

El concepto constitucional de la industria petrolera nacionalizada

Raúl Jiménez Vázquez[§]

***Visión interpretativa de los juristas que asumieron la defensa
de la reforma privatizadora en el foro de debate organizado
por el Senado***

La línea argumentativa desplegada en el debate senatorial por los expositores afines al régimen tiene como hilo conductor la generación de una especie de banco de niebla en torno a conceptos políticos, sociológicos, históricos y jurídicos fundamentales, y busca con ello crear confusión o dudas en la opinión pública.

Sólo así se explica que los primeros participantes hayan aseverado que el nacionalismo es una “antigüalla”, un “estorbo”, y que nuestra carta magna, especialmente el artículo 27 constitucional, encierra un “conjunto de mitos” que sólo los “reaccionarios” están dispuestos a defender.

Acorde con esa visión, en un verdadero acto de ilusionismo jurídico, en el foro de debate también se desplegaron argumentos

[§] Experto en Derecho de la Energía.

orientados a un fin similar: hacer creer que el artículo 27 constitucional no dice lo que los mexicanos siempre hemos creído que dice: *que el petróleo es propiedad de la nación y que sólo a ella le corresponde la prerrogativa de su explotación y usufructo integral, en forma de una industria petrolera nacionalizada de carácter integral.*

Para ese propósito, se hicieron valer las siguientes ideas:

- a) Que el artículo 27 constitucional es confuso y acusa una enorme ambigüedad, de manera que es casi imposible desentrañar su significado objetivo.
- b) Que su estructuración es antitécnica.
- c) Que contiene altas dosis de ideología e historia, lo que hace mucho más ardua y compleja su interpretación.
- d) Que lo conveniente, lo razonable, es asumir una interpretación flexible, moderna, de futuro.
- e) Que dentro de su texto gramatical se utilizan los vocablos “explotación”, “productos” y “petróleo”, deduciendo de ello que el derecho constitucional de la nación para desarrollar los hidrocarburos no se extiende a la totalidad de las fases constitutivas de la industria petrolera, sino que está circunscrita a los trabajos inherentes a la producción primaria, es decir, se reduce a la mera actividad de la exploración y extracción del crudo; y que, por tanto, el concepto de área estratégica del petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica básica a la que se contrae el artículo 28 de la ley fundamental no abarca a la industria petrolera nacionalizada como tal, con todas y cada una de sus etapas o cadenas productivas, sino que se limita al petróleo como un simple producto comercial.
- f) Que, por consiguiente, es factible ceder a los inversionistas privados el ejercicio de las funciones constitucionales relativas a la interfase industrial de la transportación, el almacenamiento y la distribución, incluyendo la venta de primera mano de petrolíferos y petroquímicos; así como la realización del proceso de refinación a través de contratos de maquila.

Como se puede apreciar, el fundamento de estas opiniones es estrictamente letrístico o gramatical y en esa virtud la faena del intérprete se reduce a la búsqueda del significado meramente lingüístico

o de diccionario que debe atribuirse a las palabras insertas en la Constitución, como si se tratase de la interpretación de un testamento, una letra de cambio o un contrato de alquiler de una accesoria comercial.

Es decir, bajo ese paradigma, es menester asumir como hipótesis de trabajo que los artículos 25, 27 y 28 constitucionales fueron redactados por una especie de alienígenas o extraterrestres, y que su texto nada tiene que ver con los procesos sociales ni con las luchas históricas del pueblo de México. Así, al intérprete le corresponde únicamente la muy ingrata labor de desentrañar el sentido de esos singulares jeroglíficos con base en procedimientos similares a los utilizados por el científico francés Champollion, cuando se dio a la tarea de descifrar las claves inscritas en la famosa Piedra Roseta a fin de revelar el contenido de los pictogramas inscritos en las pirámides de Egipto.

Tal percepción es incorrecta y ello se pone de relieve con el hecho escueto de que nunca antes, en ningún tratado de derecho constitucional mexicano –incluido el libro escrito por un ilustre catedrático de la Escuela Libre de Derecho, Elisur Arteaga–, se había puesto en tela de duda el sentido y alcance de los principios constitucionales en los que se otorga a la nación la exclusividad de la explotación integral de los hidrocarburos, mediante el desarrollo de una industria petrolera nacionalizada a cargo de Petróleos Mexicanos. Nunca antes, ningún tratadista respetable había formulado planteamiento alguno similar a los expuestos por los ponentes que se pronunciaron en favor de las iniciativas privatizadoras.

Puede decirse, entonces, que esas inquietudes hermenéuticas no tienen precedente ni arraigo dentro de la doctrina constitucionalista imperante en el país y no son otra cosa que fuegos de artificio, pirotecnia verbal, alegatos infructuosos, cuyo objetivo es justificar lo injustificable: *el monumental ataque al artículo 27 constitucional, a la columna vertebral de nuestro majestuoso constitucionalismo social*, que subyace en la letra y en el espíritu del paquete de iniciativas que obran en poder del Senado de la República.

Más aún, esos escauceos son lesivos de la dignidad y de las luchas patrióticas desplegadas por el pueblo mexicano en aras de la preservación de su petróleo y de su industria petrolera nacionalizada. En el fondo, a través de los argumentos letrísticos en cita se pretende inducir a la opinión pública hacia la aceptación lisa y llana de los siguientes corolarios, los cuales son a todas luces inadmisibles:

- Que los diputados constituyentes no eran otra cosa que un “conjunto de ignorantes”, incapaces de elegir e insertar las palabras apropiadas dentro del artículo 27 constitucional
- Que esa suerte de “pecado original” fue consentido y magnificado por diversos presidentes de la República igualmente “ignorantes”, como el general Lázaro Cárdenas, el licenciado Adolfo López Mateos y el licenciado Miguel de la Madrid, este último por haber dado curso constitucional al concepto de “áreas estratégicas” de la economía nacional e incluir dentro de las mismas al petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica básica
- Que el pueblo que respaldó la expropiación y la nacionalización del petróleo, a la par que sus descendientes, han estado viviendo en un “perpetuo engaño”, aferrados a una “quimera” –la “quimera” de la exclusividad constitucional de la nación en materia de explotación integral de los hidrocarburos–, que ahora debe ser desmontada a efecto de dar paso al ejercicio del derecho natural –“indebidamente secuestrado o coartado por el Estado”– que han tenido, y tienen, los inversionistas privados de intervenir en el desarrollo de la industria petrolera nacionalizada y usufructuar la renta petrolera propiedad de los mexicanos

Sólo falta dejar caer sobre la mesa el alegato estrella derivado de esa cadena silogística: que gracias a esa “quimera”, gracias a ese “magno engaño colectivo”, sustentado en una “interpretación abusiva” del artículo 27 constitucional, los inversionistas fueron privados de múltiples oportunidades de negocios en el ramo del petróleo y que el Estado mexicano tiene la obligación de pagarles los correspondientes daños y perjuicios, más intereses, computados a partir del 18 de marzo de 1938.

Correcta interpretación de los principios constitucionales que otorgan a la nación la exclusividad en materia de hidrocarburos

Tal visión no es aceptable en forma alguna. La Constitución es la norma suprema, la base y la unidad de todo el orden jurídico, lo que

le atribuye una condición excepcional que necesariamente debe proyectarse en la metodología que se utilice en su proceso de interpretación jurídica.

Consecuentemente, a diferencia de lo que sucede con otras normas de menor rango jerárquico, la interpretación de la norma constitucional no puede ceñirse a las cuestiones estrictamente letrísticas o gramaticales, sino que tiene que abarcar o comprender otros factores cognoscitivos de naturaleza política, histórica, social y económica, que necesariamente se incrustan en la vida constitucional de un país.

Es así como deben ser interpretados los cuatro principios constitucionales que rigen al petróleo y a los demás hidrocarburos:

- El principio de la *propiedad originaria* de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, insertado por el histórico Congreso Constituyente de 1917
- El principio del *dominio directo, inalienable e imprescriptible* de la nación sobre los recursos naturales del subsuelo, incluyendo el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, el cual constituyó la respuesta categórica del Congreso Constituyente de Querétaro ante el despojo del patrimonio nacional perpetrado al influjo de las leyes porfiristas, en las que se asentó el postulado que enunciaba que el dueño del suelo lo era automáticamente de la riqueza yacente en el subsuelo
- El principio de la *explotación exclusiva y directa de los hidrocarburos* por parte de la nación, complementado con la prohibición expresa de otorgar concesiones o contratos en esta materia, el cual fue producto de dos reformas trascendentales al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, promovidas, la primera, por el presidente Lázaro Cárdenas a fines de 1938, y la segunda, por el presidente Adolfo López Mateos, a principios de 1960
- El principio que enuncia que el petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica básica conforman un *área estratégica de la economía nacional*, y que su ejercicio le compete solamente al Estado, por conducto de organismos públicos sujetos

a su propiedad y control absolutos, agregado al artículo 28 constitucional en el año 1983 a instancias del presidente Miguel de la Madrid

Es preciso hacer notar que esos cuatro principios fundamentales son el fruto de una larga cadena de luchas patrióticas del pueblo de México; son la resultante directa de una marcha histórica que nunca se detuvo y cuyo fin fue sustraer la industria petrolera nacionalizada de las manos de los inversionistas privados.

Esas luchas históricas, esa marcha histórica, explican, justifican y le dan pleno significado al texto, a las palabras, a la gramática del artículo 27 constitucional y de su complemento normativo: los artículos 25 y 28 de nuestra carta magna.

Asimismo, no hay que perder de vista que esos cuatro principios fueron troquelados –uno a uno, paso a paso, escalón por escalón– en respuesta a las brutales embestidas que la nacionalización del petróleo y nuestra industria petrolera nacionalizada han sufrido a lo largo del tiempo, a partir del 18 de marzo de 1938. Es decir, los cambios constitucionales fueron el reflejo fiel de cada uno de los momentos históricos en los que se ha desarrollado la defensa del patrimonio básico de los mexicanos.

Gracias a esas luchas históricas, gracias a la tenacidad y al patriotismo de los mexicanos y, muy especialmente, gracias a la visión del presidente Lázaro Cárdenas, los hidrocarburos ostentan hoy en día una *doble protección jurídica*: la protección constitucional inherente a su condición de recursos naturales sujetos al dominio directo y al aprovechamiento exclusivo por parte de la nación, y la protección constitucional que les corresponde en su calidad de industria petrolera nacionalizada de carácter integral constitutiva de un área estratégica de la economía nacional.

Con base en los conceptos jurídicos precedentes, puede afirmarse que el marco histórico y constitucional de los hidrocarburos, perfilado en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro y perfeccionado a lo largo de las trascendentales reformas normativas emprendidas en los años de 1938, 1960 y 1983, no sólo no permite, sino que *prohíbe tajantemente* cualquier injerencia de los inversionistas privados –sean éstos nacionales o extranjeros– en el desarrollo del área estratégica de la economía nacional consistente en la exploración,

la explotación, la refinación, la petroquímica básica, el almacenamiento, el transporte, la distribución y la venta de primera mano del petróleo y sus derivados.

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

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

Significado constitucional de la prerrogativa de la explotación de los hidrocarburos

Como ya se explicó, juristas afines al régimen presentes en el debate del Senado enarbolaron la tesis de que la atribución otorgada a la nación en el artículo 27 constitucional para llevar a cabo en forma exclusiva la explotación del petróleo y los demás hidrocarburos, se debe entender limitada a las actividades primarias de exploración y extracción del crudo, lo que supuestamente se confirmaría con el hecho de que ni en ese precepto supremo, ni en el artículo 28 del capítulo económico de nuestra carta constitucional, se alude expresamente al concepto de *industria petrolera*.

Además de las graves y delicadas deficiencias metodológicas que acusa el enfoque letrístico o gramatical adoptado por dichos opinantes, es oportuno señalar que el contenido sustantivo de esos puntos de vista no guarda vinculación alguna con el contexto en el que tuvieron lugar la expropiación y la nacionalización del petróleo, ni con la historia misma del derecho mexicano.

Sentido y alcance jurídico-industrial de la nacionalización del petróleo

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

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

Este principio no fue consignado como tal por el Constituyente de 1917. Su incorporación a la carta magna fue la consecuencia ineludible de la expropiación petrolera decretada por el gran presidente Lázaro Cárdenas.

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

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

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

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

Para apreciar con mayor objetividad la riqueza ideológica y jurídica de esa decisión, es conveniente remitirnos a la parte conducente de la iniciativa presidencial:

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

El alcance absoluto o integral de la reforma constitucional en alusión se desprende nítidamente de las anotaciones consignadas en los *Apuntes* del presidente Lázaro Cárdenas:

a) El 19 de marzo de 1938, el presidente Cárdenas asentó:

Con voluntad y un poco de sacrificio del pueblo para resistir los ataques de los intereses afectados, México logrará salir airoso; y para ello confío en la comprensión y patriotismo de todos los mexicanos.

Hoy podrá la Nación fincar buena parte de su crédito en la *industria del petróleo* y desarrollar con amplitud su economía.

b) El 17 de julio de 1938, el presidente Cárdenas escribió: “A mi gobierno toca encauzar el desarrollo de la *industria petrolera* en manos de los mexicanos y a conseguirlo pondré todo mi esfuerzo”.

c) El 17 de agosto de 1938, el presidente Cárdenas anotó:

En plática tenida hoy con los señores Secretario de Gobernación, Lic. Ignacio García Téllez, y Secretario de Economía, Efraín Buenrostro, resolvimos presentar ante las Cámaras proyecto de reformas a los artículos 27 y 28 de la Constitución General para nacionalizar las concesiones petroleras y constituir el monopolio de Estado de la *industria petrolera*.

d) El 1º de enero de 1940, el presidente Cárdenas consignó:

La mayor amplitud de la expropiación petrolera con respecto a sus antecedentes inmediatos, se puso de manifiesto con la Iniciativa enviada por el Ejecutivo al Congreso en su último período ordinario de sesiones, para proscribir definitivamente de la materia petrolera el régimen de las concesiones, y poder así entregar la *explotación* directamente al Estado.

Más aún, la visión integral e integradora del proceso de la explotación petrolera en manos del Estado quedó categóricamente confirmada con las reformas al párrafo sexto del artículo 27 constitucional y a los artículos 25 y 28 de la carta de Querétaro, aprobadas en los años 1960 y 1983 a iniciativa de los presidentes Adolfo López Mateos y Miguel de la Madrid.

En efecto, en el texto de la exposición de motivos de la enmienda constitucional de 1960 se estipuló lo siguiente:

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*.

A su vez, en el dictamen parlamentario de la Iniciativa del presidente Miguel de la Madrid se asentó: “Con base en los principios nacionalistas de la Constitución, el Estado mexicano reivindicó la riqueza del subsuelo. A partir de la nacionalización del petróleo se desarrolló una amplia *industria de hidrocarburos y de petroquímica básica*”.

Así pues, a impulso del presidente Lázaro Cárdenas, se eliminó de un plumazo el sistema de explotación del petróleo basado en el

régimen de las concesiones a particulares, erigiéndose en su lugar un nuevo sistema sustentado en la explotación directa y exclusiva de los hidrocarburos por parte del Estado.

Como resultado de ese cambio fundamental en el sistema de explotación petrolera, a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional cardenista, el Estado detenta y ejerce el control directo, inmediato, integral, absoluto, exclusivo y excluyente, de todas y cada una de las etapas de la explotación industrial de los hidrocarburos, de todos y cada uno de los eslabones que integran la industria petrolera, lo que explica el hecho de que en este campo no es posible otorgar concesiones ni contratos a favor de los inversionistas privados.

Surgimiento de la industria petrolera nacionalizada

Con ese cambio en el modelo de la explotación de los recursos petrolíferos se dio origen al concepto histórico, político, constitucional y organizacional de la *industria petrolera nacionalizada*, mismo que se hizo patente desde los primeros instrumentos normativos expedidos por el gobierno de la República, en los que en forma congruente y sistemática se precisó lo siguiente:

- a) Que la expropiación abarcó todos los bienes muebles e inmuebles afectos a la industria petrolera privada.
- b) Que sobre esa industria petrolera privada se erigió el monumental edificio de la industria petrolera nacionalizada al cargo exclusivo de la nación, por conducto del Estado, cuyo desarrollo se encomendó a Petróleos Mexicanos, organismo descentralizado en el que los particulares no pueden tener injerencia o intromisión alguna.

Por tanto, es dable aseverar que el concepto de la industria petrolera nacionalizada se encuentra inmerso en la entraña, en la raíz misma de la literalidad del párrafo sexto del artículo 27 constitucional.

En ese sentido, puede concluirse válidamente que el término “explotación” inserto en la norma constitucional equivale al concepto sucedáneo de “explotación industrial”, que a su vez conduce automáticamente a la noción fundamental de la “industria petrolera nacionalizada”. De lo que se sigue que el derecho exclusivo de la nación para explotar los

hidrocarburos se traduce necesariamente en la potestad indelegable de planear, organizar, controlar, desarrollar y operar en forma directa e inmediata todos y cada uno de los eslabones que conforman la cadena productiva de la industria petrolera nacionalizada, resultante de la expropiación de 1938 y de la nacionalización emanada de la reforma constitucional promovida por el general Cárdenas.

Luego entonces, lejos de lo que se expuso en el foro de debate, *el concepto de industria petrolera nacionalizada sí está contemplado dentro del tejido normativo del artículo 27 constitucional*. Pensar lo contrario implicaría la asunción de un franco disparate jurídico, puesto que, según ese orden de ideas, el 18 de marzo de 1938 se habría expropiado el conjunto de la industria petrolera en manos de los particulares, pero, al elevarse a rango constitucional la nacionalización de los hidrocarburos, extraña e inconcebiblemente, sólo se habría asignado a la nación la potestad de desarrollar la fase de la producción primaria, renunciando a la posibilidad de hacerse cargo del resto de los eslabones industriales, no obstante que toda la cadena productiva ya estaba en manos del Estado.

A mayor abundamiento, si el concepto de la explotación petrolera estuviese referido únicamente a la exploración y extracción del crudo, cabría preguntarse ¿por qué dentro del ámbito de aplicación material del área estratégica del petróleo y los demás hidrocarburos se incluyó a la petroquímica básica?

Por otra parte, contrario a lo que se adujo en el Senado, es preciso subrayar que el concepto de la industria petrolera está presente en el derecho mexicano por lo menos desde el año 1915, y obviamente se hizo patente al momento de la formulación, discusión, aprobación, promulgación e instrumentación de la reforma constitucional auspiciada por el presidente Cárdenas.

A continuación citaremos algunos de los instrumentos normativos que contienen las expresiones “industria petrolera” o “explotación petrolera”:

- Decreto emitido el 7 de enero de 1915 por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en el que se ordena la suspensión de la exploración y perforación de pozos, la construcción de oleoductos y la realización de cualesquiera otras actividades relacionadas con la *industria petrolera*

- Acuerdo emitido el 19 de marzo de 1915 por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en el que se crea la Comisión Técnica del Petróleo, dotándola de atribuciones para investigar todo lo concerniente a la *industria del petróleo*
- Circular número 11 emitida el 5 de noviembre de 1915 por la Secretaría de Fomento, en la que se obliga a las compañías privadas que explotan la *industria del petróleo* a inscribirse en el registro a cargo de dicha dependencia
- Circular número 17 emitida el 3 de noviembre de 1916 por la Secretaría de Fomento, en la que se prohíbe a los estados otorgar concesiones relacionadas con la exploración, explotación, transporte, almacenamiento, refinación y comercio de los hidrocarburos, y, en general, con la *industria petrolera*
- Circular número 1 emitida el 26 de abril de 1917 por la Secretaría de Industria y Comercio, en la que se invita a las compañías vinculadas con la *industria petrolera* a que aporten sus puntos de vista con respecto a la reglamentación del artículo 27 constitucional
- Decreto emitido el 30 de junio de 1917 por el presidente Carranza, en el que, a fin de proteger la *industria petrolera*, se establecen diversos impuestos a la gasolina y a la kerosina
- Iniciativa de Ley Orgánica del Artículo 27 Constitucional presentada el 19 de noviembre de 1917, en cuyo artículo 32 se alude a las fases constitutivas de la *industria petrolera*: exploración, explotación, almacenamiento, transporte y refinación del petróleo y gas
- Decreto emitido el 8 de julio de 1918 por el presidente Carranza, en cuyo artículo 3º se hace alusión a la *explotación petrolera*, definiéndola como el proceso de extracción, captación y aprovechamiento de los hidrocarburos
- Decreto emitido el 8 de agosto de 1918 por el presidente Carranza a fin de reglamentar el procedimiento para denunciar fondos petroleros en terrenos libres, en cuyo artículo 3º se reitera que la *explotación petrolera* comprende la extracción, captación y aprovechamiento de los hidrocarburos
- Iniciativa de Ley Orgánica del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, presentada por el presidente Carranza al Congreso de la Unión el 22 de noviembre de 1918, en cuyo artículo

7º se vuelve a señalar que la *explotación petrolera* abarca la extracción, captación y aprovechamiento de los hidrocarburos

- Acuerdo emitido el 22 de enero de 1920 por el presidente de la República, en el que se faculta a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo para hacerse cargo de los asuntos relacionados con la *industria petrolera*
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 1925, en cuyo artículo 3º se hace mención de la *industria petrolera* y se indica que ésta comprende el descubrimiento, captación, conducción por oleoductos y refinación del petróleo

A la luz de esa evolución jurídica se entiende por qué en el artículo 1º del decreto emitido por el presidente Lázaro Cárdenas el 18 de marzo de 1938 se indica que la expropiación abarca todos los bienes muebles e inmuebles propiedad de las empresas afectadas, en cuanto fuesen necesarios para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la *industria petrolera*.

En ese contexto, igualmente se capta en toda su intensidad el sentido de los siguientes textos jurídicos:

- Acuerdo emitido el 19 de marzo de 1938 por el presidente Lázaro Cárdenas, en cuyo artículo 1º se crea el Consejo Administrativo del Petróleo, encomendándole el manejo de los bienes muebles e inmuebles afectos a la *industria petrolera* expropiada
- Decreto emitido el 7 de junio de 1938 por el presidente Lázaro Cárdenas, en cuyos artículos 1º y 2º se crea Petróleos Mexicanos, asignándole el manejo de los bienes expropiados y dotándole de atribuciones para efectuar todas las operaciones relacionadas con la *industria petrolera*, como la exploración, explotación, refinación, almacenamiento y distribución de los hidrocarburos. En el artículo 1º transitorio de este decreto claramente y sin lugar a dudas se previene que el nuevo organismo se haría cargo de continuar las operaciones de la *industria petrolera* objeto de la expropiación del 18 de marzo

- Decreto emitido el 7 de junio de 1938 por el presidente Lázaro Cárdenas, en cuyos artículos 1º y 2º se crea la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, encargándole el proceso de la distribución del petróleo y derivados provenientes de las *explotaciones industriales* correspondientes a Petróleos Mexicanos, o bien que tengan cualquier otro origen
- Sentencia ejecutoria emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 2 de diciembre de 1939 dentro del recurso de revisión del amparo promovido por la Compañía Mexicana de Petróleo “El Águila”, S.A., y coagraviados, contra el decreto del 18 de marzo de 1938, en la que se reconoció que el propósito de ese acto de gobierno fue la *nacionalización de la industria petrolera*
- Decreto emitido el 8 de agosto de 1940 por el presidente Lázaro Cárdenas, en el que se deroga el decreto de creación de la Distribuidora de Petróleos Mexicanos y en cuyo artículo 2º se reitera que Pemex está facultado para realizar todas las operaciones relacionadas con la *industria petrolera* como exploración, explotación, refinación, almacenamiento, distribución y enajenación del petróleo y sus derivados
- Reglamento del 17 de agosto de 1940 en el que se fijan las bases para la reorganización de la *industria petrolera* a cargo de Pemex y se crea la Comisión Nacional Reorganizadora de la Industria Petrolera
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo, promulgada por el presidente Lázaro Cárdenas el 9 de noviembre de 1940, en cuyo artículo 3º se contempla a la *industria petrolera* y se establece que ésta comprende los procesos industriales conocidos en ese entonces, tales como el descubrimiento, captación, conducción por oleoductos y refinación
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo promulgada el 30 de diciembre de 1941 por el presidente Manuel Ávila Camacho, en cuyo artículo 5º se indica que la *industria petrolera* comprende la explotación, exploración, transporte, almacenamiento, refinación, distribución del petróleo y del gas artificial
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo promulgada el 26 de noviembre de 1958 por el

presidente Adolfo Ruiz Cortines, en cuyo artículo 2º se indica que sólo la nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la *industria petrolera*

Todo lo anterior acredita, sin lugar a dudas, que al reformarse el párrafo sexto del artículo 27 constitucional a efecto de conceder a la nación el derecho exclusivo de llevar a cabo las explotaciones del petróleo y los demás hidrocarburos, de hecho y de derecho, lo que se le otorgó al conjunto de los mexicanos fue la potestad jurídica para hacerse cargo, desarrollar y disfrutar de los beneficios de la industria petrolera exproupiada el 18 de marzo de 1938.

Si las anteriores consideraciones no fuesen suficientes para desvirtuar el dicho de los expositores que sostuvieron la constitucionalidad de las iniciativas privatizadoras, el punto de *litis* tendría que ser resuelto con base en el principio que reza *in dubio pro nationem*, del cual se infiere que en caso de duda debe optarse por la interpretación que sea más favorable a la nación.

Supuestos elementos privatizadores de la Ley del Petróleo expedida por el presidente Lázaro Cárdenas

En refuerzo de los planteamientos centrales a que nos hemos estado refiriendo, dentro del debate también se hizo valer que la propia Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo promulgada por el presidente Lázaro Cárdenas permitió la participación de inversionistas privados y que ello denotaría el carácter relativo o flexible de la exclusividad del Estado en la explotación de los hidrocarburos.

Al respecto, debe aclararse que el decreto promulgatorio de la reforma constitucional en cita está fechado el 27 de diciembre de 1939, en tanto que su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* se llevó a cabo hasta el 9 de noviembre de 1940, es decir, casi dos años después de presentada la iniciativa presidencial. Además, en esa misma fecha también se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo, cuya promulgación fue ordenada en el decreto presidencial expedido desde el 30 de diciembre de 1939.

Tal circunstancia se explica a partir del contexto de presiones y amenazas directas esgrimidas en contra del gobierno del general Cárdenas a fin de revertir la nacionalización del petróleo. Lo anterior, sumado a las carencias técnicas y económicas propias de una naciente industria petrolera nacionalizada, igualmente explica el por qué dentro del articulado de la Ley Reglamentaria en alusión se insertaron algunas disposiciones favorecedoras de la inversión privada, cuyos beneficios jamás fueron otorgados por Pemex, entre otras razones, porque el ordenamiento jurídico de referencia nunca fue objeto de implementación alguna.

Por esas mismas razones históricas, económicas e industriales, en la subsecuente Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, expedida por el presidente Ávila Camacho, se concedieron beneficios a los inversionistas privados, los cuales, una vez lograda la consolidación plena de la industria petrolera nacionalizada, fueron definitivamente cancelados a través de la promulgación de la vigente Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, ordenamiento en el que se maximizó el principio constitucional de la explotación directa y exclusiva de los hidrocarburos por parte de la nación, el cual había sido limitado o contenido en las leyes anteriores en aras de preservar incólume la nacionalización de 1938.

Iniciativas privatizadoras

Los argumentos vertidos en el foro del Senado son insostenibles y por tal motivo cabe aseverar que las iniciativas de referencia son totalmente contrarias a las luchas patrióticas del pueblo de México y, además, ostentan graves y delicados vicios de inconstitucionalidad, por lo que no pueden, ni deben, ser aprobadas por el Congreso de la Unión.

Efectivamente, entre otros motivos de impugnación, en ellas se presupone que ciertas fases o segmentos de la industria petrolera nacionalizada no son parte integrante del área estratégica de la economía nacional normada en los artículos 25 y 28 de la carta de Querétaro, por lo que pueden ser transferidas a los inversionistas privados.

Ello sin lugar a dudas se aparta de los postulados constitucionales, según los cuales, en su calidad de área estratégica, la industria petrolera nacionalizada es *única e indivisible* y su desarrollo sistemático, control y operación material compete únicamente al Estado, lo que es congruente con la exclusividad del derecho a la explotación y el usufructo de los hidrocarburos y de la renta petrolera, otorgada a la nación dentro del extraordinario artículo 27 constitucional.

Luego entonces, con la partición o división en dos de la industria petrolera nacionalizada –*una, adherida al capítulo económico de la carta magna, y la otra, en manos de los particulares*– se transgrede abiertamente el régimen constitucional de los hidrocarburos. Por un lado, se está cercenando, mutilando, alterando, modificando, torciendo o deformando el alcance histórico, ideológico, constitucional e industrial del principio de la explotación directa del petróleo por parte de la nación, y del concepto nuclear de la industria petrolera nacionalizada, lo que conlleva un ataque frontal a la letra y el espíritu del artículo 27 constitucional. Por el otro, se está auspiciando que los privados intervengan en un área estratégica de la economía nacional reservada al Estado, lo que vulnera flagrantemente la letra y el espíritu de los artículos 25 y 28 del pacto político de los mexicanos.

Por consiguiente, estamos en presencia de la patología conocida dentro de la ciencia jurídica como el “fraude a la ley”, puesto que a través de la reforma a leyes secundarias se está pretendiendo modificar o burlar los mandatos constitucionales. Para una mejor comprensión de lo que esto significa es pertinente traer al presente la docta opinión de Paulo, el gran jurista romano, plasmada en el libro I, título III, número 29, de la portentosa obra conocida como el *Digesto*: “*Contra legem facit, qui id facit quod lex prohibet, in fraudem vero, qui salvis verbis legis, sententiam ei us circumvenit*” (Obra contra la ley quien la ataca de frente, y obra en fraude de la ley, quien, simulando las palabras, elude la aplicación del espíritu de ella, dando una vuelta alrededor de la misma).

Si dichas iniciativas fuesen aprobadas, se violentaría el principio toral de la supremacía constitucional estipulado en el artículo 133 constitucional, del cual se desprende que las leyes que expide el Congreso de la Unión no pueden, ni deben, contradecir o vulnerar los dictados de nuestra carta magna.

Igualmente, se incumpliría la norma mandatoria contenida en el artículo 128 constitucional, en la que se contempla la obligación que tiene todo servidor público de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Así pues, contrario a lo que se esboza en las iniciativas en cuestión:

- Los inversionistas privados no tienen potestades constitucionales para construir, tener en propiedad y efectuar la operación de ductos, instalaciones y equipos inherentes a esa función
- Los inversionistas privados no pueden realizar la interfase del transporte, almacenamiento y distribución de los productos de la refinación, los petroquímicos básicos, el gas natural y el gas artificial, así como tampoco pueden llevar a cabo su venta de primera mano
- Los inversionistas privados no pueden efectuar la refinación por cuenta y orden de Pemex del petróleo propiedad del organismo
- Los inversionistas privados no pueden asumir el reconocimiento y la exploración superficial de las áreas para investigar sus posibilidades petrolíferas
- Pemex no puede celebrar contratos incentivados o de desempeño, cuyas consecuencias económicas son similares a las de los contratos de riesgo

Más aún, la presencia de inversionistas en las actividades constitucionalmente reservadas a la nación generaría una industria petrolera integrada de carácter privado, paralela a la industria petrolera integrada al cargo de la nación, por conducto de Pemex, ambas compitiendo por un mercado interno forjado por los mexicanos a lo largo de 70 años y cuyo valor comercial anual es de aproximadamente 70 mil millones de dólares.

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

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

¿Cómo se justificaría esa magna incongruencia? ¿Cómo se explicaría que el aprovechamiento de un recurso estratégico de los mexicanos, como es el petróleo, estuviese sujeto a dos regímenes jurídicos distintos y contrarios entre sí: uno, enmarcado en la lógica jurídica de los intereses privados; otro, aferrado a las categorías constitucionales de la soberanía popular, el proyecto nacional, la rectoría del Estado, la economía mixta, la utilidad pública, el interés social y la seguridad energética de nuestro país?

Consecuencias de derecho internacional

En otro orden de ideas, la eventual aprobación de las iniciativas conllevaría las siguientes consecuencias en el ámbito del derecho internacional, especialmente en materia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de los derechos humanos, a las cuales debemos referirnos:

Tratado de Libre Comercio de América del Norte

En el capítulo VI, “Energía y petroquímica básica”, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Estado mexicano se reservó para sí mismo, incluyendo la inversión y la prestación de servicios, el desarrollo de todas y cada una de las cadenas de la industria petrolera nacionalizada, haciendo mención expresa de la refinación, el transporte, el almacenamiento y la distribución por ductos del petróleo y sus derivados.

Así pues, *en forma totalmente unilateral, sin haber mediado una renegociación del Tratado y sin haber obtenido nada a cambio por parte de Canadá y los Estados Unidos*, con estas iniciativas el Estado mexicano está renunciando a la reserva de mercado nacional hecha ante las contrapartes de la zona norteamericana de libre comercio, lo que a su vez implica también una modificación de un tratado internacional sin la previa intervención del Senado de la República.

En segundo término, acorde a la normatividad derivada del capítulo XV del Tratado, “Libre competencia, monopolios y empresas de Estado”, si un Estado renuncia, privatiza o transfiere a particulares un área económica sujeta a su control, ésta ya no podrá ser reasumida libremente, sino que se tiene que abrir una ronda de negociaciones con las contrapartes. De manera que la eventual desincorporación de las fases del transporte, el almacenamiento y la distribución de la industria petrolera nacionalizada, así como la posibilidad de que los inversionistas privados lleven a cabo la refinación del petróleo propiedad de Pemex, ya no podrán ser revertidas unilateralmente por el Estado mexicano.

Conforme a lo dispuesto en el capítulo XI del Tratado, alusivo a las inversiones, las que recaigan sobre los segmentos privatizados de la industria petrolera nacionalizada no podrán ser afectadas por el Estado mexicano, excepto en los supuestos limitativos y bajo los procedimientos excepcionales previstos en el Tratado. En caso de controversias, éstas serían ventiladas ante paneles arbitrales internacionales, y no ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

Derecho Internacional de los Derechos Humanos

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

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

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

- Declaración adoptada por la Asamblea General de la ONU el 4 de diciembre de 1986, en la que se estipula que *el derecho humano al desarrollo implica el ejercicio del derecho inalienable de los pueblos a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales*

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

Conclusión

De lo expuesto se concluye lo siguiente:

1. Los argumentos vertidos en el foro senatorial a fin de apuntalar la constitucionalidad de las iniciativas privatizadoras carecen de validez jurídica; además, están totalmente divorciados de la historia de las luchas del pueblo mexicano cristalizadas en los cuatro principios rectores de los derechos de la nación sobre los hidrocarburos.
2. Las iniciativas en cuestión no pueden, ni deben, ser aprobadas por el Poder Legislativo Federal.
3. En su defecto, es preciso promover y dar curso legislativo a una verdadera reforma energética:
 - Que esté a la altura de las luchas históricas del pueblo de México
 - Que esté rigurosamente apegada a los mandatos constitucionales
 - Que tenga un carácter acendradamente nacionalista
 - Que esté imbuida de una visión de Estado

- Que no esté alimentada de un espíritu privatizador
- Que se oriente hacia el genuino fortalecimiento de la industria petrolera nacionalizada y de las cadenas productivas nacionales que giran a su alrededor
- Que le permita a Pemex desarrollar el potencial que le ha llevado a ser la segunda empresa en el mundo en materia de captación de ingresos brutos
- Que preserve la propiedad, el control y el usufructo de la renta petrolera a favor de los mexicanos
- Que auspicie la construcción del andamiaje que se requiere para que las mayorías populares puedan ejercer el derecho humano al desarrollo, el derecho humano al futuro
- Que sea fruto de una consulta popular cuyos resultados sean atendidos por el Congreso de la Unión

Citas históricas

Para concluir, es oportuno hacer tres citas históricas:

La primera está tomada de una carta enviada por el subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos de los Estados Unidos, Spruille Braden, a su jefe, el secretario Thurston, en el año 1946:

Las compañías petroleras han visto, por fin, el momento de regresar triunfantes a México. El Departamento de Estado no tiene preferencia por ninguna de ellas; sólo busca que su regreso sea astuto y cauteloso en la forma, porque probablemente los mexicanos le darían gran importancia al hecho de que se guarden las apariencias. El Gobierno de México debe insistir, antes que nada, en que los derechos sobre el subsuelo seguirán siendo propiedad de la nación y debe tratar de evitar la mención de la palabra “concesión”. Si las compañías petroleras tomarán parte en el desarrollo de la industria, tendrá que ser bajo contrato, de manera que el gobierno mexicano pueda evitar la impresión de que se están dando concesiones a intereses extranjeros.

La segunda proviene de las anotaciones consignadas el día 9 de marzo de 1938 en los *Apuntes* del presidente Lázaro Cárdenas:

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

La tercera tiene su origen en la carta dirigida el 26 de enero de 1865 por don Benito Juárez –a quien el poeta Carlos Pellicer llamó “presidente vitalicio de México”– a don Matías Romero, embajador mexicano en Washington:

Que el enemigo nos venza y nos robe, si tal es nuestro destino; pero nosotros no debemos legalizar ese atentado, entregándole voluntariamente lo que nos exige por la fuerza; si la Francia, los Estados Unidos o cualquiera otra nación se apodera de algún punto de nuestro territorio, y por nuestra debilidad no podemos arrojarlo de él, dejemos siquiera vivo nuestro derecho para que las generaciones que nos sucedan lo recobren. Malo sería dejarnos desarmar por una fuerza superior, pero sería pésimo desarmar a nuestros hijos privándolos de un buen derecho, que más valientes, más patriotas y más sufridos que nosotros, lo harían valer y sabrían reivindicarlo algún día.