundidad, las vetas pueden desvalorizarse, morir, etc., y si se ha iniciado una explotación formal, sin cerciorarse antes, mediante un cuidadoso cateo, de la ubicación, ley, dirección, etc., de los depósitos, es posible terminar en un completo fracaso, que pudo haberse previsto y evitado.<sup>15</sup>

Así pues, la exploración en el ámbito de la industria petrolera, permite conocer la ubicación de los yacimientos de hidrocarburos, cuantificar su volumen y precisar su calidad; así, atendiendo al carácter energético de los hidrocarburos, y al hecho de ser materias primas trascendentes para el desarrollo de la nación, en todos sus procesos económicos, es por cuya razón la exploración se vincula con la seguridad nacional y la inteligencia nacional.

La seguridad nacional se puede entender como la situación en la que el país está a salvo de riesgos y peligros externos e internos, merced a la preservación de la existencia e integridad del Estado, mediante la defensa de su independencia, de su soberanía y de su territorio, la permanente vigencia de su orden jurídico y el fortalecimiento de sus instituciones, en aras de su armónico desarrollo económico, social y político. Borton Berkowitz y P. G. Bock, definen la seguridad nacional como “la capacidad de una nación para proteger sus valores internos de las amenazas exteriores”.<sup>16</sup>

No se reduce la seguridad nacional a la acción de las fuerzas militares, pues se complementa con muchos otros factores, como la inteligencia y la contrainteligencia nacionales, la protección de sus recursos naturales, la independencia alimentaria, la organización de registros públicos, la construcción e instalación de vías generales de comunicación, y otros mecanismos.

Para la Academia de Guerra de Brasil, la seguridad nacional viene a ser:

El grado relativo de garantía que a través de acciones políticas y económicas, psicosociales y militares, un Estado puede proporcionar en una determinada época a la nación sobre la que ejerce jurisdicción para la conse-

---

<sup>13</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1992, t. I, p. 936.

<sup>14</sup> Corominas, Joan, *Diccionario crítico etimológico de la lengua castellana*, Madrid, Gredos, 1976, vol. II, p. 466.

<sup>15</sup> Garrone, José Alberto, *Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot*, Buenos Aires, 1986, t. II, p. 118.

<sup>16</sup> Berkowitz, Borton y P. G. Bock, “*Seguridad nacional*”, en David L. Sills (dir), *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, Bilbao, Aguilar, 1976, vol. 9, p. 526.

cución y salvaguarda de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles.<sup>17</sup>

En los términos del artículo 3o. de la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de abril de 2005, por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Vale observar que la seguridad nacional no es un concepto uniforme y permanente en el tiempo y en el espacio, toda vez que es distinto para cada época y para cada Estado de la comunidad internacional, habida cuenta de los diferentes fines y objetivos de cada uno de ellos y de cada era, cuya obtención se trata de propiciar mediante la eliminación, desvanecimiento o reducción de interferencias y perturbaciones que obstruyan su logro. En opinión del general de división de Estado Mayor Gerardo C. R. Vega G.:

La seguridad nacional de un país está influida por factores constantes y otros variables, los cuales se modifican y acoplan según el caso, puede entonces deducirse lo cambiante de la seguridad nacional, la velocidad con la cual un Estado modifique doctrinas o principios, dependerá sustancialmente de los factores a los cuales es necesario tener en cuenta; un problema económico o social podrá determinar preeminencia en las acciones de seguridad nacional, en un tiempo y lugar claramente identificables, será la evolución del problema la que demande atención, recursos acciones, etc., por tanto no debe conceptuarse a la seguridad nacional como algo estático, sin capacidad de modificarse y adaptarse, sino como algo con mucha dinámica y extraordinaria flexibilidad.<sup>18</sup>

En todo sistema de seguridad nacional se hacen indispensables los subsistemas o áreas de inteligencia y de contrainteligencia, por cuya razón son sendos conceptos de uso frecuente en materia de seguridad; se habla de inteligencia, para aludir a la obtención, tratamiento y uso de información en la toma de decisiones relativas a la seguridad, por lo que la exploración petrolera es una acción de inteligencia.

En consecuencia, la exploración en el ámbito de la industria petrolera se inserta en el área estratégica prevista en los artículos 25 y 28 constitucionales y como previene el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, no podrán otorgarse contratos para que sea realizada por terceros.

---

<sup>17</sup> Véase CABANELLAS DE TORRES, *Diccionario militar*, Buenos Aires, Heliasta, 1988, p. 481.

<sup>18</sup> Vega G., Gerardo C. R., *Seguridad nacional. Concepto y método*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2000, p. 66.

## 2. Explotación

Las dos primeras acepciones que la Real Academia Española confiere al verbo explotar son la de extraer de las minas la riqueza que contienen, y la de sacar utilidad de un negocio o industria en provecho propio.<sup>19</sup>

En ambos sentidos es utilizada la voz explotación en los artículos 27 y 28 constitucionales, dado el contexto histórico político en que se redactaron las respectivas reformas que dieron lugar a su texto vigente.

La explotación petrolera, dada su índole estratégica determinada en los artículos 25 y 28 constitucionales, se vincula también con la seguridad y la inteligencia nacional, por lo que le son aplicables las reflexiones formuladas respecto a la exploración petrolera.

Por otro lado, tanto en el texto de la exposición de motivos como en el del sexto párrafo adicionado al artículo 27 constitucional por la reforma de 1939, se emplea la palabra “explotaciones del petróleo” en el sentido de explotación de la industria petrolera. El presidente de la República, en ese entonces Lázaro Cárdenas, se refería a la explotación de petróleo mediante concesiones a particulares y a la explotación directa del petróleo de parte de la nación. Lo que la iniciativa propuso prohibir fue la expedición de concesiones a particulares para la explotación de la industria del petróleo, que quedó reservada a la nación. En la exposición de motivos se manifiesta claramente que el propósito es excluir a los intereses privados de las explotaciones del petróleo. En forma categórica lo expresa en el siguiente párrafo:

Una vez que la Nación ha tomado a su cargo directamente *el control de las explotaciones* en forma tal que no solo podrá atender las necesidades del país, sino en su mayor parte, las de nuestro comercio exterior, *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.<sup>20</sup>

Cuando el presidente de la República afirmaba que la nación había tomado a su cargo directamente el control de las explotaciones del petróleo, estaba usando la palabra explotación en el sentido de “conjunto de elementos dedicados a una industria”, tal como también se indica en el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española.<sup>21</sup> Confirma este sentido el *Diccionario Enciclopédico Larousse*, cuando define a la explotación, como el “conjunto de unidades, instalaciones y operaciones para explotar algún producto: *explotación agrícola, explotación mineral*”; y sobre todo, cuando agrega la siguiente definición: “Conjunto de operaciones que constituyen la actividad típica de una empresa”.<sup>22</sup>

Este significado ha sido reconocido expresamente por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar la reforma de 1939 al artículo 27 de la Constitución, en el sentido de que suprimió las concesiones y encomendó “la explotación de la industria petrolera exclusivamente a la Nación...”.<sup>23</sup> Con anterioridad, la Segunda Sala de la Suprema Corte sostuvo

---

<sup>19</sup> Real Academia Española, *op. cit.*, t. I, p. 936.

<sup>20</sup> Rouaix, *op. cit.* nota 1, p. 144. Cursivas nuestras.

<sup>21</sup> Madrid, 22a. ed., 2001, t. I, p. 1022.

<sup>22</sup> Santa Fe de Bogotá, 2000, p. 433.

<sup>23</sup> “PETRÓLEO. CONCESIONES A PARTICULARES. AMPARO IMPROCEDENTE”, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 61, 1ª parte, p. 41. Este criterio fue reiterado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la

en tres ejecutorias que la reforma de 1939 “prohibió la explotación del petróleo por particulares, dejándola a beneficio de la Nación”.<sup>24</sup>

Este es también el significado que se da a la palabra explotaciones en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1958, actualmente en vigor, cuyo artículo 2o. dispone lo siguiente: “Sólo la Nación podrá llevar a cabo las *distintas explotaciones que constituyen la industria petrolera*, en los términos del artículo siguiente”. El artículo 3o. de la propia ley establece que la industria petrolera abarca la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, los productos que se obtengan de su refinación; la exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración; y, en fin, la elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, los cuales constituyen los petroquímicos básicos y se enumeran en el mismo precepto legal.

#### IV. MARCO CONSTITUCIONAL DE PETRÓLEOS MEXICANOS

##### 1. *El artículo 27 constitucional*

El párrafo cuarto del artículo 27 constitucional dispone que corresponde a la nación el dominio directo, entre otros recursos del subsuelo, del petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso. En la parte conducente, el párrafo sexto del citado artículo 27 actualmente establece:

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones, ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva.

Como ya se ha anotado, este fragmento del artículo 27 no formó parte del texto original de la Constitución de 1917. Tal parte fue consecuencia de la expropiación de los bienes de las empresas petroleras extranjeras, decretada por el presidente Lázaro Cárdenas el 18 de marzo de 1938, y de las reformas hechas al artículo 27 constitucional en 1939 y 1960.

El Decreto de Expropiación del 18 de marzo de 1938 concentró en la nación la propiedad de todos los bienes destinados a la industria petrolera. Esta propiedad a favor de la nación hizo posible que la industria petrolera, en todas sus etapas, quedara bajo su control. Así ocurrió tanto con la exploración como con la extracción, la refinación, el almacenamiento, el transporte y la distribución del petróleo y de los hidrocarburos.

---

tesis co el rubro “PETRÓLEO, LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, EN EL RAMO DEL IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA”, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 32, 1ª parte, p. 79.

<sup>24</sup> “PETRÓLEO, CONFIRMACIÓN DE DERECHOS”, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXXXVI, p. 629.

La expropiación de los bienes de las compañías extranjeras produjo diferentes reacciones tanto dentro del país como en el extranjero. Si bien es cierto que el decreto del presidente Cárdenas recibió un fuerte apoyo popular en México, también lo es que diversos grupos internos que se encontraban vinculados con las compañías extranjeras intentaron defender los intereses de éstas. Seguramente el grupo adverso más conocido fue el que encabezó el general Saturnino Cedillo, quien junto con el coronel Mateo Hernández Netro, gobernador de San Luis Potosí, y con los poderes Legislativo y Judicial de ese estado, desconocieron al gobierno de la República. Aunque la rebelión cedillista fue derrotada con facilidad, no dejó de haber otros brotes internos de inconformidad. En el exterior el gobierno mexicano tuvo que enfrentar arduas negociaciones con el gobierno estadounidense y británico, a fin de que aceptaran el decreto expropiatorio como un acto de soberanía del Estado mexicano. El inicio de la Segunda Guerra Mundial en septiembre de 1939 permitió atenuar las reacciones de esos gobiernos extranjeros.

Toda vez que el decreto expropiatorio solo transfirió a la nación la propiedad de los bienes destinados a la explotación de la industria petrolera, y que tal propiedad podía ser revertida en cualquier momento o podía quedar sujeta a interpretaciones que permitieran el regreso de los intereses particulares que habían sido afectados por ella, el presidente Lázaro Cárdenas anunció en su informe de gobierno del 1o. de septiembre de 1938 al Congreso de la Unión, que enviaría una iniciativa de reforma constitucional para que el Estado tuviera el control absoluto de la explotación del petróleo. El presidente de la República anticipó que, después de haber expropiado los bienes de las compañías petroleras extranjeras, enviaría una iniciativa para reformar la Constitución con el objetivo de nacionalizar la industria petrolera, es decir, de reservar a la nación, la explotación de esa industria. En su informe, el presidente expresó:

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 el Estado sea el que tenga el control absoluto de la explotación petrolífera.

El 22 de diciembre de 1938, cumpliendo con su palabra, el presidente de la República envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas para adicionar el artículo 27 de la Constitución Política. En la exposición de motivos el presidente de la República afirmaba que aunque en el dictamen presentado ante el Congreso Constituyente de 1916-1917 para adicionar el artículo 27 y que dio la base para el texto aprobado, se dijo que mediante las reformas que se proponían con base en las tradiciones coloniales, la nación podría retener bajo su dominio todo cuanto fuese necesario para el desarrollo social, con lo que claramente se autorizaba a la Federación para realizar explotaciones directas; sin embargo, 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 sustancia entre los particulares.

También sostenía que fue a través de la explotación directa de las reservas como la nación, por conducto de las distintas entidades que creó en épocas sucesivas, logró iniciar un aprovechamiento verdadero de la riqueza del petróleo, lo que no sucedió en las zonas en que, por no estar reservadas directamente, el petróleo era explotado mediante concesión, aunque esas zonas contuvieran un petróleo que era de dominio directo de la nación. A continuación, el jefe del Ejecutivo manifestaba textualmente:

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 es notoriamente distinto. Una vez que la Nación ha tomado a su cargo directamente el control de las explotaciones en forma tal que no solo podrá atender las necesidades del país, sino en su mayor parte, las de nuestro comercio exterior del petróleo, no se ve el motivo para que continúen formándose y vigorizándose intereses privados que es de presumirse que llegarán a ser, si no antagónicos, al menos distintos de los intereses generales cuya tutela procurará el gobierno con todo empeño y energía.

La experiencia de todos conocida, relacionada con esa 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 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 había podido en la 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 párrafo sexto que el presidente propuso adicionar al artículo 27 constitucional tenía la siguiente redacción original:

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y solo podrán hacerse concesiones por el gobierno federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes. *Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrogeno sólido, 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.*

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 26 de diciembre de 1938 se dio lectura al dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales, respecto de la iniciativa presentada por el presidente de la República. En su parte conducente, el dictamen expresaba lo siguiente:

En concepto de esta Comisión y de acuerdo con la amplia exposición de motivos que a su iniciativa agrega el C. Presidente la República, la reforma propuesta es una consecuencia lógica de las disposiciones dictadas a partir del 18 de marzo último en que se llevó a cabo la expropiación petrolera. Por consiguiente, *haciendo suyos los conceptos expresados en la exposición de motivos, esta Comisión se permite someter a vuestra consideración el siguiente proyecto de ley que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 constitucional...*

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores del 27 de septiembre de 1938, se dio lectura al proyecto de reforma enviado por la Cámara de Diputados, el cual fue aprobado sin dis-

cusión, por unanimidad de votos. El 17 de noviembre de 1939 el Senado hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y la declaratoria de haber sido aprobada la reforma propuesta. El 27 de diciembre de 1939 el presidente de la República promulgó el decreto que adicionó el párrafo sexto al artículo 27 constitucional, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 9 de noviembre de 1940.

De acuerdo con la exposición de motivos y con los términos del sexto párrafo adicionado al artículo 27 de la Constitución, se pueden hacer las siguientes consideraciones jurídicas:

A partir de la entrada en vigor de la reforma de 1939, el gobierno federal no puede otorgar concesión alguna para la exploración, extracción, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano del petróleo, sus productos y el gas.

Solo la Nación está facultada para llevar a cabo los trabajos de exploración, extracción, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano del petróleo, sus productos y el gas.

Por su parte, el artículo 4o. de la Ley Reglamentaria de 1958 dispone que la nación llevará a cabo la exploración y explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3o., por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios. El mismo artículo 4o. establece que, dejando a salvo las actividades previstas en el artículo 3o., las cuales sólo pueden ser realizadas por Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas (incluyendo el metano) podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado.

Por otro lado, el 1o. de octubre de 1959 el presidente de la República Adolfo López Mateos envió una iniciativa de reformas a los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 y a los artículos 42 y 48 de la Constitución Política, que no se refería al petróleo, sino a los recursos naturales de la plataforma continental, las aguas interiores, el mar territorial y el espacio aéreo nacional. La iniciativa fue aprobada por la Cámara de Senadores el 5 de octubre de 1959. El 15 de octubre de 1959 se dio lectura en la Cámara de Diputados al dictamen emitido por la Primera Comisión de Puntos Constitucionales, en el que se proponía aprobar la iniciativa, pero se sugería modificar también el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, con la finalidad de que aclarara que, además de que no se otorgarían concesiones en relación con el petróleo y los hidrocarburos líquidos sólidos y gaseosos, tampoco se celebrarían contratos, ni subsistirían los que se hubiesen otorgado.

Con esta reforma se pretendía eliminar la práctica iniciada desde el gobierno de Manuel Ávila Camacho, de permitir la participación de empresas privadas nacionales y extranjeras en las labores propias de Petróleos Mexicanos. A menos de seis meses de asumir la presidencia, Manuel Ávila Camacho promulgó, el 2 de mayo de 1941, una Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 1941, la cual abrogó la Ley Reglamentaria que el presidente Cárdenas había promulgado el 30 de diciembre de 1939. En la Ley de 1941 se previó la participación de empresas privadas en las diversas etapas de la industria petrolera, por medio de contratos, expresión con la que se intentó disimular la violación que se cometía al artículo 27, párrafo sexto, de la Constitución Política. El artículo 3o. de la Ley de 1941 establecía que la exploración y explotación del petróleo se podía llevar a cabo por el gobierno, a través de su órgano competente, por instituciones públicas petroleras y mediante “contratos” otorgados “a particulares o sociedades”.

El presidente Adolfo Ruiz Cortines promulgó el 27 de noviembre de 1958 la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1958, cuyo contenido se apegó a lo que disponía el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política. Esta Ley abrogó la de 1941. El Reglamento de la Ley de 1958, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de agosto de 1959, contiene la interpretación del Poder Ejecutivo Federal al artículo 27, párrafo sexto, de la Constitución, y a la propia Ley Reglamentaria. En este Reglamento, que todavía se encuentra en vigor, se prevé que Petróleos Mexicanos llevará a cabo, entre otras actividades, la exploración y explotación del petróleo, la refinación petrolera, el transporte, el almacenamiento y la distribución del petróleo y los productos y subproductos de la refinación (artículos 5o., 24, 31, 33 y 34).

La reforma propuesta por la Primera Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados tenía por objeto prohibir la celebración de los contratos, por medio de los cuales empresas privadas nacionales y extranjeras eran facultadas para realizar algunas de las actividades que corresponde hacer a Petróleos Mexicanos, tales como exploración, extracción, almacenamiento, transporte, etcétera, del petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos y gaseosos. En el dictamen de la Primera Comisión de Puntos Constitucionales se expresó lo siguiente:

En relación con el petróleo y 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 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; porque no obstante que *ha sido manifiesto el propósito del Constituyente, a partir de la reforma de diciembre de 1939, el de sustraer totalmente de la explotación petrolera del régimen de concesiones y contratos*, en ocasión de que fue expedida a fines del año anterior la ley reglamentaria respectiva, volvió a suscitarse un debate sobre la subsistencia de concesiones o derechos de 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.

El texto reformado del párrafo sexto del artículo 27 es el siguiente: “Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos 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”.

El proyecto de reformas fue devuelto al Senado, donde fue aprobado sin discusión y por unanimidad, en su sesión del 3 de noviembre de 1959.

En la sesión de la Cámara de Senadores del 16 de diciembre de 1959 se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados y se declaró que las reformas habían sido aprobadas. El decreto del 6 de enero de 1960 que promulgó las reformas se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 1960.

A pesar de la claridad de las reformas hechas en 1939 y 1960 al artículo 27 de la Constitución, los contratos llamados de riesgo no pudieron darse por terminados sino hasta el 27 de febrero de 1970, como lo informó el 18 de marzo de ese año el director general de Petróleos Mexicanos, Jesús Reyes Heróles.

Por último, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983 se reformó, junto con otros preceptos, el artículo 28 de la Constitución, en cuyo párrafo

cuarto se delimitaron las “funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva” en las áreas que se consideran estratégicas para la economía, entre las que se incluyeron el “petróleo y los demás hidrocarburos” y la “petroquímica básica”.

Cabe señalar que la prohibición de otorgar concesiones o contratos, no implica que Pemex no pueda celebrar ningún tipo de contrato, sino que tiene prohibido la celebración de actos jurídicos que tengan como objeto la exploración o explotación de hidrocarburos.

## 2. El artículo 28 constitucional

El artículo 28 constitucional establece que quedan en México quedan prohibidas las prácticas monopólicas. No obstante, en su párrafo cuarto establece que las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en áreas estratégicas, no constituirán monopolios:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expide el Congreso de la Unión...

Se puede observar que el artículo 28 constitucional, en su párrafo cuarto confirma que no son monopolio prohibido las “funciones que el Estado ejerza” en petróleo, petroquímica básica y otras materias, pero no determina cuáles son esas funciones, por lo que cabe entender que son las que refiere el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, esto es la explotación directa del petróleo contenido en yacimientos o mantos en el territorio nacional, en la plataforma continental o en los zócalos submarinos, la cual se hará de acuerdo con lo que establezca la ley reglamentaria respectiva.

El propio artículo 28 señala en su párrafo quinto: “El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado...”.

Se entiende del presente artículo que el Estado creará los organismos y empresas públicas que considere necesarias para el manejo de las áreas estratégicas a su cargo, entre ellas la industria petrolera.

Los organismos y empresas que constituirá el Estado, necesariamente deben ser de naturaleza pública. En ningún momento se podría entender que se abre la posibilidad de ejercer dichas actividades estratégicas a través de empresas privadas. De ser así no tendría caso que el artículo 27 constitucional señale que “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 ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos”. La explotación de los yacimientos de petróleo y demás hidrocarburos, en tal sentido, se encuentra reservada al Estado, quien realizará dichas actividades a través de entes de naturaleza pública.

La naturaleza pública de los organismos o empresas a constituir, se puede sustentar a su vez, además de los antecedentes históricos ya señalados más arriba, en el artículo 25 constitucio-

nal, el cual establece en su párrafo cuarto que el “sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución”. Entre ellas está el petróleo y la petroquímica. El mismo artículo 25 añade que el gobierno federal mantendrá “la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan”, que en el caso del petróleo y la petroquímica, son Pemex y sus organismos subsidiarios.

Igualmente, el artículo 28, en su párrafo cuarto, señala que el Estado actuará “de manera exclusiva” en las áreas estratégicas, entre ellas el petróleo y la petroquímica, por lo que se entiende que sólo él podrá desarrollar o ejercer, sin intermediario, las facultades que tiene en la materia de conformidad con los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 constitucional, esto es la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Al señalar que el Estado actuará de manera exclusiva, esta disposición en forma clara cierra la puerta a cualquier interpretación que señale que la nación para la explotación de los hidrocarburos se puede asociar con, o auxiliar de, empresas privadas.

A la luz del artículo 28, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede deducir claramente que no constituirán monopolio las funciones (léase actividades) que el *Estado* ejerza de manera exclusiva en el área estratégica del petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica; y que el *Estado* contará con los organismos y empresas para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, respectivamente.

Así, queda claro que la explotación del petróleo, al ser una actividad estratégica para el Estado mexicano, la asume el propio Estado por conducto de los organismos técnicos que legalmente se establezcan. Esos organismos deben contar con la infraestructura necesaria para llevar a cabo sus actividades.

## V. MARCO LEGAL DE PETRÓLEOS MEXICANOS

### 1. Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo

La ley en comento se deriva del párrafo sexto del artículo 27 constitucional, el cual determina que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado, siendo la nación quien se encargará de la explotación de esos productos.

Artículo 1o. Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional incluida la plataforma continental en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios, y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañan o se derivan de él.

El artículo transcrito repite, con palabras ligeramente diversas, el precepto constitucional del artículo 27, párrafo cuarto, el cual dice literalmente:

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los mi-

nerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

El artículo primero de la ley en comento, en concordancia con el texto constitucional, establece que la nación cuenta con el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional. Como se advierte, se reitera el dominio directo de la nación sobre los carburos de hidrógeno; se establece que sólo la nación podrá llevar a cabo la explotación de la industria petrolera.

Por su parte el artículo segundo de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo destaca la utilización de la palabra explotaciones:

Artículo 2. Sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos del artículo siguiente.

En esta Ley se comprende con la palabra petróleo a todos los hidrocarburos naturales a que se refiere el artículo 1o.

De conformidad con este precepto y de acuerdo con la segunda acepción de la palabra explotar, señalada en el Diccionario de la Real Academia Española: “Sacar utilidad de un negocio o industria en provecho propio”, sólo el Estado puede sacar utilidad de las actividades de la industria petrolera que, en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional se consideren estratégicas, a las cuales se refieren las fracciones I y II del artículo 3o. de esta ley.

Al establecer el artículo 2o. que sólo “la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera...”, es evidente la exclusividad que le reserva al Estado en materia de explotación de hidrocarburos, prohíbe que sea otro tipo de persona moral, diferente a las diversas manifestaciones jurídicas del Estado, quien puede ejecutar actividades exclusivas al Estado.

El artículo 2o. es, por una parte, una confirmación del párrafo 6o. del artículo 27 constitucional, al establecer que “sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos”, pero añade que esas explotaciones “constituyen la industria petrolera en los términos del artículo siguiente”.

Se observa que este artículo introduce el término “industria petrolera” que no aparece en los preceptos constitucionales y que podría tener un significado general que comprendiera cualquier explotación o aprovechamiento provenientes del petróleo o de cualquier otro carburo. Pero el segundo párrafo del mismo artículo restringe su significado diciendo que: “En esta ley se comprende con la palabra petróleo a todos los hidrocarburos naturales a que se refiere el artículo 1o.”, esto es a “todos los carburos de hidrógenos que se encuentren en el territorio nacional —incluida la plataforma continental— en mantos o yacimientos...”.

El artículo tercero de la ley señala las actividades que comprende la industria petrolera, entre las que menciona (fracción I) “la exploración, explotación, refinación, el transporte y el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación” y además (fracción III) la “elaboración, el transporte, el almacena-

miento, la distribución y las ventas de primeras mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos”, entre los que señala expresamente (inciso 8) las “naftas”.

Artículo 3°. La industria petrolera abarca:

I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación;

II. La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración, y...

Explotar, en su primera acepción, según el *Diccionario de la Real Academia Española*, significa extraer de las minas la riqueza que contienen, lo que implica que sólo el Estado (no los particulares), puede extraer los hidrocarburos.

Se prescribe que la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación, y la exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, se llevarán a cabo por la nación (léase el Estado) por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

El primer párrafo del artículo 4o. confirma que la extracción de los hidrocarburos y demás actividades de la industria petrolera que se consideran estratégicas y que sólo el Estado podrá llevarlas a cabo a través de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

Artículo 4o. La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3o., que se consideran estratégicas en los términos del artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

Por su parte el párrafo segundo del artículo cuarto permite que el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas puedan ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, quienes podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan:

Art. 4°. ....

Salvo lo dispuesto en el artículo 3°, el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan.

Por su parte el artículo quinto de la ley en comento establece que la Secretaría de Energía asignará a Petróleos Mexicanos los terrenos que esta institución le solicite o que el Ejecutivo Federal considere conveniente asignarle para fines de exploración y explotación petroleras: “Artículo 5°. La Secretaría de Energía asignará a Petróleos Mexicanos los terrenos que esta institución le solicite o que el Ejecutivo Federal considere conveniente asignarle para fines de exploración y explotación petroleras.”

Al respecto, cabe señalar que la asignación de terrenos es el acto por el cual el Estado faculta a Petróleos Mexicanos y (a raíz de la expedición de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1990) a Pemex-Exploración y Producción, a explorar y explotar el subsuelo petrolero de terrenos específicos (artículo 5o. del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de agosto de 1959 y sus reformas, la última publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1990); se trata de un acto *intuitu personae*, por cuya razón el asignatario no debe ser sustituido por ninguna persona o institución pública o privada, en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

Con prescindencia de la constitucionalidad del artículo 6o., el precepto autoriza a Petróleos Mexicanos, y es de inferirse que también a sus organismos subsidiarios, a contratar obras públicas y servicios relacionados con las mismas, cuya remuneración debe ser en efectivo, con prohibición expresa de conceder al contratista porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones:

Artículo 6o. Petróleos Mexicanos podrá celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, serán siempre en efectivo y en ningún caso concederán por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones.

No obstante, como ya se señaló, esta disposición contraría el espíritu constitucional, que prohíbe expresamente las concesiones y contratos en materia de exploración y explotación de hidrocarburos; por otra parte, podría ser un ingenioso mecanismo para burlar la disposición constitucional, puesto que, en última instancia, el petróleo se vende y con ese producto se pagan los servicios de las empresas que se contratan.

En este sentido, cabría preguntarse, sin caer en los extremos, ¿las empresas que obtienen algún recurso económico por las actividades de exploración o explotación que realicen, no estarían recibiendo de manera indirecta, una participación en el resultado de la explotación?

## 2. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios

El objeto de la ley es, como lo dice su nombre, de carácter organizativo, específicamente señalar las líneas generales de la organización de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios. Además contiene algunas disposiciones que se refieren a las actividades que constituyen la industria petrolera.

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

Coincide el artículo primero de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios con el artículo 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el

Ramo del Petróleo, en reservar a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios la exploración, extracción de los hidrocarburos y demás actividades de la industria petrolera que se consideren estratégicas.

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

En virtud de este artículo 2o., la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal corresponde a Petróleos Mexicanos, quien no puede ceder ni traspasar su ejercicio, ni siquiera respecto de un área de trabajo específica, situada en una demarcación territorial precisa.

A partir del artículo 2o. toda la ley se refiere a Pemex y sus organismos. Dice este artículo que le corresponde a Pemex “ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Artículo 3o. Se crean los siguientes organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismos que tendrán los siguientes objetos:

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

Las actividades estratégicas que esta Ley encarga a Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación y Pemex-Gas y Petroquímica Básica, sólo podrán realizarse por estos organismos...

En los términos de este artículo 3o., las actividades encomendadas a Petróleos Mexicanos, salvo las relativas al ejercicio de la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal, se distribuyen entre varios organismos descentralizados, de carácter técnico, industrial y comercial, subsidiarios de Petróleos Mexicanos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, únicos que pueden realizar las respectivas actividades estratégicas que la propia Ley Orgánica les encarga.

Uno de esos organismos descentralizados, subsidiarios de Petróleos Mexicanos, es Pemex-Exploración y Producción, al que se encomienda la exploración y explotación del petróleo y gas natural.

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

De conformidad con este precepto, los actos, convenios y contratos que celebren Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deben respetar las prohibiciones y limitaciones que el orden jurídico mexicano les impone y, en consecuencia, sujetarse a las disposiciones legales aplicables.

No obstante, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios señala que Petróleos Mexicanos y sus organismos descentralizados, de acuerdo con sus respectivos objetos, podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios y contratos y suscribir títulos de crédito; manteniendo en exclusiva la propiedad y el control del Estado mexicano sobre los hidrocarburos, con sujeción a las disposiciones legales aplicables.

Lo que abre la puerta para que se contraten actividades exclusivas de la nación, con lo cual, cuando se utiliza como fundamento jurídico este precepto para referirse a actividades reservadas a la nación (léase al Estado), es inconstitucional. Porque la ley especial, la Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, claramente establece las materias a tratar.

### *3. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*

Artículo 1o. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuesto, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen:...

IV. Los organismos descentralizados...

Pemex es un organismo descentralizado de la administración pública federal, por cuya razón le es aplicable la ley en comento, en lo relativo a la contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas.

Artículo 3o. Para los efectos de esta Ley, se consideran obras públicas los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles. Asimismo, quedan comprendidos dentro de las obras públicas los siguientes conceptos:

I. El mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando implique modificación al propio inmueble;

II. Los trabajos de exploración, geotécnica, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas que se encuentren en el subsuelo y la plataforma marina;

III. Los proyectos integrales o llave en mano, en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su terminación total, incluyéndose, cuando se requiera, la transferencia de tecnología;

IV. Los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo y subsuelo; desmontes; extracción y aquellos similares, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo;

V. Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos naturales;

VI. Los trabajos de infraestructura agropecuaria;

VII. La instalación, montaje, colocación o aplicación, incluyendo las pruebas de operación de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, siempre y cuando dichos bienes sean proporcionados por la convocante al contratista; o bien, cuando incluyan la adquisición y su precio sea menor al de los trabajos que se contraten, y

VIII. Todos aquellos de naturaleza análoga

Se puede advertir que en la fracción II del artículo en comento concierne a los trabajos de exploración, geotécnica, localización y perforación que tienen por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas, mas no incluye otro tipo de actividades. Una interpretación amplia de la palabra analogía, no haría otra cosa que transgredir aún más la regulación constitucional en materia de hidrocarburos, como ya lo hace el artículo en comento.

En este contexto en el artículo 3o., fracción II, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que considera obra pública y, por lo tanto, materia de contrato, a los trabajos de exploración, geotecnia, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas que se encuentren en el subsuelo y la plataforma marina, es violatoria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que se permitiría que un particular incidiera en un área reservada a la nación (léase al Estado), a pesar de la prohibición expresa plasmada constitucionalmente de otorgar contratos en esta materia.

Al referirse en la fracción octava a “todos aquellos de naturaleza análoga”. Debe entenderse aquellas que le sean semejantes, por lo que aquellas relacionadas con la extracción o el transporte de hidrocarburos no pueden entenderse en ningún sentido como parecidos o semejantes a la exploración. La cual, la propia ley encuentra analogía con actividades tales como la localización o perforación.

Artículo 4o. Para los efectos de esta Ley, se consideran como servicios relacionados con las obras públicas, los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías que se vinculen con las acciones que regula esta Ley; la dirección o supervisión de la ejecución de las obras y los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones. Asimismo, quedan comprendidos dentro de los servicios relacionados con las obras públicas los siguientes conceptos:

I. La planeación y el diseño, incluyendo los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de ingeniería básica, estructural, de instalaciones, de infraestructura, industrial, electromecánica y de cualquier otra especialidad de la ingeniería que se requiera para integrar un proyecto ejecutivo de obra pública;

II. La planeación y el diseño, incluyendo los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto urbano, arquitectónico, de diseño gráfico o artístico y de cualquier otra especialidad del diseño, la arquitectura y el urbanismo, que se requiera para integrar un proyecto ejecutivo de obra pública;

III. Los estudios técnicos de agrología y desarrollo pecuario, hidrología, mecánica de suelos, sismología, topografía, geología, geodesia, geotecnia, geofísica, geotermia, oceanografía, meteorología, aerofotogrametría, ambientales, ecológicos y de ingeniería de tránsito;

IV. Los estudios económicos y de planeación de preinversión, factibilidad técnico económica, ecológica o social, de evaluación, adaptación, tenencia de la tierra, financieros, de desarrollo y restitución de la eficiencia de las instalaciones;

V. Los trabajos de coordinación, supervisión y control de obra; de laboratorio de análisis y control de calidad; de laboratorio de geotecnia, de resistencia de materiales y radiografías industriales; de preparación de especificaciones de construcción, presupuesto o la elaboración de cualquier otro documento o trabajo para la adjudicación del contrato de obra correspondiente;

VI. Los trabajos de organización, informática, comunicaciones, cibernética y sistemas aplicados a las materias que regula esta Ley;

VII. Los dictámenes, peritajes, avalúos y auditorías técnico normativas, y estudios aplicables a las materias que regula esta Ley;

VIII. Los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir, sustituir o incrementar la eficiencia de las instalaciones en un bien inmueble;

IX. Los estudios de apoyo tecnológico, incluyendo los de desarrollo y transferencia de tecnología entre otros, y

X. Todos aquéllos de naturaleza análoga.

Como se puede advertir, la extracción de gas y petróleo tampoco está incluida en el catálogo de servicios relacionados con las obras públicas contenido en el artículo 4o. de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, lo que significa que la extracción de gas, y eventualmente de petróleo, no es una actividad regulada en la ley en comento y, en consecuencia, no es propia de un contrato de obra pública.

## VI. CONSIDERACIONES GENERALES

1. El dominio eminente fue implícitamente reivindicado para el Estado mexicano por la Constitución de 1917, principalmente por los preceptos contenidos en su artículo 27, en sus párrafos primero, tercero, cuarto, quinto y sexto de su versión original.

2. En el ejercicio del dominio eminente que el Estado tiene sobre su territorio es inadmisibles otro poder igual o superior al suyo, por lo que es soberano.

3. El principio de la propiedad originaria está contenido expresamente en el primer párrafo del artículo 27 constitucional. En la medida en que el Estado, como representante, director y organizador de la sociedad, tiene facultades y derechos ingénitos superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes y por lo tanto, el Estado ha tenido y tiene autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social.

4. La exploración y explotación en el ámbito de la industria petrolera se insertan en el área estratégica prevista en los artículos 25 y 28 constitucionales y como previene el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, no podrán otorgarse concesiones ni contratos para que sea realizada por terceros que se involucren en la industria petrolera. Sin embargo, esta limitación no implica que existe una prohibición absoluta de contratar, siempre y cuando no se afecte el dominio exclusivo —exploración, extracción, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano— del Estado sobre la industria petrolera.

5. Del orden jurídico mexicano se puede desprender que a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional de 1939, el gobierno federal no puede otorgar concesión alguna para la exploración, extracción, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano del petróleo, sus productos y el gas. Así mismo, sólo la nación está facultada para llevar a cabo los trabajos de exploración, extracción, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano del petróleo, sus productos y el gas.

6. El presidente Adolfo Ruiz Cortines promulgó el 27 de noviembre de 1958 la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1958, cuyo contenido se apegó a lo que disponía el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política. Esta Ley abrogó la de 1941. El Reglamento de la Ley de 1958, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de agosto de 1959, contiene la interpretación del Poder Ejecutivo Federal al artículo 27, párrafo sexto, de la Constitución, y a la propia Ley Reglamentaria. En esta ley, que todavía se encuentra en vigor, se prevé que Petróleos Mexicanos llevará a cabo, entre otras actividades, la exploración y explotación del petróleo, la refinación petrolera, el transporte, el almacenamiento y la distribución del petróleo y los productos y subproductos de la refinación.

7. El 1o. de octubre de 1959 el presidente de la República Adolfo López Mateos envió una iniciativa de reformas a los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 y a los artículos 42 y 48 de la Constitución Política, que no se refería al petróleo, sino a los recursos naturales de la plataforma continental, las aguas interiores, el mar territorial y el espacio aéreo nacional. La iniciativa fue aprobada por la Cámara de Senadores el 5 de octubre de 1959; también se sugería modificar el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, con la finalidad de que aclarara que, además de que no se otorgarían concesiones en relación con el petróleo y los hidrocarburos líquidos sólidos y gaseosos, tampoco se celebrarían contratos, ni subsistirían los que se hubiesen otorgado.

8. Así, el 6 de enero de 1960 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reformó de nuevo el artículo 27 constitucional para dejar a su párrafo sexto con el texto siguiente: “Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos 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”.

9. A pesar de la claridad de las reformas hechas en 1939 y 1960 al artículo 27 de la Constitución, los contratos llamados de riesgo no pudieron darse por terminados sino hasta el 27 de febrero de 1970, como lo informó el 18 de marzo de ese año el director general de Petróleos Mexicanos, Jesús Reyes Heróles.

10. Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983 se reformó, junto con otros preceptos, el artículo 28 de la Constitución, en cuyo párrafo cuarto se delimitaron las “funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva” en las áreas que se consideraran estratégicas para la economía, entre las que se incluyeron el “petróleo y los demás hidrocarburos” y la “petroquímica básica”.

11. Por disposición constitucional, los organismos y empresas que constituya el Estado, necesariamente deben ser de naturaleza pública. De otra manera se vulneraría el contenido del artículo 28 constitucional que señala: “No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica”. Y “el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo”.

12. Otro fundamento jurídico de la naturaleza pública de los organismos o empresas encargadas de los sectores reservados al Estado en la industria petrolera, es el artículo 25 constitucional que establece: “El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución”, entre ellas, el petróleo y la petroquímica, y, además, al añadir que el gobierno federal mantendrá “la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan”, refrenda el carácter público de esos organismos. Tampoco se puede soslayar que al señalar que el Estado actuará “de manera exclusiva” en las áreas estratégicas, entre ellas el petróleo y la petroquímica, se entiende que sólo el Estado puede ejercer las facultades consagradas en los párrafos 4o. y 6o. del artículo 27 constitucional: la explotación del petróleo contenido en mantos o yacimientos ubicados en el territorio nacional. En este contexto, es evidente que el Estado actúa de manera exclusiva en materia de hidrocarburos, por lo que, en forma clara, sin lugar a duda alguna es imposible considerar que la nación para la explotación de los hidrocarburos se puede auxiliar de empresas privadas.

13. Lo que se refrenda con el contenido de La ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia del Petróleo, cuyo artículo 1o. dispone: “Sólo la Nación podrá llevar a cabo las *distintas explotaciones que constituyen la industria petrolera*, en los términos del artículo siguiente”.

14. También, el artículo 3o. de la misma ley resulta fundamental ya que establece qué se va entender por industria petrolera, la cual abarca la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, así como los productos que se obtengan de su refinación; la exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración; y, en fin, la elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, los cuales constituyen petroquímicos básicos y se enumeran en el mismo precepto legal.

15. Lo anterior también se reitera en el artículo 4o. de la Ley Reglamentaria de 1958, el cual establece que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios se encargarán de la explotación y explotación del petróleo y en general, de la industria petrolera, en los términos señalados en el artículo 3o.

16. Así, aun cuando el artículo 6o. de la Ley en comento faculta a Petróleos Mexicanos a celebrar contratos de obras y de prestación de servicios, esa facultad está limitada por la prohibición expresa de conceder al contratista porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones. Por lo que debe entenderse que las actividades que Petróleos Mexicanos puede contratar, excluye las señaladas en el artículo 3o. de la ley reglamentaria respectiva, como la industria petrolera, y en general la exploración, extracción, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano del petróleo, sus productos y el gas.

17. La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, señala el objeto de la ley es organizar a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios. Además contiene algunas disposiciones que se refieren a las actividades que constituyen la industria petrolera.

18. Las actividades encomendadas a Petróleos Mexicanos deben respetar las prohibiciones y limitaciones que el orden jurídico mexicano les impone y, en consecuencia, sujetarse a las disposiciones legales aplicables. No obstante, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios señala que: Petróleos Mexicanos y sus organismos descentralizados, de acuerdo con sus respectivos objetos, podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios y contratos y suscribir títulos de crédito; manteniendo en exclusiva la propiedad y el control del Estado mexicano sobre los hidrocarburos, con sujeción a las disposiciones legales aplicables. Debe entenderse que la expresión “toda clase de actos, convenios y contratos y suscribir títulos de crédito”, tiene los límites que señala el artículo 27 constitucional y su Ley Reglamentaria en el ramo del petróleo que claramente señala las materias a contratar.

19. También se debe mencionar que aunque el artículo 3o., fracción II, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas considera obra pública y, por lo tanto, materia de contrato, a los trabajos de exploración, geotecnia, localización y perforación, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas que se encuentren en el subsuelo y la plataforma marina, tal disposición es violatoria del artículo 27 de la Constitución, ya que permitiría que un particular incida en un área reservada al Estado, a pesar de la prohibición ex-

presa establecida en el precepto constitucional mencionado de no otorgar contratos ni concesiones en materia de hidrocarburos, como una de las áreas estratégicas reservada al Estado.

20. El legislador constituido en el caso de la legislación secundaria aquí señalada, no ha respetado el texto constitucional. Esta situación sin duda, ha generado un desorden en el diseño institucional establecido en la Constitución. Así mismo, ha abierto las puertas, voluntaria o involuntariamente a que se estime constitucional el otorgamiento de contratos, como la polémica que se vivió en el país, por los llamados contratos de servicios múltiples.

21. El marco jurídico de la industria petrolera se caracteriza por otorgarle al Estado la explotación de los hidrocarburos. Se pone de manifiesto, en este sentido, un predominio del interés público sobre el privado; del interés general de la nación sobre el interés individual de los particulares; del aprovechamiento de la industria petrolera en beneficio de la nación sobre el beneficio de los particulares. De ahí que no sea válido considerar que el artículo 27 constitucional va en contra de algunas libertades, entre ellas, la libertad de comercio, ya que fue justamente el abuso de dicha libertad en la explotación de los bienes nacionales, que llevó al Estado mexicano a decretar la expropiación de la industria petrolera.

22. Por otro lado, el interés público en materia de hidrocarburos, pone de manifiesto una vez más, una de las características fundamentales del texto constitucional: su contenido social.

23. La corrupción, la burocracia y el estado de sometimiento —por ejemplo en materia fiscal y sindical— en que se tiene a Petróleos Mexicanos —condenables, reprobables y necesarios de erradicar—, no son razones jurídicas para realizar una interpretación diferente a la establecida en el texto constitucional. Tampoco lo es una visión que no atiendan a la luz de las razones histórico-constitucionales y que sin conocimiento de causa, busquen hacer “interpretaciones”, que no vayan más allá del significado de la letra.<sup>25</sup>

24. Basarse sólo en la letra de la norma, no implicaría otra cosa que realizar “interpretaciones jurídicas” que respondan a visiones o intereses particulares —legítimamente válidos— pero no al interés público claramente consagrado en la Constitución en materia petrolera.

---

<sup>25</sup> “...par l’analyse du langage, nous nous débarrassons de la profondeur d’esprit sans toutefois manquer d’esprit de profondeur. Nous jouissons des avantages du positivisme, sans partager sa grossièreté empiriste. Nous sommes radicaux de la manière la plus sereine; car cette fois, nous n’avons pas besoin de trop sacrifier de notre destin au goût de l’avant-garde...”. Habermas, Jürgen, *Profils philosophiques et politiques, (Le retour de Wittgenstein)*, París, Gallimard, 1974, p. 183.