

Marco jurídico constitucional de la industria petrolera nacionalizada

Raúl Jiménez Vázquez[§]

Principios constitucionales

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

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

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

Dicho régimen constitucional está integrado por los siguientes principios vertebrales:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La reforma constitucional del presidente Adolfo López Mateos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La reforma constitucional del presidente Miguel de la Madrid

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

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

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

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

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

Conjugación de las reformas constitucionales

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

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

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

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

Consecuencias jurídicas

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

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

La primera asumiría la forma de un negocio 100 por ciento particular y se 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 lo es el petróleo, estuviese sujeto a dos regímenes jurídicos distintos y contrarios entre sí: *uno*, enmarcado en la lógica jurídica de los intereses privados; *otro*,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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