

## Evolución del régimen constitucional del petróleo en México

*Adalberto Saldaña Harlow*<sup>§</sup>

### ***Antecedentes históricos***

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

---

<sup>§</sup> Licenciado en Derecho, con maestrías en Economía y en Administración Pública, y doctor en Ciencia Política.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## Conclusión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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